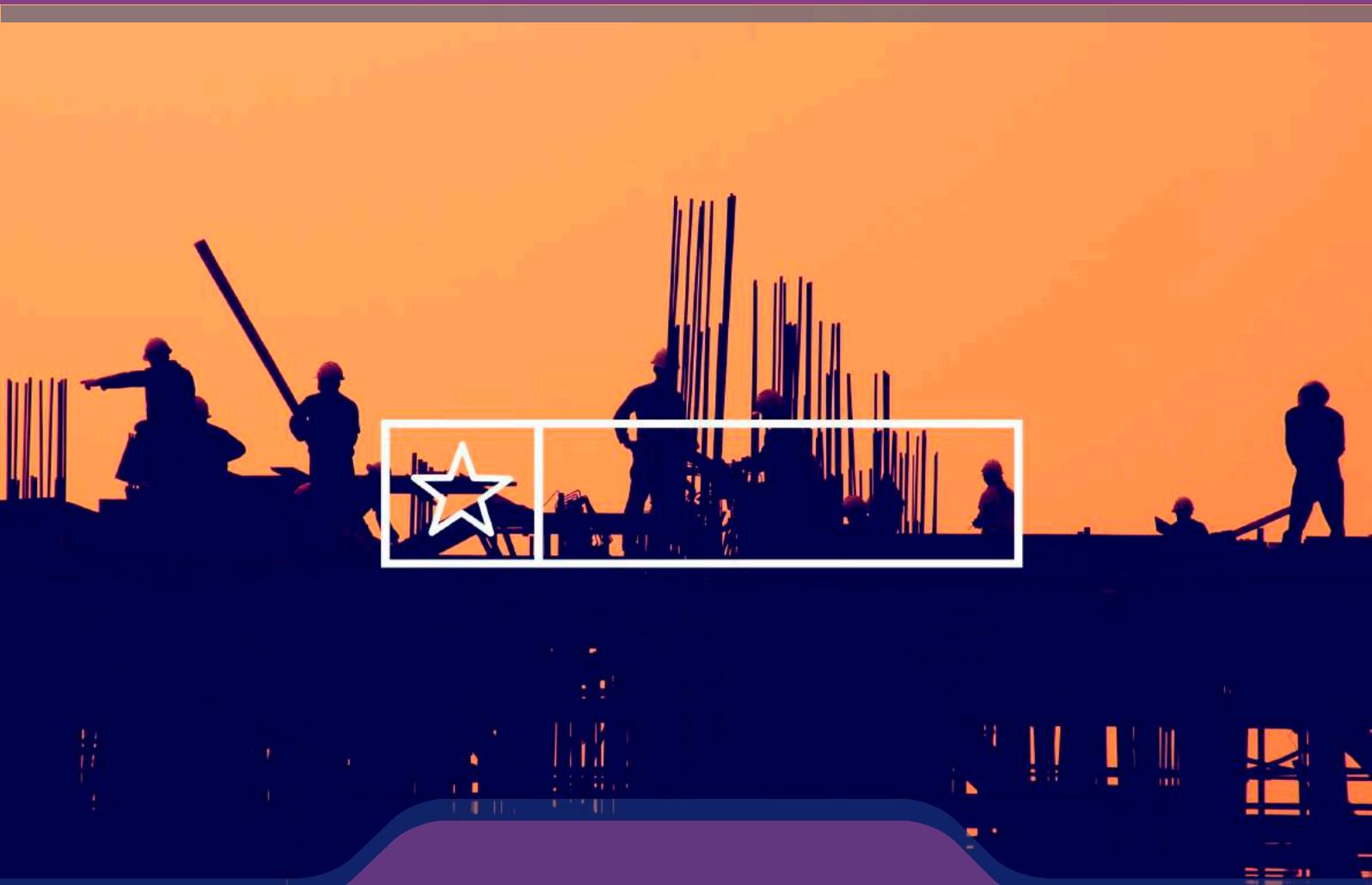




Gestão do Desenvolvimento Territorial



André Luis Nascimento dos Santos

**Marcos Regulatórios das Políticas
Urbana e Habitacional**

Marcos Regulatórios das Políticas Urbana e Habitacional

A large, stylized graphic of a leafy branch, rendered in a light purple color, occupies the left side of the cover. The leaves are simple, rounded shapes with visible veins, arranged along a central stem that curves upwards and to the right.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

André Luis Nascimento dos Santos

Marcos Regulatórios das Políticas Urbana e Habitacional

Salvador
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira
Pró-Reitoria de Extensão Universitária
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto
Escola de Administração
Diretor: Horacio Nelson Hastenreiter Filho
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
Tânia Maria Diederichs Fischer

Superintendência de Educação a

Distância -SEAD

Superintendente:
Márcia Tereza Rebouças Rangel
Coordenação de Tecnologias Educacionais:
Haenz Gutierrez Quintana
Coordenação de Design Educacional:
Lanara Souza

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Presidente da Caixa:
Pedro Duarte Guimarães
Vice-Presidente de Habitação:
Jair Luís Mahl
Superintendente Nacional SUHEN:
Rodrigo Souza Wermelinger

Gerente Nacional GEHPA:

Angélica Djenane Philippe Correa
Gerente Executiva:
Renata Heringer Gadia da Costa
Gestão do Desenvolvimento Territorial
Coordenadora:
Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer
Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de Carvalho; Coordenação Executiva:
Rodrigo Maurício Freire Soares; Supervisão de Tutoria: Gizele Amorim Conceição

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais CTE-SEAD
Núcleo de Estudos de Linguagens & Tecnologias - NELT/UFBA
Coordenação:
Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Projeto gráfico:
Haenz Gutierrez Quintana
Foto de capa:
Equipe de Revisão:
Edivalda Araujo
Julio Neves Pereira
Márcio Matos
Simone Bueno Borges

Equipe Design

Supervisão: Alessandro Faria
Editoração / Ilustração:
Bruno Deminco; Felipe Almeida Lopes; Luana Andrade; Michele Duran de Souza Ribeiro; Rafael Moreno Pipino de Andrade; Vitor Souza
Design de Interfaces:
Raissa Bomtempo; Jessica Menezes
Equipe Audiovisual
Direção:
Haenz Gutierrez Quintana
Produção:
Daiane Nascimento dos Santos; Victor Golçalves
Câmera, teleprompter e edição:
Gleyson Públio; Valdinei Matos
Edição:
Maria Giulia Santos; Sabrina Oliveira
Videografismos e Animação:
Alana Araújo; Camila Correia; Gean Almeida; Mateus Santana; Roberval Lacerda;
Edição de Áudio/trilha sonora:
Mateus Aragão; Rebecca Gallinari



Esta obra está sob licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFBA

S237 Santos, André Luís Nascimento dos.
Marcos regulatórios das políticas urbana e habitacional / André Luís Nascimento dos Santos. - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2020.
68 p. : il.
Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA/SEAD/UAB.
ISBN: 978-85-8292-236-1

1. Política urbana - Brasil. 2. Política habitacional - Brasil. 3. Direito de propriedade - Brasil. 4. Desenvolvimento habitacional. 5. Planejamento urbano. 6. Administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. III. Título.

Sumário

Apresentação.....07

Unidade 1 – A propriedade e a função social da propriedade no Brasil..... 11

1.1 Introdução..... 11

1.2 Memórias remotas dos nossos usos e gozos da terra: o direito de propriedade na geopolítica fundiária do Brasil 14

1.3 Breves notas sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro21

1.3.1 *Direito de propriedade e a função social da propriedade* 22

1.3.2 *A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro* 25

Unidade 2 - As cidades e o direito de morar 29

2.1 A Cidade: narrativas, modelagens, agendas, regulações e políticas.....29

2.1.1 *Narrativas e adjetivações para as cidades do século XXI* 31

2.1.2 *Os marcos regulatórios das cidades na agenda internacional* 36

2.1.3 *Os marcos regulatórios das cidades no ordenamento brasileiro: Estatuto das Cidades e seus instrumentos de gestão da política urbana* 39

2.2 A política pública e os marcos regulatórios do morar no Brasil.....51

2.2.1 *Memórias do morar na literatura brasileira* 52

2.2.2 *Breve relicário das memórias musicais do morar no Brasil* 54

2.2.3 *A política pública e os marcos regulatórios do morar no Brasil* 58

Considerações finais 63

Referências bibliográficas 66

Sobre o autor

André Luis Nascimento dos Santos é bacharel em Direito e especialista em Direito Público pela Escola de Direito da Universidade Federal da Bahia. É mestre e doutor em Administração pela Escola de Administração da UFBA, tendo realizado seu estágio doutoral na IEP Toulouse - Science Po (França).

No âmbito profissional, trabalhou em diversas Organizações Não Governamentais da cidade de Salvador e desde 2013 atua como Professor Adjunto na Universidade Pública Federal. Entre 2013 a 2017, foi professor na Federal de Alagoas e atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia onde atualmente coordena o Departamento de Administração da EAUFBA.

No que concerne à pesquisa, se dedica à análise do mundo contemporâneo e das interações entre o internacional e o local, a influência das Organizações Internacionais, como o Banco Mundial e União Europeia no desenvolvimento de políticas públicas na América Latina (Argentina, Brasil e México), seja na seara dos movimentos de universalização do acesso à justiça a partir de programas alternativos de gestão e solução de conflitos, seja nos programas de diplomacia dos Direitos Humanos, seja nos processos de internacionalização de políticas de reconhecimento e salvaguarda na seara do patrimônio cultural.

Atualmente, tem se dedicado a uma agenda de extensão e pesquisa no qual interagem os campos dos direitos humanos, da gestão social, da salvaguarda do patrimônio cultural afro brasileiro e seus lugares de memória, poder e redes de solidariedade.

Apresentação

Sejam bem vindos a esse percurso formativo. Mais do que uma disciplina, esse é um convite para juntos iniciarmos um passeio dialético por entre os marcos regulatórios da política urbana e habitacional construídas pelo Brasil nos últimos anos. Como todo passeio, esse para o qual vos convido precisa de alguma dose de aventura, capacidade de abstração e vontade de discutir e dialogar. Espero que, ao final dessa estrada, possamos juntos encontrar caminhos de efetivação de direitos em torno de morar e habitar cidades cada vez mais inclusivas.

Pensar esses marcos regulatórios da política habitacional e urbana no Brasil, mais do que realizar um exercício de diálogo com o conjunto de normas jurídicas vigentes nesse campo, é, sobretudo, um convite a refletirmos o modo como historicamente a nossa sociedade construiu maneiras de se relacionar com os usos e gozos da terra e da propriedade privada no curso da nossa formação nacional. Nesse relacionar-se, a sociedade brasileira criou seus valores, propósitos, riquezas, mercados, mercadorias, distinções e, sobretudo, desigualdades. É necessário debruçar-se sobre essas camadas do passado para alcançarmos uma compreensão mais aprofundada desses marcos regulatórios do sistema habitacional e urbano que habitam o nosso presente.

Nesse caminhar, analisar esses marcos é antes de tudo desvendar as conflitualidades e os consensos que foram forjados em torno da construção das cidades e das suas urbanidades. Conflitos e consensos que se deram (e continuam se dando) por entre os múltiplos atores que compõem o amplo e complexo mosaico dos tantos grupos de interesses e da população em geral que habita os espaços urbanos e rurais deste nosso país. Decorre dessas interações entre atores o rol

das agendas que compõem as cidades e as constelações de direitos em torno do morar e o habitar cidades inclusivas, sustentáveis, acessíveis e humanas, sejam elas cidades grandes, médias ou pequenas.

Tais marcos regulatórios, em que pese, em princípio, expressarem os anseios das esferas nacionais, estaduais, regionais e locais, são, também, frutos de uma agenda que transcende o âmbito nacional e esbarra no campo da agenda internacional. Assim, para além da legislação brasileira que compõe os marcos regulatórios da política habitacional e urbana no Brasil, necessário se faz manter um diálogo com uma série de debates intergovernamentais que foram materializados em normativas internacionais em torno desse campo. Decorre disso o fato de que, em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente, o internacional é cada vez mais capaz de indicar (e ditar) para o nacional caminhos normativos para o enfrentamento de questões que, na realidade, são de natureza global.

Para além de todas essas dimensões acima apontadas, para a compreensão mais profunda desses marcos regulatórios da política habitacional e urbana, não podemos nos esquecer da condição de políticas públicas que essas normativas desempenham no que concerne à construção de propósitos nacionais devidamente expressos na nossa lei maior, qual seja, a Constituição Federal.

Para realizarmos esse passeio, é necessário que nos cerquemos de andaimes teórico-metodológicos capazes de nos amparar e guiar por esses itinerários marcados pelas complexidades, contradições e polissemias. São esses andaimes: a) abordagem em bottom up, que se expressa na nossa tentativa de compor uma colcha de retalhos em torno do todo que venha a ser os marcos regulatórios da política urbana e habitacional; b) abordagem multiescalar, que se expressa na nossa busca por analisar a temática através da escala nacional e internacional; c) sociologia dos atores, que se expressa na tentativa de analisar os atores e contextos que forjam o rol de interesses em torno das principais agendas que compõem esses marcos regulatórios; e, por

fim, d) interdisciplinaridade, que se expressa na busca de se compor uma análise que transcenda a dogmática jurídica, algo que nos coloca em diálogo com múltiplos campos das ciências sociais, para além do direito, algo que Tércio Sampaio Ferraz Junior (2003) denominaria de um realizar zetético¹ do direito.

Diante dessas considerações, na primeira unidade, trataremos da evolução das noções em torno da função social da propriedade e da terra no Brasil, algo que resultou na Constituição de 1988 e seus entendimentos acerca da função social da propriedade.

Na Unidade dois, nos ocuparemos das narrativas que se constroem em torno das cidades, seus marcos regulatórios no que se refere ao ordenamento territorial e à legislação urbanística, tais como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e demais legislações setoriais que reverberam no zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Ainda na Unidade dois, trataremos, também, do direito de morar no solo urbano, algo que dialoga com a dimensão de política pública expressa pelo Plano Nacional de Habitação e a sua legislação e instrumentos de política habitacional bem como com a dimensão de tutela jurídica, donde as temáticas de regularização fundiária urbana e os controles jurídicos de uso e fruição da terra urbana são enclaves de profunda relevância para a efetivação de direitos das populações mais subalternizadas.

Esse é um texto entrecortado por referências literárias e musicais, portanto, deve ser lido em ritmo de video tape, com pausas, reflexões, leituras de trechos de obras e, sobretudo, escutas de canções, tal qual uma trilha sonora. Um dos principais objetivos deste e-book é justamente estimulá-los a pensar os marcos regulatórios a partir do conjunto de interações que forjam a identidade de um país, donde a literatura e o cancionero são lugares privilegiados. Boa aventura, estamos junt@s!!!

¹ O fazer zetético do direito se caracteriza pela interpretação do direito a partir de outros campos disciplinares, a exemplo da história, da sociologia, da antropologia, da ciência política, dentre outros.

UNIDADE 1

A propriedade e a função social da propriedade no Brasil

1.1 Introdução



*Por ser de lá
 Do sertão, lá do cerrado
 Lá do interior do mato
 Da caatinga do roçado.
 Eu quase não saio
 Eu quase não tenho amigos
 Eu quase que não consigo
 Ficar na cidade sem viver contrariado.
 Por ser de lá
 Na certa por isso mesmo
 Não gosto de cama mole
 Não sei comer sem torresmo
 Eu quase não falo
 Eu quase não sei de nada
 Sou como rês desgarrada
 Nessa multidão boiada caminhando a esmo*
 Gilberto Gil/ José Domingos

Tanto na literatura como na poesia versejada na música popular brasileira, é marcante a tensão entre o interior e as cidades. Por entre os poemas de Drummond e as suas memórias perdidas de uma Itabira que lhe remonta uma dor latente*, passando pelo eu poético de Gilberto Gil que, ao narrar o “lamento sertanejo”, é de um quase não conseguir ficar na cidade sem viver contrariado, a verdade é que, tanto na arte como na vida real, entre o rural e o urbano, no Brasil parece que ainda vivemos uma relação muito mal resolvida entre o campo e as cidades.

*Escute mais!

Leia e escute na voz do próprio poeta o poema Confidências de um Itabirano
<https://www.letras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/460645/>

O historiador Hobsbaw (1995), ao analisar o complexo século XX, essa “era de extremos” que nos legou o século presente, foi categórico ao pontuar que as transformações ocorridas na segunda metade do século passado provocaram um verdadeiro abalo sísmico nas estruturas sociais e culturais no mundo ocidental. Diante dessa constatação, Hobsbaw (1995) aponta que um dos fatores mais relevantes desse processo foi justamente “o fim” do campesinato, algo que serviu como verdadeiro ritual de passagem entre noções de tempo-espço que não mais se dialogariam.

Do ponto de vista do campo, o êxodo da população campesina para as cidades se, por um lado, não significou o fim da produção agrícola, por outro, demarcou as mudanças nos padrões de subsistência. Esse processo contribuiu para a geração de novos modelos de provisão e realização da agricultura, o que nos remonta hoje à agroindústria, que nada mais é que o campo na sua dimensão de parque industrial, algo que se realiza através do uso de maquinários combinados com a utilização da agroquímica, a partir de estruturas fundiárias demarcadas pelo capital.

Olhar para as cidades ocidentais (e também as não ocidentais, perspectiva que nos aponta a ser esse um drama de natureza universal), um sem fim de questões decorrem do inchaço provocado pelos êxodos rurais da segunda metade do século XX, algo que reverberou (e ainda reverbera) nas condições urbanas dessas cidades impactadas. No caso latino-americano, no qual o Brasil é um exemplo significativo, as marcas desse processo imprimiram nas nossas cidades uma série de contradições, ambiguidades e paradoxos, algo que, combinado com a nossa trajetória colonial e pós-colonial, ampliou e amplificou as estruturas de desigualdade social.

Se, por um lado, o ordenamento do solo urbano no Brasil desde priscas eras foi marcado pelo patrimonialismo e pela hierarquização das relações sociais, algo que nos remonta aos primórdios da nossa desigualdade social estrutural e estruturante; por outro, os processos urbanísticos disformes, intensificados principalmente na segunda metade do século XX, nos conduzem a um presente urbano marcado por cidades que ainda carecem de infraestrutura que incluam os cidadãos em todos os âmbitos de que se espera de uma cidade, suas arquiteturas, suas sociabilidades, suas expressões culturais e, sobretudo, suas possibilidades de acesso equânime (HOBSBAW, 1995).

Nessas cidades desiguais em que nos acostumamos a viver, territórios de opulência contrastam com territórios de misérias e violências. Esse é um movimento que, ao longo das últimas décadas, transformou algumas cidades brasileiras em um conjunto de mundos inconciliáveis que paulatinamente foram se constituindo anêmicos de convivência interpessoal o que outrora eram espaços propícios às integrações e interações. Esses processos subvertem o objetivo precípua das cidades, qual seja a interação e integração de sujeitos diversos em prol da geração de riquezas para o país em todas as suas escalas.

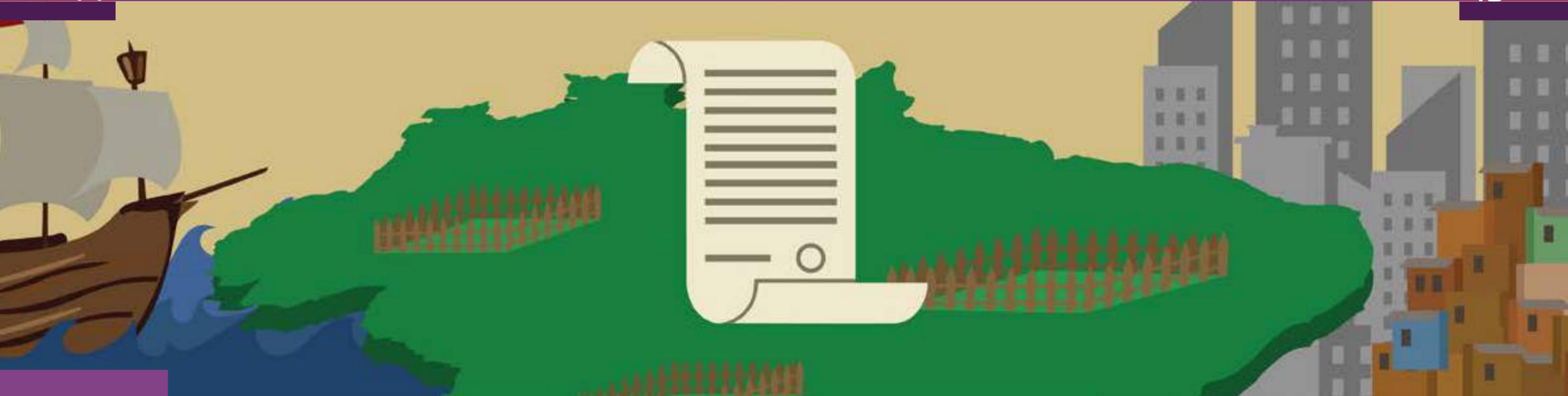
É diante desses cenários de diversidade urbana que precisa conviver entre si, gerar riquezas e gerar o bem comum que o Estado se apresenta, em princípio, como o principal ator mobilizador e articulador das regras de ordenamento desses espaços urbanos e rurais que compõem o país. Nesse sentido, o espaço das cidades é o verdadeiro locus dessas regulações que precisam se estabelecer em prol do ideário de bem comum.

Vistos por essa perspectiva, os marcos regulatórios são marcadores de convivialidade que se estabelecem através da conjugação do poder nas suas distintas dimensões articuladas em dada sociedade. Utilizando a categorização weberiana, o poder pode se expressar através de distintos modos; dentre os quais, a imposição despótica (quando fruto da imposição pela coerção e sujeição pelo medo), a articulação da autoridade (quando fruto da legitimidade acordada por entre os atores) e o exercício da política (poder que se exerce a partir da deliberação através de uma esfera pública) (WEBER, 2008).

Nesse sentido, os marcos regulatórios são expressões do poder em dado espaço tempo. Assim, para o seu estudo e compreensão, é necessária a contextualização dos modelos de poder que são articulados por dada sociedade no espaço tempo em questão, algo que nos reivindica mais do que um debruçar-se na lei objeto da regulação. Aqui, vale um debruçar-se mais amplo que compreende os contextos, os atores, os valores e, sobretudo, os princípios que nortearam a criação da regulação.

Retornando ao início dessa introdução, muitos são os eus poéticos que afloraram e ainda afloram a partir das cidades brasileiras. Entre grandezas e misérias, solidariedades e perversidades, as cidades são laboratórios vivos de regramentos e desregramentos, de leis e da ausência destas. Se, para o eu poético de Chico Buarque de Holanda, “Zanza daqui, zanza pra acolá, fim de feira, periferia afora, a cidade não mora mais em mim, Francisco, Serafim, vamos embora”, para o eu poético de Chico Science, “A cidade não para, a cidade só cresce, o de cima sobe e o de baixo desce”. Entre a fuga e o enfrentamento, as cidades precisam ser a expressão do império da lei, pois, como já diria o poeta Caetano Veloso, “O império da lei há de chegar no coração do Pará, o império da lei há de chegar no coração do Pará, o império da lei há de chegar lá, o império da lei há de chegar lá...”

Nessa unidade, guiados pela prosa e pela poesia brasileira, à luz de uma abordagem em bottom up, multiescalar, interdisciplinar e com pretensões a realizar uma análise jurídica sociohistórica atenta à sociologia dos atores em movimento, buscaremos analisar os marcos regulatórios da política urbana no Brasil contemporâneo, um exercício que nos convida a refletir acerca da evolução das noções em torno da função social da propriedade e da terra no Brasil.



Eis como estão dispostos os capítulos desta unidade. No primeiro capítulo, esta introdução. No segundo capítulo, um refletir sobre as memórias remotas dos usos e gozos da terra no Brasil. No terceiro capítulo, uma reflexão acerca da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. No quarto capítulo, um debruçar-se sobre as narrativas, modelagens, agendas, regulações e políticas que compõem as cidades. No quinto capítulo, um diálogo com as políticas públicas e os marcos regulatórios do morar no Brasil. Por fim, no sexto capítulo, as considerações finais deste trabalho.

1.2 Memórias remotas dos nossos usos e gozos da terra: o direito de propriedade na geopolítica fundiária do Brasil

*Escute mais!

Escute essa canção na voz do compositor

<https://www.youtube.com/watch?v=mWWli65O5dg>

(...)Do mar se diz terra à vista
 Terra para o pé firmeza
 Terra para a mão carícia
 Outros astros lhe são guia...
 Terra! Terra!(...)
 Caetano Veloso

Refletir sobre os processos como se deu a distribuição de terra no Brasil, em alguma medida, nos fornece pistas significativas acerca das redes e grupos de interesses internos e externos que se firmaram a partir do elemento terra, algo que se revela através de uma geopolítica agrária nada negligenciável do ponto de vista da nossa formação nacional. Entre os usos e gozos da terra, as ancestralidades maceradas e o elemento formal do direito de propriedade, um constrangimento nos persegue até os dias de hoje enquanto nação, qual seja, quem são os verdadeiros donos da Terra no Brasil?

Se pensarmos que, antes do advento da descoberta da América Latina, por aqui viviam civilizações compostas de povos indígenas que durante os processos de interação com os conquistadores foram paulatinamente dizimados, escravizados e marginalizados, a resposta da incômoda pergunta acima certamente nos remete a um evento injusto onde essas populações originárias sofreram um verdadeiro esbulho do seu direito de usufruir e gozar a terra que lhes estava à disposição antes da chegada daqueles que se intitulam donos.

Não sem razão, o ensaísta Todorov (2003), na sua obra *A conquista da América*, a partir das Cartas de Colombo e demais registros de época, realiza uma verdadeira reconstituição sociohistórica desse momento singular de encontro entre povos diferentes, a fim de refletir sobre os processos de reconhecimento e de negação do outro. Aos olhos do autor, ao percorrer a tríade descobrir, conquistar e amar, os conquistadores europeus que por aqui chegaram se ocuparam do seguinte itinerário: a) compreender as nuances do lugar e, sobretudo, dos outros que por aqui já se encontravam; b) tomar para si a terra como se sua fosse em nome de Deus e dos reis mandatários; e, por fim, c) destruir esses outros que poderiam se organizar para reivindicar os direitos perdidos.

Essa interpretação de Todorov (2003) nos revela aquilo que sugere ter sido a trilha de formulação e implantação do primeiro grande marco regulatório da terra na América Latina, donde o Brasil é um dos exemplos. Se levarmos em conta que, mesmo antes da nossa “descoberta” formal em 1500, já havia entre Portugal e Espanha um grande tratado internacional dando conta da divisão de terras descobertas e por descobrir, tratado este, diga-se de passagem, mediado pela Igreja Católica, há de se notar que o marco regulatório em si, já era uma realidade sacramentada e a sua efetivação era só uma questão de tempo.

Mais à frente, quando do início da colonização propriamente dita, as capitânicas hereditárias se constituíram como uma primeira política pública de distribuição da terra propriamente dita, tornando-se, assim, um primeiro marco regulatório de natureza fundiária. Esse foi o primeiro esforço da Coroa Portuguesa em alocar por entre nobres da confiança do Rei Dom João III longas faixas de terra que eram passadas de pai para filho por direito de herança, por isso hereditárias.

Embora as capitânicas hereditárias¹ não tenham durado muitos anos, essa foi uma política logo interrompida pela Coroa Portuguesa, durou apenas dezesseis anos, mas, do ponto de vista jurídico, gerou consequências que nos chegam até os dias de hoje. Não é incomum em Estados do Nordeste grandes faixas de terra que ainda remontam a direitos adquiridos por famílias centenárias nesse período da nossa história, algo que nos dá conta do poder da geopolítica agrária no processo de constituição do Brasil desde os seus primórdios.

Se a política de organização administrativa da colônia pela via das capitânicas hereditárias foi breve, o *modus operandi* da Coroa Portuguesa, de distribuição de terras a partir de critérios de nobreza cumulado com seus interesses de arrecadação de tributos e manutenção das lealdades do outro lado do Atlântico, se manteve de modo similar. Os reis portugueses continuaram a dispor da terra em favor de donatários de sua confiança, o que explica, por exemplo, os ciclos da cana de açúcar e do ouro tão demarcatórios do Brasil colônia.

No Brasil dos ciclos do açúcar e do ouro, o primeiro e o terceiro séculos, respectivamente, temos uma estrutura geopolítica marcada pela exploração e evasão das riquezas nacionais, a partir da exportação integrada ao mercado

¹ As Capitânicas Hereditárias foi um modelo caracterizado pela concessão de terras por parte do poder soberano português para um donatário, a fim de povoar a faixa litorânea do país, evitando, assim, as invasões de holandeses, franceses e demais europeus. O donatário poderia ficar com 20% das terras recebidas e deveria distribuir os 80% a título de sesmarias. Esse foi um modelo que Portugal já havia se utilizado na Ilha da Madeira, mas essa tática não deu muito certo no Brasil, na medida em que os donatários, assim como a Coroa, não possuíam tantos recursos para financiar uma empreitada dessas. Quando da criação dos governos gerais, paulatinamente, essas terras passaram a ser administradas por essas unidades administrativas de modo que a própria Coroa foi retomando algumas dessas faixas de terras, todavia, direitos de propriedade agrária foram criados e se mantiveram no tempo.

internacional (PRADO JUNIOR, 2006). Nesses períodos, os marcos regulatórios que regiam essa jovem colônia e, conseqüentemente, suas políticas urbanas e fundiárias, foram as ordenações Manoelinas e Felipinas, que tanto serviram para a administração da justiça em Portugal como para as suas colônias de além mar.

Esses foram períodos em que a colonização portuguesa, ao contrário da colonização espanhola, foi pródiga em incentivar a ocupação litorânea, ao mesmo tempo em que desestimulou e até mesmo barrou a interiorização do país (BUARQUE DE HOLANDA, 1995). Ainda aos olhos de Buarque de Holanda (1995, p.95), o espírito da dominação portuguesa “cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão”, ou seja, um processo colonial no qual se optou pela lei do menor esforço em prol da expropriação colonial.

A vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil, quando da ameaça napoleônica no início do século XIX, inaugurou por terras brasileiras uma nova inflexão na condução da política territorial de dimensões profundas para esta então colônia que passou a ter status diferenciado (SANTANA FILHO, 2018). Não sem razão, uma série de atos normativos advindos de Dom João provoca uma verdadeira mudança que reordena e regula o espaço territorial no Brasil, tais como: a transferência de sede do governo central de Salvador para a cidade do Rio de Janeiro, a abertura dos portos para as nações amigas, a autorização de criação de indústrias no Brasil, a desapropriação de propriedades pertencentes a locais para estabelecimento da delegação real, bem como as novas instituições criadas, a exemplo do Banco do Brasil, a Imprensa Régia, a Casa de Suplicação do Brasil, dentre outros.

Esse foi um movimento que criou novas tensões e conformações de poder, algo que certamente se refletiu na geopolítica fundiária do país. O breve reinado de Dom João no Brasil se constituiu assim em um novo momento de reordenamento da terra e conseqüentemente da propriedade privada, sobretudo, porque ao dispor da terra com o seu poder real, fortaleceu e enfraqueceu grupos de interesses à sua discricionariedade, realinhando a geopolítica da terra e da propriedade. Essa é uma dinâmica que terá seus desdobramentos políticos no Brasil império governado por Dom Pedro I e, logo após, por Dom Pedro II.

Os sessenta e sete anos de Brasil império seguiram uma lógica similar ao Brasil colônia, qual seja, o exercício do poder centrado na hierarquização das relações e a continuidade do patrimonialismo (SANTANA FILHO, 2018). Essa é a interface de uma memória institucional que desde muito cedo favoreceu a disposição de terras e bens públicos a serviço dos interesses privados. A nossa independência política de Portugal não significou mudanças nas estruturas existentes, de modo que o tráfico negreiro, a escravidão e a concentração de terras continuaram como elementos integrantes de uma lógica econômica agroexportadora, cumulada com a completa exclusão de parcelas significativas da população no que se refere aos desenlaces da política (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2007).

A propriedade privada da terra como expressão de poder político e patrimonial é no Brasil império o grande tesouro que as elites agrárias nacionais buscarão conservar com unhas e dentes. Se no período regencial uma série de insurgências populares² contestavam a opressão dos grandes latifúndios e a própria ordem escravocrata, será o esforço político dessa mesma elite agrária que já nos primeiros anos do reinado de Dom Pedro II vai aprovar uma série de normativas favoráveis ao interesse privado em detrimento das camadas mais sofridas, a exemplo dos negros.

Dentre essas normativas, aponta-se a Lei 601 - Lei de Terras, um instrumento jurídico que tentou dar conta da questão fundiária desse jovem país recentemente independente. Através dessa lei, e, sobretudo, do lobbying dos produtores de café, uma legislação profundamente favorável aos latifundiários se propunha a regularizar a propriedade da terra no país, um problema que se arrastava desde as capitanias hereditárias, passando pela disposição de terras pela realeza desde 1808, quando da chegada da Família Real ao país.

A crítica que se realiza a essa lei de terras é justamente que ela facilitou a legalização dos latifúndios, ao passo que inviabilizou a aquisição de terras por parte da população negra, na medida em que a compra dessas terras ocupadas devia se dar em dinheiro por parte dos adquirentes (SANTANA FILHO, 2018). Por outra via, essa lei criou as bases para a mudança de força de trabalho no país, na medida em que previa a criação de colônias de imigrantes para o cultivo agrícola.

Não podemos nos esquecer que a Lei de Terras surge dias após o país ter publicado a Lei Euzébio de Queiroz, um instrumento que proibia o tráfico negreiro, mas que não criava nenhum tipo de garantia de direitos para os negros escravizados no país. Por outra via, os debates que emularam a Lei de Terras guardavam como contexto a necessidade de diminuir o quantitativo de população negra no país, a fim de se evitar revoltas e, muito pior, a pretensão por parte dos negros do direito à propriedade (SANTANA FILHO, 2018).

A Lei de Terras é um dos marcos regulatórios do quinto século que deixou suas marcas no país até os dias de hoje. Essa lei, segundo Santana Filho (2018), é um dos elementos constitutivos de uma geopolítica da terra no Brasil que alijou os negros, índios e demais comunidades tradicionais do direito à propriedade da terra. A essas populações foi facultada a posse precária e institucionalmente dificultada a propriedade, do que decorre a ampliação da nossa desigualdade agrária, algo que se reverbera também nas cidades.

² Aqui vale um quadro apontando as revoltas da época: Cabanada em Pernambuco e Alagoas (1832 a 1835); Cabanagem no Pará (1835 a 1840); na Bahia, Malês (1835) e Sabinada (1837 a 1838); no Maranhão a Balaiada (1838 a 1841); no Rio Grande do Sul, a Farroupilhas (1835 a 1845); em Pernambuco, a Praieira (1848 a 1849).

Corroborando com essa tese a constatação de que não houve interesse do Estado brasileiro em realizar uma reforma agrária a partir do evento da abolição da escravatura a fim de se dar alguma viabilidade digna à população negra, que naquele momento recebia a tão apregoada abolição. Em que pese essa ter sido uma das grandes pautas do abolicionismo propugnado pelo engenheiro negro (e baiano) André Rebouças, referendada por Joaquim Nabuco e José do Patrocínio, não foi uma demanda política encampada nem pelos monarquistas, nem pelos republicanos da época, razão pela qual mais uma vez as elites rurais impuseram seus interesses geopolíticos.

Diante desse cenário, o problema da concentração fundiária e da segregação de parte da população ao direito à propriedade seguiu até a queda do império e alcançou o Brasil república em todas as suas fases e momentos de atribulação. No campo e na cidade, a terra negligenciada foi matriz de muitos conflitos e conformações sociais que até hoje nos acompanham.

Logo no início da República, por exemplo, duas revoltas ocasionadas pela desigualdade agrária tiveram consequências humanas profundamente danosas e degradantes atingindo a população vulnerabilizada envolvida no conflito. Tanto em Canudos como na guerra do Contestado, se, por um lado, o messianismo foi a faceta retórica que permitiu a mobilização das massas, por outro, foi a desigualdade social gerada pelos latifúndios que criou a condição social para a aglutinação desses movimentos populares em torno dessas lideranças messiânicas.

Mais à frente, entre os últimos dias da República Velha e o Estado Novo de Getúlio, ainda nessas intersecções entre o Brasil urbano e rural, a figura do cangaço (e dos cangaceiros) foi a expressão de um anti-heroísmo à brasileira que, pelas vias da violência, expôs a desigualdade agrária desse país e constrangeu o Estado a assumir um lado, qual seja, o da manutenção da propriedade privada. Não podemos nos esquecer que Lampião, antes de ser o rei do cangaço, ele que foi um dos tantos cangaceiros que habitaram o Sertão no início do século XX, foi um jovem que viu sua família se desintegrar por conta de disputas de terras.

Essas terras negligenciadas, essas tantas terras disputadas, nos legaram um passado de lutas, guerras fratricidas e violências questionáveis. Se, para Riobaldo³, “Sertão é onde manda quem é forte, com as astúcias. Deus, mesmo, se vier, que venha armado”, no eu lírico de Geraldo Vandré, encarnando o questionamento também roseano de Augusto Matraga⁴, há “Tanta vida pra viver, Tanta vida a se acabar, Com tanto pra se fazer, Com tanto pra se salvar”.

Se no Nordeste brasileiro a racionalidade latifundiária pautou as interações e disputas entre coronéis, jagunços, cangaceiros e a volante pelos poderes locais, entre São Paulo e Minas Gerais, essa mesma racionalidade foi capaz de articular a

³ Personagem do livro Grande Sertão: veredas, de Guimarães Rosa (1967).

⁴ Personagem do livro Sagarana, de Guimarães Rosa (1981).

política do café com leite, um acordo de cavalheiros que se operou no sentido de dividir por entre esses dois Estados a titularidade de se nomear o poder central ao longo de toda a República Velha.

A interrupção dessa lógica do café com leite só se deu em 1930 pela articulação política havida entre um representante da elite rural sulista, qual seja, Getúlio Vargas e a elite rural nordestina, à época profundamente insatisfeita com essa invisibilidade. Nesse contexto, o assassinato do político João Pessoa Cavalcanti de Albuquerque selou a união dessas elites rurais, evento que funcionou com um verdadeiro estopim para a Revolução de 1930, que levou Vargas ao poder.

Os anos que se seguiram a partir de Vargas parecem ser demarcados por uma certa disputa entre o capital produtivo advindo das indústrias e o capital rural advindo dos latifúndios (MARICATO, 2015). Nesse sentido, as cidades parecem ser o palco desse processo de expansão do capital industrial, encarnando dentro de si o espírito mecanicista tão próprio do modelo fordista-taylorista tão em voga à época.

A Pauliceia Desvairada de Mario de Andrade (1987) é a alegoria de um Brasil urbano que se adensava no início do século XX e que chega nos fins do mesmo século XX como um “avesso do avesso” nas palavras do poeta Caetano Veloso. A Pauliceia, tal como ideário de cidade, é a expressão daquilo que Le Corbusier (1971), mais à frente, denominou por uma nova sociedade da máquina, sociedade esta que reivindica uma revolução arquitetônica capaz de dar funcionalidade a esse novo modo de vida.

Todavia, nesses ideários de cidades em expansão, as terras negligenciadas também souberam escolher seus espaços de exclusão para abrigar os seus muitos excluídos. Cortiços, favelas, vilas operárias, subúrbios, periferias e as próprias ruas foram os espaços destinados a toda sorte de gente que buscou nesses jovens centros urbanos a sustentação das suas materialidades.

Pensar as memórias remotas dos usos e gozos da terra no Brasil nos remete a dores pretéritas ancestrais, sobretudo quando se olha a partir dos negligenciados dos espaços de terra, seja ela rural, seja ela urbana. Memórias que se encontram externalizadas nos Cortiços de Aluísio de Azevedo (1983), nos Subúrbios de Clara dos Anjos pelas lentes de Lima Barreto (1995), nas percepções de dores e lutas da Beata Maria do Egito de Raquel de Queiroz (1958), na liberdade infantil e insana dos Capitães de Areia de Jorge Amado (1976), nas andanças de Riobaldo ao lado de Diadorim pelos sertões de Guimarães Rosa (1967) e nos cortejos fúnebres carpidos por João Cabral de Melo Neto (1956) na nossa Morte e Vida Severina de todos os dias...

*Essa cova em que estás,
com palmos medida,
é a cota menor
que tiraste em vida.
é de bom tamanho,
nem largo nem fundo,
é a parte que te cabe
neste latifúndio.*

João Cabral de Melo Neto (In: Morte e Vida Severina)

1.3 Breves notas sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

*(Tá vendo aquele edifício, moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição
Era quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar
Hoje depois dele pronto
Olho pra cima e fico tonto
Mas me vem um cidadão
E me diz, desconfiado
Tu 'tá aí admirado
Ou 'tá querendo roubar?
Meu domingo 'tá perdido
Vou pra casa entristecido
Dá vontade de beber
E pra aumentar o meu tédio
Eu nem posso olhar pro prédio
Que eu ajudei a fazer
Cidadão. José Ramalho.*

*Escute mais!

Escute na voz do compositor:

<https://www.youtube.com/watch?v=s1q9vTXUUY>

A função social da propriedade e o direito à cidade são duas construções intelectuais que encontraram abrigo no ordenamento jurídico brasileiro, criando novas possibilidades de redefinição dos espaços urbanos a partir de novas dinâmicas de regulação e compreensão do papel das cidades na vida comunitária. Embora advindas de tradições de pensamento e épocas distintas, essas duas construções são compreendidas como complementares, constituindo-se em um casamento virtuoso capaz de mobilizar direitos e garantias fundamentais de ordem individual, coletiva e difusa (CRAWFORD, 2017).

Enquanto a função social da propriedade é expressamente consagrada pelo Artigo 5, inciso XXIII da Constituição de 1988, sendo, portanto, uma garantia fundamental do ordenamento jurídico brasileiro. O instituto do direito à cidade é uma noção estatuída pela Lei n. 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade. Refletir as origens desses dois institutos e seus desdobramentos para a construção de cidades mais equânimes e democráticas é a aventura que propomos neste capítulo que ora adentramos.

1.3.1 Direito de propriedade e a função social da propriedade

A noção de direito de propriedade que chega ao mundo ocidental, conseqüentemente ao Brasil, tem suas origens mais remotas no direito romano que foi codificado por Napoleão Bonaparte no início do século XIX. Por essa noção clássica, era denominado proprietário aquele que tinha o direito de usar, usufruir e abusar do bem (*jus utendi, jus fruendi et jus abutendi*), seja ele um bem imóvel, móvel ou semovente (BUSSI, 1989).

A teoria do absolutismo do direito de propriedade foi pautada pelo constrangimento mínimo do exercício de propriedade por parte do proprietário. Os limites desse dispor absoluto do bem seria condicionado tão somente pelo respeito ao direito de outrem, ou seja, o proprietário, no uso e gozo absoluto da sua propriedade, não deveria colocar em risco o direito de outrem. Se um proprietário de uma casa, por exemplo, não cuida do seu quintal, abandonando-o à própria sorte, de modo que a água parada cria focos de dengue no bairro, esse livre dispor da coisa gera riscos a toda comunidade. Desse modo, esse exercício absoluto da propriedade poderá encontrar constrangimentos na ordem legal.

Essa é a razão pela qual historicamente o direito de propriedade está intimamente vinculado à noção de responsabilidade civil (CRAWFORD, 2017). Nesses termos, todo proprietário responde civilmente pelos eventuais prejuízos ocasionados a outras pessoas pelo uso e gozo absoluto do bem.

O espírito da teoria do absolutismo do direito de propriedade foi justamente o projeto da modernidade ocidental inaugurado pelas revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, tais como a Revolução Gloriosa e a Revolução Francesa⁵. Nesse sentido, o direito de propriedade ao modo clássico é uma construção jurídica de matriz eminentemente liberal, com o fito de favorecer o projeto político da burguesia que se consolidava na Europa e se difundia para o mundo no pós Revolução Francesa. Esse foi o projeto que mais à frente realizou a Revolução Industrial e pautou o modelo capitalista de matriz liberal no século XIX.

Foi justamente nos finais do século XIX e inícios do século XX que a teoria do absolutismo do direito de propriedade encontrou contestações que questionavam o seu caráter individualista face ao exercício de um direito individual com conseqüências profundas na esfera coletiva. É nesse cenário que a função social da propriedade surge como novo paradigma para o exercício desse direito tão importante para a formação de riquezas.

Um dos primeiros documentos que expressam algum entendimento da função social da propriedade ainda no século XIX é justamente a Encíclica *Rerum Novarum*, instrumento oriundo do direito canônico no qual o Papa anuncia na forma de carta, o que seriam preceitos e entendimentos religiosos que devem ser seguidos por todo o clero e os fiéis católicos sob determinado tema. Assim, sob a influência do padre medieval Tomás de Aquino, o Papa Leão XIII, ao tratar da condição dos operários, buscou definir o direito de propriedade como um elemento do direito natural, ou seja, um elemento do direito divino, donde sua função transcende o domínio individual, atingindo a coletividade dos homens. Nessa encíclica, o Papa não nega a propriedade privada, ao contrário, a reafirma, todavia, a partir de parâmetros que transcendem o seu caráter intergeracional, intertemporal e, sobretudo, social.

[...] De onde se segue que deve ter sob o seu domínio não só os produtos da terra, mas ainda a própria terra, que, pela sua fecundidade, ele vê estar destinada a ser a sua fornecedora no futuro. As necessidades do homem repetem-se perpetuamente: satisfeitas hoje, renascem amanhã com novas exigências. Foi preciso, portanto, para que ele pudesse realizar o seu direito em todo o tempo, que a natureza pusesse à sua disposição um elemento estável e permanente, capaz de lhe fornecer perpetuamente os meios. Ora, esse elemento só podia ser a terra, com os seus recursos sempre fecundos. E não se apele para a providência do Estado, porque o Estado é posterior ao homem, e antes que ele pudesse formar-se, já o homem tinha recebido da natureza o direito de viver e proteger a sua existência. Não se oponha também à legitimidade da propriedade particular o facto de que Deus concedeu

5 Segundo o Artigo 17 da Declaração de Direitos do Homem e do cidadão da Revolução Francesa de 1789, um exemplo histórico do espírito da teoria do absolutismo do Direito de Propriedade: Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

a terra a todo o género humano para a gozar, porque Deus não a concedeu aos homens para que a dominassem confusamente todos juntos. Tal não é o sentido dessa verdade. Ela significa, unicamente, que Deus não assinou uma parte a nenhum homem em particular, mas quis deixar a limitação das propriedades à indústria humana e às instituições dos povos. Aliás, posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que não há ninguém entre os mortais que não se alimente do produto dos campos. Quem os não tem, supre-os pelo trabalho, de maneira que se pode afirmar, com toda a verdade, que o trabalho é o meio universal de prover às necessidades da vida, quer ele se exerça num terreno próprio, quer em alguma parte lucrativa cuja remuneração, sai apenas dos produtos múltiplos da terra, com os quais ela se comuta. De tudo isto resulta, mais uma vez, que a propriedade particular é plenamente conforme à natureza. A terra, sem dúvida, fornece ao homem com abundância as coisas necessárias para a conservação da sua vida e ainda para o seu aperfeiçoamento, mas não poderia fornecê-las sem a cultura e sem os cuidados do homem. Ora, que faz o homem, consumindo os recursos do seu espírito e as forças do seu corpo em procurar esses bens da natureza? Aplica, para assim dizer, a si mesmo a porção da natureza corpórea que cultiva e deixa nela como que um certo cunho da sua pessoa, a ponto que, com toda a justiça, esse bem será possuído de futuro como seu, e não será lícito a ninguém violar o seu direito de qualquer forma que seja.[...] (Encíclica Rerum Novarum)

Setenta anos depois da Rerum Novarum, outra encíclica papal atualiza e, de modo mais explícito, trata da função social da propriedade como tal. Nesses termos, para a Encíclica Mater et Magistra, publicada em 1961 pelo Papa João XXIII, o sentido da propriedade seria o de servir à humanidade e realizar os seguintes desideratos: a promoção da paz, da ordem, da justiça e do progresso. Interessante notar que ordem e progresso aparecem nesse documento em plena década de 1960, ou seja, princípios positivistas, quase um século depois do ápice positivista no mundo ocidental.

Tal como nos chega no século XX, a função social da propriedade é uma construção jurídica cunhada pelo jurista francês Duguit lá pelos anos 1911, em um momento profundamente instigante para as escolas do Direito que adentravam o novo século. Nessa época, uma série de embates intelectuais em torno das distintas concepções em torno do direito, tais como, naturalistas, exegetas, historicistas e positivistas, criou um verdadeiro caldo de cultura capaz de depurar os institutos e instituições jurídicas que nos chegam à contemporaneidade.

No caso do instituto da propriedade, três debates se colocaram, de modo que a função social da propriedade concebida por Deguit foi o que poderíamos chamar de uma terceira via entre dois extremos. De um lado, a concepção clássica do absolutismo da propriedade privada, no outro extremo, a noção coletiva de propriedade, uma ideia à época militada pelos ditos socialistas científicos e que, mais à frente, pelos idos 1917, será colocada em prática pela Revolução Bolchevique.

Pela noção de Deguit, o direito de propriedade transcende a ideia de um direito natural absoluto do proprietário em relação a sua propriedade. Aos seus olhos, esse seria um direito construído através de uma ordem positiva criada por legisladores e referendada pela sociedade. Nesses termos, para Deguit, no que concerne à propriedade, mais que o interesse individual do proprietário, é o interesse coletivo que deve ser levado em consideração na ordem das prioridades (CRAWFORD, 2017). Daí, decorre a função social da propriedade.

Vista sob essa perspectiva, a propriedade é uma ficção jurídica que serve ao mundo capitalista no sentido de gerar riquezas não só para o proprietário, mas, sobretudo, para a sociedade, de um modo geral. A propriedade urbana e rural deve cumprir um propósito que transcende o indivíduo e que alcança toda a sociedade.

Crawford (2017), olhando para casos brasileiros e latino-americanos, nos alerta para a natureza de argila intelectual que tem o argumento da função social da propriedade, que pode ser manipulado em função da defesa de posicionamentos variados. Não sem razão, nos lembra esse autor que, em nome da função social da propriedade, Getúlio Vargas editou leis e regras para controlar o mercado imobiliário em pleno Estado Novo; os constituintes de 1960, de direita e de esquerda, utilizaram-se da função social da propriedade para justificar seus projetos de intervenção urbana, algo que também foi aproveitado pelos militares na constituição de 1967; e o autocrata Augusto Pinochet utilizou-se da retórica da função social da propriedade para seu projeto conservador de expropriação de propriedades de desafetos políticos.

O certo é que a função social serve (ou ao menos, deveria servir) para os processos de ordenamento e racionalização das propriedades em função dos objetivos sociais do território. Assim, tomando-se, por exemplo, a propriedade rural, o fato de ela ser improdutiva justificaria a sua desapropriação para fins de reforma agrária. No caso das propriedades urbanas, por sua vez, os processos de ordenamento e reordenamento das cidades seria o mote para o estímulo ou desestímulo a certas práticas de ocupação do solo urbano.

A função social da propriedade, dada essa sua condição de argila intelectual moldável, se torna a dupla face de Janus que ora permite a defesa do argumento dos movimentos sociais que militam em prol da ocupação das terras, terrenos e imóveis ociosos, seja nas cidades, seja no campo; mas que ora também justifica projetos de reordenamento do solo rural e urbano que desencadeiam verdadeiros processos de desenraizamento e gentrificação.

1.3.2 A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

No ordenamento jurídico brasileiro, a função social da propriedade só aparece como matéria constitucional em 1946. Essa constituição, que fora gestada no Brasil do pós Estado Novo getulista, traz no Artigo 147 uma clara influência da Constituição de Weimar da década de 1930 (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005). Segundo tal artigo, “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”.

A Constituição de 1967, já no âmbito dos governos militares, manteve a função social da propriedade, classificando-a na categoria de princípio da ordem econômica e social, algo que o fez no Artigo 160 desse texto constitucional. Nesses termos, segundo o referido artigo, “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade”.

Foi justamente a Constituição de 1988 que, para além de princípio da ordem econômica, elevou a função social da propriedade à condição de direito fundamental atrelado ao direito de propriedade. Ao estabelecer essa junção, a constituição brasileira reconheceu o direito de propriedade como direito fundamental, ao mesmo tempo em que condicionou o seu exercício à função social. Alguns autores consideram que essa foi uma estratégia inteligente e ao mesmo tempo paradoxal, na medida em que nessa justaposição reside uma verdadeira contradição, uma vez que a propriedade é um direito subjetivo de natureza individual e a função social, por sua vez, seria uma obrigação a ser imputada ao proprietário em favor da sociedade.

A Constituição de 1988 teve também a virtude de dar concretude à função social, na medida em que prescreveu no seu texto conteúdos acerca da propriedade imobiliária, seja urbana, seja rural. Ao fazê-lo, nossa Constituição escapou da generalização e abstração que tanto faziam a ideia de função social flutuar de acordo com as variações do cenário político nacional (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005). Nesse sentido, o tratamento dado à função social da propriedade pela constituinte de 1988 contribuiu decisivamente para a segurança jurídica deste instituto dentro do nosso ordenamento.

No caso da função social da propriedade rural, o Artigo 186 da Constituição determina literalmente que: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio

ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” Percebe-se aqui que, no caso das propriedades rurais, alguns princípios são determinantes para tal, quais sejam: uso racional da propriedade, sustentabilidade, respeito às leis trabalhistas e bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Já quando da propriedade imobiliária urbana, a Constituição, no seu Artigo 182, §2º, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.” Desse modo, o marco regulatório que nos permite compreender a função social da propriedade urbana é justamente o plano diretor da cidade em questão, bem como as demais leis municipais e estaduais que determinam o ordenamento do solo urbano.

Esse tratamento mais objetivo da função social da propriedade no Brasil nos últimos anos foi capaz de construir uma cultura jurídica consolidada, de modo que todos os segmentos da sociedade já o levam em consideração quando diante do tema propriedade, desde os setores mais progressistas, passando pelos setores mais conservadores, a noção de função social da propriedade é levada em conta. Não sem razão, os civilistas constitucionais Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber (2005, p. 105) chegam a afirmar que “não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social.”

Pensando alto a partir das cidades, essas que são unidades humanas em que confluem diversos interesses, conflitos e convivências coletivas, a noção de função social da propriedade se complexifica. Para além do seu papel regulador, essa noção que limita o exercício absoluto da propriedade e consequentemente dos interesses do proprietário, cumpre também o papel de narrativa acerca dos lugares e a função que exerce esses lugares no espaço urbano. É das guerras de narrativas que descendem as disputas do solo urbano, a destinação que se é dada à cidade, à plêiade de exclusões e privilégios, de integrações e segregamentos. É a partir desse mote que, no próximo capítulo deste livro, nos debruçaremos e daremos partida à segunda unidade deste curso.

UNIDADE 2

As cidades e o direito de morar

2.1 A Cidade: narrativas, modelagens, agendas, regulações e políticas

*Eu te vejo sumir por aí
Te avisei que a cidade era um vão
- Dá tua mão
- Olha pra mim
- Não faz assim
- Não vai lá não...
...Na galeria
Cada clarão
É como um dia depois de outro dia
Abrindo um salão
Passas em exposição
Passas sem ver teu vigia
Catando a poesia
Que entornas no chão
Chico Buarque de Holanda
In: Almanaque: As vitrines, 1981.*

*O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas
Não importa se são ruins, nem importa se são boas
E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce
Chico Science & Nação Zumbi.
In: A cidade (Boa Noite do Velho Faceta), 1994.*



***Escute mais!**

Escute as canções:

<https://www.youtube.com/watch?v=M89JDzt8FwU><https://www.youtube.com/watch?v=UVab41Zn7Yc>

Quando, no ano de 1994, o poeta pernambucano Chico Science e sua Nação Zumbi apresentou ao Brasil a sua leitura poética sobre as cidades, em um clipe antológico rodado na cidade de Recife, de certo, estava conectado com um sentido de cidade que se nos apresentava naquele momento de modo hostil, competitivo e voraz. Uma década antes, os versos buarqueanos, lançados no álbum *Almanaque**, de 1981, por sua vez, de modo lírico e notavelmente romantizado e nostálgico, exibiam também um eu poético que expressava a partir de uma leitura de cidade também voraz.

***Escute mais!**

Escute o álbum inteiro:

<https://www.youtube.com/watch?v=E92mUpHtjcl>

O que tem em comum entre essas poesias, para além da versão da cidade voraz, a cidade que não dorme, que está em profundo estado de vigilância e espreita dos seus transeuntes que se mobilizam por interesses diversos: ambições, pragmatismos, ilusões e poesias. De modo poético ou pragmático, ideológico ou técnico, a cidade é justamente essas categorias complexas que permitem múltiplas interpretações e possibilidades de análise. Tal como um cristal, a cidade se decompõe em um amplo espectro a luz que projetamos sobre ela (MONTEIRO, 2012).

O que se quer e o que se pode das cidades é sempre uma confabulação de ideias que se articulam com práticas e discursos de poder, memória e redes de solidariedade entre seus múltiplos atores nas suas formas mais difusas de articulação social e política. Refletir sobre essas modelagens e agendas é um desafio que nos estimula a pensar para além das regulações em si.

Neste capítulo, à luz de múltiplas luzes que compõem a leitura urbanística sob o viés das legislações, tentaremos decupar, grosseiramente, algumas narrativas de cidades que em, alguma medida, reverberam discursos e agendas acerca da ideia de cidades que se tem ou que se quer ter. Entre o ser e o dever ser, esses discursos, para se estabelecerem de modo concreto, certamente precisam ser ancorados em marcos regulatórios, sejam eles implícitos na forma de consensos, acordos e

conformações, sejam eles explícitos, na forma de leis, políticas públicas e discursos governamentais e não governamentais. Este será o capítulo em que também refletiremos sobre os marcos regulatórios das cidades no plano internacional e nacional. Entre as conferências internacionais sobre assentamentos humanos e o Estatuto das Cidades, o universo urbano visto por distintas escalas.

2.1.1 Narrativas e adjetivações para as cidades do século XXI

Diversas são as adjetivações que tentam dar conta do que se almeja das cidades na contemporaneidade. Essas adjetivações, via de regra, são acompanhadas de prescrições e manuais que em última análise servem para categorizar modelos e reforçar a ação política de atores em prol da defesa das suas respectivas versões de cidades, suas narrativas.

Essas abordagens seguem distintas motivações e pontos de vista, de modo que essas são construções discursivas carregadas de valorações, julgamentos e pretensões regulatórias. Como bem nos recorda Maricato (2015), a cidade pode ser objeto de várias abordagens, pode ser lida como discurso, como estética, como manifestações de práticas culturais, estéticas e mercadológicas, como rebeldia, como legado histórico, como palco de conflitualidades sociais e reprodução do capital e da força de trabalho.

Ao longo da segunda metade do século XX e os primeiros anos do século XXI, algumas dessas adjetivações ganharam relevância, seja no campo da prática, seja no campo das abordagens analíticas, reivindicando assim expectativas regulatórias que passam a tomar corpo através de leis, reivindicações políticas e até mesmo contestações por parte dos diversos atores que compõem a lógica da cidade. Antes de tratarmos das legislações concernentes às cidades no Brasil, traremos aqui algumas dessas adjetivações e narrativas que dão o tom das cidades na contemporaneidade ocidental, com especial destaque aos contextos latino-americanos.

a. A cidade do pensamento único: para além de título da obra realizada em parceria pelos autores Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato, esse é um conceito analítico de recorte contra hegemônico pelo qual os autores criticam os modelos de cidade a partir da lógica do mainstream capitalista. Nesse sentido, partindo dessa adjetivação de cidade, os referidos autores tentam articular um discurso que se contrapõe aos modelos urbanísticos consensuados a partir da segunda metade do século XX. Não sem razão, em distintos artigos, cada um desses autores analisa distintos aspectos desse mesmo fenômeno que se caracteriza pela unicidade do discurso urbanístico.

Aos olhos de Otilia Arantes (ARANTES; VAINER; MARICATO et al., 2000), as razões desse processo se explicam a partir da constatação de que as gerações de urbanistas que surgiram a partir dos anos 1970, até o final do século XX, não romperam com os princípios do formalismo modernista; ao contrário, tão somente adequaram suas práticas em favor de um capitalismo que desconsidera os homens e, conseqüentemente, as classes sociais. Carlos Vainer (ARANTES; VAINER; MARICATO et al., 2000), por sua vez, alertará que as razões desse pensamento único moram na ação transnacional de instituições multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, do PNUD e do BID, bem como o lobbying de consultores internacionais, sobretudo catalães, no sentido de reverberar o modelo de requalificação urbanística que foi exitoso em Barcelona. Por fim, na mesma obra, Ermínia Maricato (ARANTES; VAINER; MARICATO et al., 2000) critica esse modelo único a partir dos seus efeitos colaterais, quais sejam, o aumento do preço da terra urbana e, conseqüentemente, o aprofundamento da cidade ilegal como resposta aos processos de gentrificação.

Transcender ao modelo de cidade de pensamento único reivindica a criação de uma esfera pública habitada por atores capazes de problematizar e avaliar as conseqüências humanas das imposições de mercado no espaço urbano, modelos esses que, com frequência, ampliam as desigualdades sociais. Em contextos dessa natureza, o Estado é constrangido a articular políticas públicas que considerem as vocações locais, ampliem as esferas de participação cidadã e incluam os diversos atores, com ênfase naqueles mais vulnerabilizados.

b. Cidade ilegal: essa é a adjetivação que caracteriza a narrativa acerca dos espaços da cidade cuja ocupação se dá a partir da ilegalidade em relação à propriedade do solo urbano. Esses são espaços marcados pela informalidade urbana, onde o acesso à terra foge os ditames do direito de propriedade formalmente instituído na legislação civil, dando lugar a formas alternativas de ocupação, sobretudo, por camadas mais vulnerabilizadas da população. Estamos aqui falando das ocupações, dos loteamentos irregulares, das favelas, dos antigos cortiços, enfim, de toda a sorte de espaços urbanos pautados por níveis de segregação socioespacial.

Nesse sentido, a cidade ilegal há muito faz parte da memória literária brasileira. Desde O Cortiço de Aluísio de Azevedo (1983), passando por Jorge Amado (1976) e o Morro do Capa Negro, onde cresceu o negro Balduino sob o olhar altivo e inspirador de Jubiabá, encontrando o Quarto de Despejo de Carolina de Jesus (2014) e chegando ao Capão Pecado de Ferrez (2000), a verdade é que as formas de habitar das camadas mais populares, na sua grande maioria negra, sempre foram marcadas pela precariedade e periferização.

Pensando ainda na cidade ilegal, o caso das favelas é emblemático quando pensamos o seu reconhecimento jurídico em 1937, a partir do Código de Obras no seu Artigo 349. Por esse dispositivo, passou-se a identificar essas unidades

como sendo o grupamento de dois ou mais casebres construídos a partir de materiais alternativos, a exemplo da taipa, do zinco, do madeirite, etc. O mais interessante é notar que, quando o Estado reconheceu administrativamente esse modo de construção, reconheceu não para integrá-lo à cidade legal; ao contrário, almejou proibir construções de novos espaços dessa natureza (VALLADARES, 2005, 2013).

c. Cidade mercadoria: essa é uma adjetivação analítica que dialoga intimamente com as duas primeiras. Em verdade, na cidade mercadoria reside uma crítica e uma constatação acerca da cidade do pensamento único no que concerne à mercantilização do espaço urbano levado às últimas conseqüências na contemporaneidade. Ao se implementar modelos de gestão de cidade que dão lugar à fragmentação do tecido social, à atribuição desproporcional de valor da terra urbana, à privatização dos espaços públicos e à segregação social de parcelas da população, empreende-se uma verdadeira privatização da vida, algo que se reflete diretamente no custo cidade, ou seja, quanto custa morar em dada cidade. Nessa racionalidade de cidade, grandes grupos econômicos, a exemplo das empreiteiras, concessionárias do serviço público bem como as elites locais imprimem uma verdadeira política de ganhos, donde a política urbana é colocada a serviço desses conglomerados que atuam através de pesados lobbies. Aqui residem ambientes propícios para a especulação imobiliária, corrupção de agentes públicos, fraudagens de licitações bem como o abuso do poder econômico e político por parte desses grupos que dominam o capital urbano.

A cidade mercadoria é sempre uma indutora de marcos regulatórios que oportunizam e beneficiam os trânsitos monetários através do uso e ocupação do solo urbano. Essa é a razão pela qual lobbies ligados a esses segmentos não raro atuam em bloco no sentido de pressionar, influenciar e até mesmo corromper atores públicos ligados aos três poderes, quais sejam o executivo, o legislativo e o judiciário.

Na contramão das adjetivações de cunho eminentemente mais crítico, surgem adjetivações que prescrevem para as cidades o que seriam as habilidades essenciais para sua inserção na contemporaneidade, respondendo, assim, às demandas do mundo já globalizado. Embora a maioria dessas adjetivações sirvam mais para o discurso hegemônico de cidade, a depender da entonação da narrativa, servem também para o discurso mais crítico ao capitalismo no que concerne às cidades.

d. Cidade empreendedora: a noção de cidade empreendedora se coloca como um verdadeiro paradigma de gestão pública donde a sinergia da cidade deve ser colocada em favor da geração de oportunidades empreendedoras, a fim de que esta consiga atrair capitais, viabilizar a circulação de riquezas e ressaír-se na livre concorrência entre as cidades do seu entorno. Segundo Harvey (2005), esse é um paradigma que se coloca a partir da década de 1970, quando da reestruturação da economia mundial que redefine os papéis e os limites dos Estados nação,

reorientando assim a capacidade dessas unidades centrais em redistribuir recursos para os municípios. É justamente nesse movimento que se dá a mudança de paradigma, do administrativismo para o empreendedorismo urbano.

A cidade empreendedora é, em verdade, o eufemismo para a cidade mercadoria, que nós analisamos no tópico acima. Essa é uma lógica de cidade em constante busca por atributos urbanos a serem oferecidos em prol da sua captação de recursos, sejam eles pela via de tributos, sejam eles pela via de empreendimentos que revertem benefícios para a cidade.

Imbuído por esse espírito mercantil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) mantém um programa nacional de incentivo às municipalidades a fim de que as mesmas adiram ao modelo de gestão de cidade empreendedora. Esse seria um processo de gestão tripartite no qual o SEBRAE, a municipalidade e a sociedade civil devem mobilizar esforços no sentido de se identificar as potencialidades locais e estrategicamente buscar atingir metas empreendedoras, a partir de uma política pública de incentivos ao empreendedorismo.

A crítica que se faz à cidade empreendedora é justamente os riscos de se supervalorizar a lógica do empreendedorismo urbano, em detrimento da lógica de cidade democrática e acessível a todos os estratos e camadas sociais. A face mais dura das cidades empreendedoras pode ser observada a partir das suas escolhas públicas seletivas e muito pouco inclusivas. Em nome da sustentabilidade financeira, por exemplo, na maioria das vezes, as cidades empreendedoras sabem muito bem eleger seus espaços de lazer e de gozo para os públicos que podem consumir, em detrimento da maioria da sua população, haja vista os camarotes do carnaval da Bahia e do Rio de Janeiro, as ilhas e praias particulares no vasto litoral brasileiro bem como a gama de empreendimentos concedidos a particulares em espaços públicos.

e. Cidades sustentáveis: as cidades sustentáveis dialogam diretamente com a noção de crise ambiental e a necessidade de criação de estratégias para o desenvolvimento que conceba a sustentabilidade do planeta. O desenvolvimento sustentável é um conceito que passou a ser difundido a partir das décadas de 1970/1980, quando das primeiras conferências e relatórios internacionais sobre o meio ambiente¹.

¹ A partir da década de 1960, uma agenda internacional acerca do meio ambiente passa a tomar corpo através de um processo de flexibilização dos riscos emanados pelo desenvolvimento industrial e tecnológico que a sociedade do século XX experimentou de modo intenso. A partir do sentido da urgência e os limites do crescimento pensados pelo Clube de Roma, de 1971, da Conferência de Estocolmo, em 1972, o Relatório Brundland, de 1987, e a Conferência do Rio de Janeiro (a Eco 1992), muitas foram as mãos e referências no processo de construção desse conceito e prática de desenvolvimento sustentável.

Tal conceito ganha densidade prática e política quando na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, a Eco 92, que cria a chamada Agenda 21, um instrumento prático de planejamento socioterritorial com a finalidade de construir sociedades sustentáveis baseadas na proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

A Agenda 21 dialoga diretamente com os marcos normativos da cidade quando incentiva processos de planejamento urbano que tenham como mote a sustentabilidade do território urbano a partir de práticas de diminuição de danos e construção de saídas sustentáveis. No Brasil, essa foi uma agenda política de recorte participativo que durante alguns anos fez parte do plano plurianual do Estado brasileiro, envolvendo os distintos entes da federação, quais sejam, a União, os Estados e municípios.

Na construção legislativa brasileira, veremos mais à frente que a ideia de cidade sustentável dialoga profundamente com o Estatuto das Cidades. Essa lei nacional que regula a política urbana brasileira reconhece e qualifica a cidade sustentável como um verdadeiro direito humano de todos os cidadãos brasileiros.

A ideia de cidade sustentável serve tanto para impulsos do capital como serve, também, para narrativas mais críticas a esse mesmo capital. Se, para o primeiro, a sustentabilidade passa a ser um valor agregado aos empreendimentos, influenciando decididamente nos preços praticados, para o segundo, a constatação das ausências de sustentabilidade reforça os argumentos acerca dos processos de segregação social, algo que se consubstancia nos processos de racismo e segregação ambiental.

f. Cidades inteligentes: a ideia de cidades inteligentes nos remete ao uso de tecnologias da informação para ampliação de bem-estar no espaço urbano, sobretudo no que concerne à infraestrutura, mobilidade urbana, acessibilidades e sustentabilidades. Nesses termos, as cidades inteligentes se apresentam como um novo paradigma para o planejamento urbano, na medida em que criam para a gestão pública novos repertórios para a solução de problemas das cidades.

Vistas como alegorias, as smartcitys já foram outrora idealizadas pelas animações infantis, a exemplo dos Flintstones e os Jetsons. Se os primeiros retratavam o que seria o ideário de cidades inteligentes no tempo da pedra, o segundo, por sua vez, satirizava o que seriam as cidades inteligentes dos anos 2062, um futuro que hoje não é mais tão longínquo assim.

Entre paródias, sonhos e delírios, as cidades inteligentes podem servir tanto para humanizar as cidades como para desumanizá-las. Entre um aplicativo e outro, os modos de gestão da vida nas cidades vão pouco a pouco se transformando e ressignificando velhos hábitos, modos de vida e, até mesmo, profissões. O UBER e o AIRBNB, por exemplo, são duas empresas transnacionais que constroem os Estados e seus entes a repensarem seus marcos regulatórios no campo da

mobilidade urbana e da hotelaria, duas gigantes que não possuem veículos, nem hotéis, respectivamente, mas que hoje mobilizam bilhões e bilhões de dólares a partir das suas plataformas virtuais.

g. Cidades Criativas: a ideia de cidades criativas nos remonta a uma rede colaborativa entre cidades impulsionada pela UNESCO desde 2004, tendo o mote da criatividade como estratégia de desenvolvimento sustentável. Segundo o site da própria UNESCO, a referida rede conta com cerca de 180 cidades que trabalham juntas para alcançarem o objetivo comum, qual seja: colocar a criatividade e as indústrias culturais no centro de seus planos locais de desenvolvimento, além de cooperar ativamente com os planos de âmbito internacional.

Nesse sentido, sete são as áreas criativas impulsionadas por essa rede, quais sejam: Artesanato e Artes Populares, Artes Midiáticas, Filme, Design, Gastronomia, Literatura e Música. Esses são campos de uma paradiplomacia gestada a partir de cidades, capaz de gerar alguma cooperação internacional que provoca efeitos políticos por vezes até mais duradouros e efetivos que a diplomacia entre Estados nacionais. Esse é o campo da *soft law*, da potencialidade que se faz pela via civil, pela via normativa e pela cooperação cultural em detrimento do modelo de potência que se faz pela força.

A inserção das cidades na referida rede gera novos marcos regulatórios na medida em que a cidade, ao aderir, cria para si compromissos que devem ser adimplidos pelos poderes públicos, a iniciativa privada e a sociedade civil no campo da gestão cultural. Esse é um terreno que nos remonta ao debate da cultura na contemporaneidade, entre o global e o local, um fenômeno social que reivindica reflexões e estratégias transnacionais, mas cujos efeitos se revertem nas localidades.

As redes de cidades criativas se, por uma via, lançam luzes ao campo do livre pensar urbano a partir das suas singularidades e potencialidades locais, por outra, trazem em si os riscos de uniformização das culturas e massificação das estratégias culturais.

Como transcender a cidade do pensamento único através dos ideários de cidades empreendedoras, cidades sustentáveis, cidades inteligentes e cidades criativas? Essa é uma das tantas questões que fica para a reflexão ao longo deste trabalho.

2.1.2 Os marcos regulatórios das cidades na agenda internacional

Ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, o campo do internacional dedicou três grandes conferências para refletir sobre as cidades contemporâneas e o direito de morar. O mundo que se inaugurou com o pós-

guerra trouxe consigo uma série de novos marcos regulatórios donde as cidades passam a ser uma preocupação internacional, na medida em que quase toda governança e agenda do desenvolvimento mundial passam por elas.

Já na Declaração Internacional de Direitos Humanos de 1948, o seu Artigo 25, § 1º preceitua o direito de vida capaz de assegurar a moradia digna:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Anos mais tarde, quando do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, o direito de moradia é mais uma vez reafirmado pela agenda internacional liderada pelo sistema ONU. O Brasil é signatário desse Pacto, de modo que o Estado brasileiro se obriga a atingir essa meta a partir das suas políticas públicas.

Artigo 11 § 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

Na década de 1970, mais precisamente no ano de 1976, ainda como desdobramentos dos Pactos de Direitos Humanos, o Sistema ONU organiza em Vancouver a I Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos. Dessa conferência, dois anos depois, resultou a implantação do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), uma agência do sistema ONU que hoje ocupa a agenda das cidades ambientalmente sustentáveis com pleno direito de moradia para seus habitantes.

Em 1996, na dita era das Conferências Sociais² do Sistema ONU, em Istambul, se realiza a segunda Conferência de Assentamentos Humanos, um novo momento de se repensar os destinos do planeta sob a lente das cidades. Dessa conferência surge o plano de ação denominado HABITAT, uma agenda internacional de

² No que concerne à agenda dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais marcam a trajetória de dois tratados internacionais gestados em meio à guerra fria, momento em que os Estados Unidos e a antiga União Soviética disputavam entre si a narrativa da titularidade dos Direitos Humanos.

A década de 1990, após o fim da bipolaridade EUA versus antiga União Soviética, o sistema ONU realiza uma série de conferências pautadas nos Direitos Humanos e o bem-estar das populações. Por essa razão, a década de 1990 é apelidada da Era das conferências sociais do sistema ONU.

mobilização global em todos os níveis a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável em todas as vilas, cidades e aldeias do planeta durante as duas primeiras décadas do século XXI, ou seja, até o ano de 2020.

Dentre os principais problemas que o Programa Habitat considerou prioritários para atacar, destacam-se: repensar os padrões de produção e consumo, particularmente nos países industrializados; alterar a demografia para patamares sustentáveis; diminuir o número de pessoas sem moradias; combater o desemprego, a falta de infraestrutura básica, a falta de serviços, a escalada de violência e da insegurança bem como diminuir a vulnerabilidade a desastres no mundo.

Já nos anos 2000, no âmbito da Declaração do Milênio, mais uma vez o sistema ONU reafirmou os direitos à moradia e ao saneamento básico, dois pontos extremamente nevrálgicos no contexto das cidades, sobretudo nos países em desenvolvimento. Essas metas dos objetivos do milênio mobilizaram a agenda internacional do desenvolvimento ao longo de 15 anos. Após esse período, tais metas foram redefinidas por um interstício de mais 15, de modo que 2030 passa a ser o novo marco para que o mundo atinja o caminho mais sustentável e resiliente. Nesses termos, a agenda do desenvolvimento sustentável que se coloca até os anos 2030 pelo sistema ONU, mais precisamente a partir do PNUD, está alicerçada em uma Declaração com 17 objetivos e 169 metas a serem perseguidas globalmente.

Em 2016, vinte anos depois de Istambul, realizou-se em Quito, no Equador, a III Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a HABITAT III. Nessa conferência, uma nova agenda urbana foi proposta, recaindo sobre as cidades o papel de articuladora do desenvolvimento. Através da Nova Agenda Urbana, a UN-HABITAT propõe uma agenda global em prol da boa urbanização, um modelo de cidades capaz de oportunizar empregos, moradias dignas e o desenvolvimento sustentável.

Segundo Rodrigues (2016), algumas questões se colocam como limitantes para a efetividade dessa carta de Quito acerca do plano de ação em prol da nova agenda urbana. A primeira limitação decorre do fato de que esse documento é tão somente uma carta de intenções que não vincula juridicamente os Estados nacionais, de modo que depende da boa vontade desses atores estatais. A segunda limitação decorre do fato de que a nova agenda urbana depende sobremaneira da atuação política das cidades, todavia, esse é um ator cuja participação e poder nas relações internacionais ainda é muito periférica³, dependendo muito da

³ A paradiplomacia é o fazer diplomático que passou a ser realizado pelos Estados, municípios e organizações não governamentais, sobretudo, a partir dos anos 1990, quando do fim da bipolaridade. Todavia, no âmbito das relações internacionais, o sistema ainda é westfaliano, de modo que os Estados nacionais ainda possuem a titularidade nas principais negociações e construção de tratados.

diplomacia oficial dos Estados nacionais. Por fim, a terceira limitação decorre do fato de que a ONU HABITAT é um programa pequeno dentro do sistema ONU, não dispendo de tantos recursos face ao tamanho do desafio que essa agenda reivindica.

Esses e outros marcos regulatórios advindos de outras agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial, do BID e da OCDE, criam para as cidades verdadeiros repertórios e agendas públicas que por vezes auxiliam ou condicionam a atuação de prefeitos e vereadores. Em que pese os modelos serem sempre pautados em intenções meritórias, a verdade é que as cidades são caldos de cultura que nem sempre conseguem ser domadas por modelos e planos de ação verticalizados. As cidades costumam ter personalidade!

2.1.3 Os marcos regulatórios das cidades no ordenamento brasileiro: Estatuto das Cidades e seus instrumentos de gestão da política urbana

O ordenamento jurídico brasileiro, desde a redemocratização na década de 1980, colocou as cidades no rol das suas grandes preocupações programáticas. Não sem razão, a Constituição de 1988 trouxe como grande inovação a inserção de um capítulo dedicado à política urbana. Fruto da mobilização política empreendida pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, a Constituição elegeu os municípios como instância política institucional legítima para o estabelecimento e gestão das políticas urbanas.

Nascida na década de 1960, a partir de setores progressistas da sociedade brasileira, a exemplo do Instituto de Arquitetos do Brasil, da Comissão Pastoral da Terra, partidos de esquerda, dentre outros atores, a luta pela reforma urbana iniciou-se como uma agenda política que reivindicava uma série de demandas estruturais para a diminuição das desigualdades sociais nas cidades. Desse modo, a reforma agrária e a própria reforma urbana foram pautas dessa agenda pública que encontrou profunda resistência dos governos autoritários que afloraram no país entre os anos 1960, 1970 e 1980.

Através do documento intitulado por Solo Urbano e Ação Pastoral, a Igreja Católica (1982) realiza uma verdadeira análise da conjuntura da situação urbana a partir da constatação dos rápidos processos de êxodo rural, aumento expressivo das cidades, especulação imobiliária e o papel do Estado como agente regulador desses processos que, se não mediados, ampliariam as injustiças sociais. Através desse documento, o argumento da função social da propriedade ganhará força discursiva que permitirá sua inserção mais incisiva na nossa Constituição nos anos de 1988.

Como desdobramentos do processo de redemocratização em curso, surge, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional de Reforma Urbana, um movimento social de natureza contestatória e reivindicatória que passou a advogar em prol de um ideário de reforma urbana pautada na justiça social. Se no início sua grande pauta era a moradia digna, logo em seguida incorpora na sua agenda a pauta das cidades, incluindo, assim, temas como mobilidade urbana, equipamentos públicos, segurança pública, lazer, enfim, a cidade como uma casa para além da casa que reivindicava cuidados do Estado e da sociedade em geral.

A atuação do Movimento pela Reforma Urbana durante a Assembleia Nacional Constituinte foi fundamental nos processos de articulação política em prol das demandas populares face aos poderosos lobbies de setores ligados ao capital urbano. Desse modo, a inserção do capítulo de política urbana tratando de temas como plano diretor, função social da propriedade, progressividade tributária e usucapião urbano foi uma verdadeira vitória desse movimento social e que teve efeitos significativos na realidade de nossas cidades.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

Seguindo os passos da Constituição de 1988, ganha corpo a Lei Nacional nº 10.257 publicada em 10/07/2001, qual seja, o Estatuto das Cidades, uma lei que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal no que concerne ao capítulo acerca da Política Urbana. Nesse sentido, à luz do Estatuto das Cidades, a noção de cidade sustentável é elevada à verdadeira condição de direito humano que deve ser garantida pelo Estado em parceria com todos os setores da sociedade civil.

São pontos nevrálgicos dessa agenda de garantias de direitos à cidade sustentável: a garantia à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à mobilidade, aos equipamentos e serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, bem como ao compromisso intergeracional, ou seja, o respeito à memória das gerações passadas, o bem-estar das gerações do presente e a garantia de preservação e manutenção das condições de vida e bem-estar para as nações futuras.

No que concerne às diretrizes gerais da Política Urbana, acompanhando a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades elege a função social da propriedade como o princípio norteador e garantidor da relação de equilíbrio social da terra urbana, de modo que, mais que servir aos interesses individuais, o solo urbano deve ser destinado à cidade socialmente justa e sustentável nas suas relações de contrapartida entre os cidadãos.

Já no que se refere às competências da União, dos Estados e municípios, o Estatuto das Cidades adentra na geopolítica urbana, disciplinando as cotas de responsabilidades de cada um desses entes da federação brasileira. Se para a União cabem as regulações de ordem mais geral, a exemplo da implementação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a gestão de políticas nacionais em apoio aos municípios no que concerne ao saneamento básico, moradia, gestão democrática das cidades, bem como regularização fundiária, aos Estados, cabem as responsabilidades intermediárias que estão relacionadas às zonas metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões e as suas integrações com os municípios e as suas respectivas sociedades civis. Aos municípios, por fim, cabe a própria gestão da política urbana em si, o que está intimamente relacionado ao desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano, à função social da cidade, à aprovação dos planos diretores, ao ordenamento territorial bem como à gestão democrática da cidade.

É justamente o Artigo 4º do Estatuto das Cidades que elenca o conjunto de instrumentos que a União, os Estados e os Municípios dispõem para a consecução da política urbana. Este é um tópico profundamente importante e que por si só já justificaria um verdadeiro curso no campo interdisciplinar em que se intersecciona a gestão pública, o urbanismo e o direito administrativo no que concerne à gestão da política urbana. Para fins didáticos, comentaremos brevemente esses institutos que se nos parecem fundamentais para a compreensão mais geral do Estatuto das cidades no que concerne ao papel dos municípios na gestão das cidades.

I. Planejamento Municipal: no que concerne ao planejamento municipal, o Estatuto das Cidades elege oito instrumentos capazes de auxiliar as municipalidades em relação à gestão do solo urbano, são eles:

a. Plano Diretor: o plano diretor é justamente o texto normativo democraticamente aprovado pelos legislativos municipais contendo a ordenação do solo urbano a partir do princípio da função social da cidade. De modo objetivo, o plano diretor deve explicitar a política de desenvolvimento urbano, suas estratégias de desenvolvimento, levando em conta as potencialidades e realidades locais. Através do macrozoneamento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) deve estabelecer as zonas que pretende desenvolver, ocupar, reestruturar, requalificar, enfim, os desenhos urbanos que se quer ver realizados a partir de investimentos e estímulos públicos. Nesse sentido, o plano diretor deve conter em si o planejamento de curto, médio e longo prazo, devendo sempre ser revisto no prazo de dez anos, seja para referendar as estratégias, seja para redefini-las.

b. Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo: esse é o instrumento que permite à prefeitura, através do plano diretor, imputar ao particular as condições de uso e ocupação do solo urbano, imputação essa capaz de gerar obrigação de fazer por parte do particular proprietário do solo em questão. O não cumprimento deste instrumento gera para a prefeitura o direito de majorar progressivamente os valores do IPTU, a fim de desestimular que o particular ocupe inadequadamente o solo urbano em oposição ao que se propõe o plano diretor.

c. Zoneamento ambiental: este é o instrumento da política urbana e da legislação ambiental que permite aos poderes públicos definir que áreas devem ser delimitadas em prol da preservação do meio ambiente, de modo a limitar ou condicionar a ocupação urbana a fim de zelar pela biodiversidade, qualidade do solo, dos recursos hídricos, enfim, a sustentabilidade. O estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (APAS) é o exemplo mais comum desse tipo de zoneamento.

d. Plano plurianual: este é um instrumento previsto no Artigo nº 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto nº 2.829 no qual vinculam-se os governos federal, estadual e municipal a um plano de diretrizes, objetivos e metas de médio prazo que deve ser seguido por essas esferas da federação brasileira. O Estatuto das cidades, ao trazer o plano plurianual como um instrumento da política urbana, vincula essa matéria a essa modalidade de planejamento público capaz de perpassar governos, preservando a agenda do planejamento urbano das intempéries da política;

e. Diretrizes orçamentárias e orçamento anual: o Estatuto das Cidades, ao tratar o orçamento público urbano na sua condição de instrumento, constrange as três esferas da federação (União, Estados e municípios) a sempre incluírem a agenda urbana nos tópicos do planejamento e execução das finanças públicas, de modo que essa deve ser sempre uma preocupação pública, algo que reverbera nas políticas de moradia, iluminação pública, saneamento básico, mobilidade urbana, dentre tantos outros temas que são afetos às cidades;

f. Orçamento participativo: o Estatuto das Cidades, ao trazer o orçamento participativo cria, sobretudo para os municípios, a obrigação de conduzir as políticas urbanas do modo mais democrático quanto for possível, de modo a estimular a participação cidadã dos munícipes bem como de todos os setores da sociedade civil local no que se refere à escolha do destino dos recursos públicos, ou seja, onde, como e com quem investir o orçamento público;

g. Planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social: esses são instrumentos que auxiliam as prefeituras e câmaras de vereadores a pensarem a cidade a partir de seus propósitos, planos e metas. Aqui há uma nítida interface entre as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas de inclusão social. As cidades, para alcançarem seus desideratos, precisam de planejamento público capaz de previsibilidade e assertividade.

II. Institutos Tributários e financeiros: Esse é um outro rol de instrumentos que o Estatuto das Cidades prevê como meio de financiar e potencializar a política urbana. São eles:

a. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU): Esse é o tributo de competência municipal, no qual seu fato gerador é a propriedade e a posse do solo urbano, seja ele edificado ou não. É através do IPTU que as prefeituras em tese sobrevivem, haja vista que essa geralmente é a maior fonte de receitas de municípios de pequeno/médio porte, sendo, assim, muito importante para a composição dos orçamentos municipais. No Estatuto das Cidades, o IPTU, para além de gerador de renda para os municípios, tornou-se também um verdadeiro instrumento de promoção da função social. Nesses termos, nos casos de propriedade urbana em desconformidade com a função social estabelecida

pelo plano diretor, abre-se para a prefeitura o direito de progressivamente (e gradativamente) aumentar a taxaço a fim de estimular o proprietário a cumprir o que determina a política urbana.

b. **Contribuição de Melhoria:** essa é uma modalidade de tributo que permite ao poder público a cobrança de valores a partir dos benefícios imobiliários auferidos pelo particular pela realização de uma dada obra pública. Nesse sentido, dois são os fatos geradores que devem ocorrer para justificar esse tributo, quais sejam: a) realização de uma obra pública; b) ganhos imobiliários pela valorização decorrente da obra. Desse modo, o cidadão que, por exemplo, teve sua propriedade valorizada por conta da realização de uma obra realizada pela pelo poder público, como uma ponte, uma praça, uma requalificação, pode vir a ser cobrado pela esfera promotora da obra, ou seja, a União, o Estado ou o município. A função desse tributo é justamente ajudar o financiamento da obra. No caso do solo urbano, as obras realizadas pelas prefeituras, caso provoquem valorizações nos valores dos imóveis alcançados pela obra, podem, sim, ser fato gerador desse tributo para o município.

III. Incentivos e benefícios fiscais e financeiros: esses são instrumentos que estão à mão dos poderes públicos a fim de estimular a política urbana, como, por exemplo, a atração de investidores, a ocupação de determinadas áreas, a realização de políticas de desenvolvimento social, dentre tantas outras possibilidades que podem ser acionadas pelos distintos entes da federação brasileira. No caso dos municípios, é comum o executivo enviar projetos de lei para aprovação da câmara de vereadores contendo políticas de incentivos fiscais, tais como isenções, imunidades ou até mesmo o perdão de dívidas, a fim de se estimular determinados setores ou segmentos da sociedade. Em Salvador, por exemplo, é comum no final do ano a prefeitura lançar os Programas de Parcelamento Incentivados (PPIs), que são modalidades de incentivo de parcelamento de dívidas de tributos municipais mediante descontos mais generosos, a fim de se estimular a entrada de recursos nos cofres públicos.

IV. Instrumentos jurídicos e políticos: trata-se do conjunto de institutos jurídicos e estratégias políticas que podem ser utilizados pelos poderes públicos ou até mesmo reivindicados por particulares para o encaminhamento de agendas urbanas relevantes. Boa parte desses instrumentos faz parte de derivações do poder de polícia administrativa que, segundo Justen Filho (2008), é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade. Dentre esses instrumentos apontados pelo Estatuto das Cidades, destacam-se as restrições à propriedade privada, as leis de zoneamento territorial, as concessões e onerações públicas, bem como os direitos do Estado e dos cidadãos dentro da ordem jurídica brasileira.

Dentre as restrições à propriedade privada, apontam-se:

a. **Desapropriação:** instrumento jurídico presente na Constituição Federal, no seu Artigo 5º, inciso XXIV, que faculta ao poder público se apropriar de bem privado quando motivado por necessidade, utilidade pública ou interesse social, sempre mediante a pagamento de indenização justa e prévia. Diferente do confisco, a desapropriação prevê o pagamento de indenização justa, em dinheiro e prévia. O Estatuto das Cidades, ao disponibilizar esse instrumento jurídico em prol da gestão urbana, tanto reconhece a prevalência do interesse público em relação ao privado, como também oferece uma ferramenta eficiente e efetiva para os gestores públicos no que se refere ao planejamento das cidades;

b. **Servidão administrativa:** esse é um instrumento que se enquadra no rol das limitações do Estado à autonomia privada, de modo que permite ao Estado, em favor de uma utilidade pública, a partir de autorização legal, fazer uso parcial de uma propriedade privada a fim de garantir um interesse público. A servidão administrativa se estabelece a partir de um ato administrativo unilateral singular que se impõe ao particular o uso e fruição de determinado bem imóvel, de modo que se trata de um verdadeiro direito real de gozo por parte do poder público, podendo ou não ser passível de indenização. Ao contrário da desapropriação, a servidão administrativa não torna o bem de propriedade do poder público, o mesmo continua na propriedade do particular, todavia este precisa suportar o uso, fruição e gozo por parte do Estado. O Estatuto das Cidades, ao trazer para si esse instrumento, amplia as alternativas de governança das cidades;

c. **Limitações administrativas:** esse é o instrumento que permite ao poder público de modo unilateral, pela via de ato administrativo, criar regramentos ao modo de uso e gozo da propriedade privada. Nesse sentido, todo regramento das cidades, no que concerne à construção e uso do solo urbano, é pautado em limitações administrativas, o que determina, por exemplo, o gabarito urbano, o tamanho de lote a ser construído, o disciplinamento do silêncio urbano, enfim, todas as vedações que são imputadas ao particular de um modo geral. Para a boa gestão das cidades, se, por um lado, é imprescindível a existência dessas limitações administrativas, por outro, é necessário que as municipalidades se cerquem de órgãos fiscalizadores eficientes que exerçam o poder de polícia administrativo, pautados pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e dignidade humana.

d. **Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano:** o tombamento de imóveis e móveis é a limitação imputada pelo poder público aos particulares quando diante do interesse coletivo de se preservar a identidade desses bens que de algum modo guardam em si valores históricos, culturais e ambientais para que possam ser gozados pelas gerações presentes e, sobretudo, as futuras. As políticas de tombamento estão intimamente ligadas à preservação da memória, de modo que os seus fios são capazes de nos remeter ao passado, mas, sobretudo, nos

inspirar o futuro. No caso brasileiro, as políticas de preservação da memória são um capítulo à parte e dizem muito das nossas ausências, negligências e omissões. Fruto de um processo de colonização europeia, pautada em dizimação dos indígenas e escravização de povos africanos, ao olhar até hoje a nossa memória nacional tombada, não parece fazer sentido o fato de termos tantos patrimônios católicos de matriz lusitana tombados face ao pouquíssimo número de patrimônios indígenas e negros tombados. Se o Brasil deseja cumprir a constituição federal, precisa fortalecer suas políticas públicas de reconhecimento, algo que resvala nas políticas de preservação da memória. Essa é uma dívida histórica que ainda ser adimplida por nossas cidades.

Dentre os instrumentos que se perfazem a partir de leis de zoneamento territorial, destacam-se:

a. Instituição de unidades de conservação: as unidades de conservação são espaços territoriais que a lei destina para a proteção do patrimônio ambiental, a fim de que estes sejam preservados nas suas singularidades e peculiaridades. As unidades de conservação encontram amparo legal na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, um sistema que ampara as diversas modalidades de Unidades de conservação existentes no país nas distintas esferas e unidades da nossa federação. A lei prevê cinco distintas modalidades de unidades de conservação, quais sejam: a) Estação Ecológica (ESEC); b) Reserva Biológica (REBIO); c) Parque Nacional; d) Monumento Natural (MONA); e) Refúgio da Vida Silvestre (REVIS). O Estatuto das Cidades, ao considerar as instituições de unidades de conservação como um instrumento da gestão urbana, incorpora verdadeiramente o espírito de sustentabilidade que a própria lei anuncia logo nos seus primeiros artigos.

b. Instituição de zonas especiais de interesse social: as zonas especiais (ou áreas especiais) de interesse social ZEIS (ou AEIS) são territórios das cidades destinados a assentamentos habitacionais de populações de baixa renda. Esses trechos, demarcados no plano diretor e nas leis de zoneamento urbano, podem se referir tanto a áreas já habitadas que precisam de regularização fundiária e políticas públicas de Estado para inclusão social nas cidades, como a espaços vazios, destinados a políticas públicas de moradia de baixo custo. Concebida na cidade de Recife no ano de 1987, a partir de um projeto de lei idealizado pelo movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife sob a liderança de Dom Helder Câmara, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi uma lei que, logo quando surgiu, influenciou decisivamente o urbanismo nacional no que se refere às habitações populares. Ao propor a regularização fundiária da cidade de Recife, e conseqüentemente a defesa do direito de morar das populações mais precarizadas, as ZEIS passaram a inspirar outras cidades, sobretudo nos processos de urbanização das favelas,

de modo que chegaram ao Estatuto das Cidades como uma conquista dos movimentos sociais de reforma urbana e como uma grande contribuição para as gestões municipais.

Dentre as concessões públicas e onerações ao direito de uso do solo urbano, o Estatuto apresenta como instrumentos:

a. Concessão de direito real de uso e a Concessão de uso especial para fins de moradia: ambos institutos são utilizados pelos poderes públicos para transferir para o particular o direito de posse de terras públicas para fins específicos de interesse social, como, por exemplo: regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo, bem como outras destinações de interesse social. No caso da regularização fundiária de assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, é comum o uso desses instrumentos quando diante de terras públicas. Nesse sentido, como não é possível usucapião de terras públicas, o Estado pode, mediante ato administrativo motivado, realizar concessão do seu direito de propriedade (direito real) em favor de um particular a fim de que este exerça a posse do bem imóvel de acordo com os limites e as regras da concessão recebida.

b. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC): esse é um instrumento da gestão urbana que confere ao poder público o direito de notificar que o proprietário de imóvel urbano edifique ou lhe dê melhor uso a fim de que este cumpra a sua função social de acordo com o plano diretor da cidade. Caso o particular notificado não cumpra a determinação, cabe ao poder público aplicar a progressividade do IPTU e, após cinco anos, no caso de persistência no descumprimento, a desapropriação do bem com indenização a ser paga com títulos da dívida pública.

Dentre os direitos do Estado e dos cidadãos em relação ao solo urbano, o Estatuto apresenta os seguintes instrumentos jurídicos:

a. Usucapião especial de imóvel urbano: o usucapião é uma forma originária de aquisição da propriedade a partir da posse mansa e pacífica durante certo decurso de tempo estabelecido pelo Código Civil. A Constituição de 1988 e, de modo regulamentar, o Estatuto das Cidades incrementaram esse instituto jurídico a fim de que o mesmo se adaptasse à realidade das cidades, servindo assim à gestão da política urbana, sobretudo no que concerne à regularização fundiária. Diante desse contexto, o Estatuto cria duas possibilidades de se usucapir nas cidades, quais sejam, o usucapião urbano individual e o usucapião urbano coletivo.

Em relação ao usucapião urbano, o Artigo 9 do Estatuto das Cidades praticamente repete o que diz o Artigo 183 da Constituição Federal e o Artigo 1.240 do Código Civil, qual seja:

Artigo 9º 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.

Já no que se refere ao instituto do usucapião coletivo, aqui o Estatuto das Cidades inova na medida em que cria um novo instrumento capaz de, em escala, empreender ações de regularização fundiária. Nesses termos, o usucapião coletivo se constitui em uma forma de aquisição de frações de terras urbanas de modo coletivo, tendo vários autores em um mesmo processo de usucapião. Em cidades antigas do Brasil, em que a propriedade das terras descende do século XIX, o instituto do usucapião coletivo se constitui em uma ferramenta em prol da função social da propriedade, oportunizando a regularização fundiária de bairros adensados de baixa renda cujas propriedades das terras sejam de espólios de famílias seculares.

b. Direito de superfície: esse é o direito que tem o proprietário de fração do solo urbano de conceder a outrem o direito de dispor da superfície do seu terreno mediante escritura pública registrada. Através dessa modalidade de transação urbana, a cidade se viabiliza a partir de empreendimentos que paulatinamente reconfiguram o espaço urbano e geram para a municipalidade recursos advindos de tributos e encargos que, no caso, devem ser assumidos pelo ator superficiário.

c. Direito de Preempção: esse instituto confere ao poder público municipal o direito de preferência na aquisição de bens imóveis em regiões em que esteja vigendo o Direito de Preempção. Através deste instrumento, projetos urbanos podem ser viabilizados em áreas em que o poder público municipal precise atuar, mas que carece de terreno para tal. São áreas que justificam a necessidade de exercício do direito de preempção: 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; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

d. Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: esse é um instrumento político pelo qual o plano diretor da cidade estabelece as áreas da cidade em que o particular, mediante contrapartida, fica autorizado: a) a construir acima do coeficiente estabelecido pelo PDDU, ou seja, a proporção entre o lote edificado e a área do terreno; ou b) alterar o uso do solo para outros fins distintos da área em que esteja localizado o terreno.

e. Transferência do direito de construir: esse é um instrumento da política urbana em que o plano diretor prevê áreas de interesse nas quais um proprietário de um lote possa utilizar (ou vender) o seu potencial construtivo em outro lote

localizado em outra área da cidade. A ideia deste instituto é aliviar politicamente as municipalidades quando diante de áreas em que não seja conveniente o adensamento construtivo, de modo que os proprietários dessas áreas não se vejam prejudicados pelo não exercício dos seus respectivos potenciais construtivos. Por outra via, o próprio plano diretor deve prever que áreas seriam destinadas a receber esses potenciais construtivos, de modo que esse instituto sirva para o planejamento sincrônico da cidade. O Estatuto, no seu Artigo 35, indica que previsibilidades o legislador municipal deve considerar para fins de transferência do direito de construir, quais sejam:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O exemplo mais comum do uso desse instituto é o caso de interesse de áreas de preservação histórica, a fim de que não se perca a originalidade arquitetônica e se incentive que os particulares preservem essas edificações. Nesses casos, o Plano Diretor, ao prever a transferência do direito de construir, alivia muito a pressão da especulação imobiliária, ao mesmo tempo em que oferece uma contrapartida aos proprietários, a fim de que esses preservem seus imóveis. O mesmo ocorre nos casos de lotes localizados em áreas de interesse ambiental;

f. Operações urbanas consorciadas (OUC): esse é o instrumento de gestão urbana que prevê a realização de projetos urbanos pela municipalidade em parceria com atores privados, tais como moradores, proprietários, usuários e investidores imobiliários, tendo como objetivo transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Nesse sentido, essas operações ocorrem quando da existência de um projeto urbanístico pautado no interesse público que precisa tomar corpo através da cooperação entre atores governamentais e não governamentais.

São elementos das OUC: a) Territorialidade: o plano de intervenção precisa estar circunscrito em uma determinada perimetralidade a fim de que os atores e esforços sejam mobilizados a partir de objetivos territorialmente bem delineados; b) Financeiro: nas OUC, deve estar previsto o custo que será arcado, as contrapartidas e como cada ator se beneficiará com a empreitada colegiada; c) Institucionalidade: concerne à gestão das OUC, como se darão os processos decisórios, a gestão de recursos, as cotas de responsabilidade; d) Socioeconômico: esse elemento concerne ao atendimento socioeconômico da população afetada pela OUC, de modo a diminuir os impactos dessa ação consorciada.

g. Regularização fundiária: esse é o elemento basilar de toda a luta pela reforma urbana, que mobilizou e ainda mobiliza diversos atores da sociedade brasileira. Como vimos nas primeiras seções desta obra, a maneira como se deu a distribuição de terras no Brasil, de modo politicamente premeditado, excluiu e ainda exclui parcelas significativas da população brasileira do acesso à terra e, no caso das cidades, da terra urbana. Estamos aqui falando do exército de excluídos que nunca teve acesso pleno à terra rural e que, nos processos de urbanização, continuam não tendo acesso pleno à terra urbana, de modo que os cortiços, as vilas operárias, as palafitas, as grotas e as favelas restaram como opção de moradia alternativa às ruas.

O Estatuto das Cidades, ao eleger a regularização fundiária como um instrumento da gestão urbana, em última análise, promove dois dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como preceitua o Artigo 3º, incisos I e III da nossa Constituição, quais sejam: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; e III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

h. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos: aqui adentramos no campo das políticas judiciárias de acesso à justiça, no qual se consolidou no Ocidente o entendimento de que o Estado deve oferecer aos cidadãos de baixa renda a assistência jurídica gratuita de modo a tornar a justiça acessível.

Segundo Souza Santos (1995), a questão do acesso à justiça não se constitui em um tema novo, já acompanha a luta de classes bem como a ação dos Estados desde o século XIX. Todavia, foi com o pós-guerra que a questão explodiu, por meio da consagração dos novos direitos econômicos e sociais pela via constitucional em paralelo com o desenvolvimento do Estado providência (Welfare State). Nesse contexto, sustenta o autor que o acesso à justiça terminou se transformando num direito sem o qual os outros não poderiam sequer ser alcançados. Em sendo assim, a ausência de mecanismos para a consecução do acesso à justiça transformaria os novos direitos sociais e econômicos em meras declarações sem efetividade, restando, assim, a constatação de que a justiça civil não poderia estar limitada à dimensão técnico-formal, socialmente neutra, como de costume, devendo, sim, estar contra determinados interesses divergentes.

É justamente imbuído nesse espírito que o legislador, ao conceber o Estatuto das Cidades, previu que, no longo processo de consolidação do direito à cidade, as classes menos abastadas necessitarão buscar a justiça para verem respeitados seus direitos. Essa é a razão pela qual o Estatuto coloca como um dos instrumentos de gestão urbana a gratuidade da assistência técnica e jurídica. Ao fim e ao cabo, o que está posto é que o Estado democrático de direito precisa garantir esse nível de acessibilidade se quiser continuar portando as alcunhas de democrático e garantidor de direitos.

2.2 A política pública e os marcos regulatórios do morar no Brasil

*Eu não tenho onde morar,
É por isso que eu moro na areia.*

Dorival Caymi

*A casa é o centro da saudade
Pra/Lá onde a gente volta com o samba de verdade
Morena que mora e habita em mim
Pra casa voltarei
Pois o samba não tem fim*

Carlinhos Brown

E mais uma vez nos amparando na literatura nacional e no cancionário popular brasileiro, de pronto nos damos conta de que a questão da moradia para os segmentos mais vulnerabilizados da população brasileira sempre foi pautada por condições de precariedades, resiliências e resistências. O acadêmico mais puritano certamente questionará a validade teórica e metodológica dessa análise por vias tão pouco ortodoxas, como é o caso da literatura e do nosso cancionário. Sob o argumento de que lhe faltam densidade teórica e dados históricos precisos, o leitor mais crítico se autorizará a não prestar as devidas vênias a elementos tão corriqueiros e tão desprovidos de assertividade epistêmica.

Todavia, defendemos a tese de que não devemos negligenciar esses elementos que tão bem retratam nossos arquétipos nacionais. A literatura, os cancionários nacionais, bem como demais expressões culturais, são marcadores dinâmicos do ethos de uma dada nação, de modo que são capazes, sim, de gerar imagens de um dado país, da sua cultura e, sobretudo, da sua identidade nacional. É o que Cervo (2008), em sua obra *Inserção Internacional*, denomina por conceitos nacionais – esse conjunto de expressões culturais que se encontra na literatura, na música bem como nos clássicos nacionais, todos esses elementos que ajudam a interpretar o país.

À luz desse entendimento, a lembrança de algumas obras da literatura nacional e letras de canções populares nos remete a uma verdadeira viagem nos escaninhos da nossa alma nacional, aqui parafraseando Conceição Evaristo (2006) os “Becos da Memória”. E o que seriam esses becos? No nosso entender, um conjunto

de reminiscências proseadas, cantadas e versejadas que dão conta de aspectos afetos ao povo de um modo geral, afetos esses, não raro, negligenciados pelo mainstream⁴.

É a partir dessas reflexões, oportunizadas pelos conceitos nacionais tão presentes na literatura e no cancionário nacional, que o presente capítulo almeja tratar da política pública e dos marcos regulatórios do morar no Brasil, um movimento sociohistórico no qual o Estado brasileiro, ao longo do século XX, foi constrangido a incorporar políticas de habitação a fim de sanar esse problema público que passou a se agravar com o crescimento exponencial das capitais brasileiras. Seguindo esse objetivo, este capítulo está estruturado a partir de quatro itens, quais sejam, no primeiro, algumas memórias do morar a partir da literatura brasileira; e, no segundo, um breve relicário das lembranças musicais acerca do morar no Brasil. Em suma, nesses dois capítulos iniciais, teremos um exercitar a literatura e o cancionário popular brasileiro como motes capazes de nos conduzir a reflexões substantivas e esclarecedoras acerca de um Brasil que ainda tem muito por caminhar. Por fim, no terceiro item, a memória da política pública habitacional e os marcos regulatórios do morar no Brasil contemporâneo.

2.2.1 Memórias do morar na literatura brasileira

Em *O Cortiço*, de Aluísio de Azevedo (1983), uma obra naturalista do final do século XIX, as habitações precárias são verdadeiras testemunhas de trajetórias humanas fragmentadas pela extrema pobreza, cotidianamente agravada pelas contingências da vida. O cortiço, em verdade, é cenário, mas é também ator principal de um conjunto de tramas que são agravadas pelas condições indignas de moradia dos personagens.

Já no início do século XX, na fronteira do Modernismo, mas ainda sobre forte influência naturalista, de modo não menos cítrico, Clara dos Anjos, de Lima Barreto (1995) retrata o subúrbio carioca como o refúgio dos infelizes, o lugar destinado aos excluídos de toda sorte, os negligenciados do Estado e do capital. Nesse sentido, Clara dos Anjos é o retrato da mulher negra, periférica, vítima do racismo estrutural e estruturante que conforma a sociedade brasileira; ela é a expressão das interseccionalidades que ampliam a sua condição de vulnerabilidade. Cassi Jones, seu amado algoz, por sua vez, é a expressão da pseudo elite nacional

⁴ Mainstream é uma palavra de origem inglesa que, na tradução ao pé da letra, significa fluxo principal. Essa é uma expressão utilizada justamente para indicar tendências que são tidas como dominantes em determinada área do pensamento. A dominância não significa ser o lado mais correto, mas ser o lado mais reconhecido pela maioria.



forjada pela tétrede escravismo, patriarcado, colonialismo e classismo, elementos que, em última análise, culminam na gramática das ausências de humanidade, respeito, alteridade, solidariedade e empatia.

...O subúrbio é o refúgio dos infelizes. Os que perderam o emprego, as fortunas; os que faliram nos negócios, enfim, todos os que perderam a sua situação normal vão-se aninhar lá; e todos os dias bem cedo, lá descem à procura de amigos fiéis que os amparem, que lhes dêem alguma coisa, para o sustento seu e dos filhos. Lima Barreto. In: Clara dos Anjos.

Em *Macunaíma*, Mário de Andrade (2007) apresentará ao Brasil seu alter ego, o herói nacional sem nenhum caráter. Um filho do Brasil cagado, não nascido, que mesmo conseguindo ser safo na maioria das vezes, não perderá jamais a sua condição de figura periférica, de outsider⁵ e de morador precário. *Macunaíma*, antes de ser herói, é o arquétipo do nortista sobrevivente na (e da) Paulicéia Desvairada, onde admitir ter preguiça é mais firmeza de caráter que propriamente fraqueza de espírito.

Alguns anos mais tarde, Jorge Amado (1966, 1976), a partir de vários romances, nos apresenta as formas precárias de morar na Bahia. Já em *Bahia de Todos os Santos*, mais que romance, um guia da cidade de Salvador, logo na introdução, Jorge se oferece ao leitor para ser seu cicerone, ou seja, seu anfitrião pelas ruas da velha cidade da Bahia. Mas ele faz uma ressalva: não levará apenas para as partes nobres, como habitualmente o fazem os guias turísticos, mas adentrará também pelas periferias onde mora o povo pobre da cidade, na maioria negros.

Em *Jubiabá*, a infância e mocidade do negro Antônio Balduino é a memória de um lugar de pobreza, precariedade, mas de muita solidariedade. Foi no *Morro do Capa Negro*, inspirado pelos exemplos do lendário babalorixá Jubiabá, que o negro

⁵ Outsider é uma expressão de origem inglesa utilizada para denominar sujeitos que não estão vinculados a um grupo determinado, agindo de modo independente, estando, assim, à própria sorte.

Balduino aprendeu as suas primeiras lições de resistência política, solidariedade e resiliência. Não sem razão, para a manutenção do Morro do Capa Negro, a comunidade precisou se unir em luta. Esse já era o prenúncio da necessidade de resistência política contra as forças da especulação imobiliária nos processos de requalificação associados à gentrificação dos espaços urbanos.

Menos focada no morar e mais na condição humana, Clarice Lispector (1988), no seu último romance publicado em 1977, nos apresenta a personagem Macabéia, uma mulher nordestina que habita de modo precário e desajustado na cidade do Rio de Janeiro. A Hora da Estrela, para além da ironia, é uma verdadeira alegoria que nos permite, à luz das tantas ausências que recaem sobre a vida de Macabéia, refletir como as cidades conseguem ser tão cruéis a ponto de invisibilizar pessoas, sobretudo as mais vulnerabilizadas. Macabéia, uma mulher nordestina, possivelmente negra, empregada doméstica que não se permite sonhar (ou que não lhe é permitido sonhar).

Todavia, no contrafluxo de Macabéia, lá pelos anos de 1958, na favela do Canindé, uma favela que se expandia na beira do Tietê, Maria Carolina de Jesus oferece ao Brasil uma literatura verdade, qual seja, seu diário de catadora de papel e moradora do Canindé. Em Quarto de Despejo, diário de uma favelada, Carolina de Jesus (2014) nos relata o cotidiano triste e cruel da sua experiência de vida na favela, suas dores, angústias e dissabores. Ao batalhar todos os dias para garantir as refeições de seus filhos em meio ao desânimo causado pela fome, Carolina encontrou na escrita o estímulo para continuar sonhando. Da grande obra de Carolina, a tristeza que resta é o fato de que, em que pese ter sido escrito na década de 1950, essa ainda é uma obra atual porque os dramas de Carolina são vividos todos os dias nas periferias brasileiras.

2.2.2 Breve relicário das memórias musicais do morar no Brasil

Passando para o cancionário nacional, não é de se espantar que nas letras de música as referências sobre o morar para os mais vulnerabilizados também mantenham o mesmo padrão encontrado na literatura, qual seja: precariedade, resiliência e resistência. De modo breve, destacaremos aqui algumas pérolas do nosso cancionário nacional a partir do morar.

Iniciemos então com Dorival Caymmi e sua irreverência ao lançar o estribilho de um samba de rua: Eu não tenho onde morar/ É por isso que eu moro na areia! Essa irreverência esconde, em verdade, a dor da constatação de um morador de rua da sua condição precária de vida sem um teto para chamar de seu.



Eu não tenho onde morar

*Eu nasci pequenininho
Como todo mundo nasceu
Todo mundo mora direito
Quem mora torto sou eu!
Vivo na beira da praia
Com a sorte que Deus me deu
Maria mora com as outras
Quem paga o quarto sou eu!*

Dorival Caymmi

*Escute mais!

Escute na voz do compositor:

https://www.youtube.com/watch?v=4FQ_0JnL-DE

Mas eis que, acompanhada de Jacob do Bandolim e os grupos Época de Ouro e Zimbo Trio no Teatro João Caetano no ano de 1968, a música já conhecida do radialista e compositor Oldemar Magalhães, em parceria com Luiz Antônio, imortaliza a voz da divina Elizeth Cardoso e eleva o Barracão de Zinco à categoria de instituição nacional. Precariedade, resistência e resiliência nesse modo de morar contingente, uma ode à demanda por dignidade.

Barracão de Zinco

*Vai, Barracão
Pendurado no morro
me pedindo socorro
a cidade a teus pés
Vai, Barracão
Tua voz eu escuto
Não te esqueço um minuto
Porque sei que tu és
Barracão de zinco
Tradição do meu país
Barracão de zinco...*

*Escute mais!

A gravação histórica de Barracão de Zinco na voz de Elizeth Cardoso acompanhada de Jacob do Bandolim e o grupo Época de Ouro e Zimbo Trio

<https://www.youtube.com/watch?v=LywrrpvEFo8>

Adoniran Barbosa, um dos pais do samba paulistano, ao narrar a demolição de sua saudosa maloca, revela o quanto as habitações ilegais faziam parte da dinâmica das capitais do país. Lamentar a saudosa maloca em última análise era também lamentar a prevalência do direito de propriedade em relação ao direito de morar.

***Escute mais!**

Escute a Saudosa Maloca na voz do seu compositor:

<https://www.youtube.com/watch?v=801MQjNjvrg>

Saudosa Maloca

*Peguemo todas nossas coisas
E fumos pro meio da rua
Apreciar a demolição
Que tristeza que eu sentia
Cada táuba que caía
Doía no coração
Saudosa maloca, maloca querida
Que dim donde nós passemos dias feliz de nossa vida*
Adoniran Barbosa

Vinícius de Moraes, ao olhar a gente humilde que mora nos bairros do subúrbio, relata o misto de inveja e ao mesmo tempo de enternecimento em relação àquele modo de vida das pessoas cujas dificuldades são iminentes, mas a coragem de continuar é infindável. Esta canção do poeta Vinícius de Moraes em parceria com o violonista Garoto registra em síntese a demanda do poeta pela dignidade dessa gente humilde que, se notarmos bem, trata-se da maioria das populações que habitam as cidades.

***Escute mais!**

Escute na voz de Maria Bethania essa pérola fruto da parceria de Vinícius de Moraes e Garoto

<https://www.youtube.com/watch?v=1yaD-uBeLLI>

Gente Humilde

*E aí me dá uma tristeza
No meu peito
Feito um despeito
De eu não ter como lutar
E eu que não creio
Peço a Deus por minha gente
É gente humilde
Que vontade de chorar*

Vinícius de Moraes e Garoto

Beco dos Humildes, uma canção fruto da parceria dos santamarenses Roberto Mendes e Jorge Portugal já nos primeiros anos do século XX, num claro propósito de dialogar com a canção de Vinícius de Moraes e Garoto, a letra da canção realiza um claro exercício poético de metalinguagem. Imbuídos do objetivo intercontextual, os compositores realizam trocadilhos entre as ruas, as vidas e a morada da gente humilde de modo que ao final o poema responde

transversalmente às percepções do subúrbio que outrora enterneceu o poeta Vinícius de Moraes e, para além disso, recomenda para a “gente humilde”, a quem chamam de seus camaradas, que durmam em paz e não pensem muito e, portanto, não sofram com reflexões mais profundas.

***Escute mais!**

Escute na voz do compositor essa linda canção:

<https://www.youtube.com/watch?v=8xmyVW1sXGA>

Beco dos Humildes

*São ruas descalças sem saídas
Tão iguais a tantas vidas
Tão difíceis de morar
Esta gente humilde sem pertences
Muito embora nunca pense
Na beleza do lugar
Dorme em paz assim meus camaradas
Que esta vida inteira é nada
Nem dá tempo pra pensar
Põe no dia-a-dia o esquecimento
Tocado do sentimento, que o tempo te emprestou.
Dorme em paz assim, meus camaradas.*
Roberto Mendes e Jorge Portugal

Chico Buarque de Holanda, por sua vez, de modo indireto, também dialoga com Gente Humilde de Vinícius. Ao observar a realidade do subúrbio carioca a partir dos olhos de hoje, um lugar onde os esquecimentos, os negligenciamentos e as precarizações são a tônica que regem o lugar e a vidas das pessoas que por lá habitam. Chico lança um questionamento provocador, qual seja: que futuro tem aquela gente toda?

***Escute mais!**

Escute na voz do compositor suas percepções sobre o subúrbio:

<https://www.youtube.com/watch?v=ZqWFILE4vfg>

Subúrbio

*Lá não tem brisa
Não tem verde-azuis
Não tem frescura nem atrevimento
Lá não figura no mapa
No avesso da montanha, é labirinto
É contra-senha, é cara a tapa
...
Lá não tem moças douradas
Expostas, andam nus
Pelas quebradas seus exus
Não tem turistas
Não sai fotos nas revistas
Lá tem Jesus
E está de costas*

...
Lá não tem claro-escuro
A luz é dura
A chapa é quente
Que futuro tem
Aquela gente toda
Perdido em ti
Eu ando em roda
É pau, é pedra
É fim de linha
É lenha, é fogo, é foda.
 Chico Buarque

Por fim, nesse relicário das memórias musicais do morar no Brasil, a lembrança do morar que nos traz a Refavela, de Gilberto Gil. A Refavela remonta uma série de referências que estão postas para as periferias brasileiras. Nesse sentido, ela também estabelece diálogos com Vinícius e Gente Humilde, mas faz um esforço de atualizar as interações e entrecruzamentos que se dão entre os moradores das favelas e a cultura (e o mercado cultural) das cidades. A Refavela*, em última análise, são também os conjuntos habitacionais antigamente financiados pelo Banco Nacional de Habitação e que hoje fazem parte dos programas da Caixa Econômica Federal. Nesses termos, a Refavela é também a reinvenção horizontalizada e higienizada das favelas, de modo que a condição periférica não deixa de existir, ela tão somente se recria a partir de outros elementos, outras tensões e pulsões.

***Escute mais!**

Escute na voz do compositor a sua versão sobre a Refavela:

<https://www.youtube.com/watch?v=hG-qJb1JbW4>

2.2.3 A política pública e os marcos regulatórios do morar no Brasil

No Brasil, os primeiros esforços que se aproximaram da ideia de uma política pública de habitação ocorreram a partir da atuação das primeiras indústrias do início do século XX, através da construção das chamadas vilas operárias. Perceba que essas vilas não foram uma resposta pública do Estado liberal vigente

à época, mas, sim, uma solução particular, encontrada pelos industriários para conter e controlar perto das suas fábricas os operários, de modo a evitar greves e condicionar a moradia à lealdade.

As vilas operárias do início do século XX se constituíam assim em verdadeiros bairros planejados que possibilitavam alguma dignidade aos operários e seus familiares e, por outra via, uma forte ingerência das empresas na vida dessas pessoas. Nesses termos, igrejas, escolas e postos de saúde cumpriam bem o papel de controle social e difusão de valores e ideologias. A submissão do operariado era a condição de garantia e o preço que se pagava pelo direito à moradia (ALVES, 1992).

O modelo das vilas operárias deixou de ser atrativo para as indústrias no momento em que as cidades e as populações cresceram e com elas cresceu também o preço do solo urbano. Com o passar das primeiras décadas do século XX, a ausência de moradia foi se transformando em um problema crônico face à escalada populacional.

A verdade é que, até a primeira metade do século XX, o Estado brasileiro pouco se ocupou de enfrentar esse problema. A solução da moradia era encarada de modo individual pelas famílias, seja a partir do pagamento de aluguel, seja a partir de empréstimos feitos em bancos para aquisição de imóveis, sendo estes dados em garantia sob a forma de hipotecas.

Algumas categorias profissionais e suas respectivas instituições de classe mantiveram nesse período políticas de aquisição de lotes e construção de imóveis para seus filiados, a preços acessíveis, tendo o próprio imóvel como garantia de pagamento. O antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), por exemplo, logo nos primeiros anos da década de 1940, comprou e construiu casas em diversos Estados da federação brasileira para seus funcionários recém-empossados em concursos, realizando a cobrança a partir do desconto de parcelas módicas mensalmente nos salários dos mesmos. Tal como nas vilas operárias, esse tipo de política institucional tinha alcance limitado às categorias organizadas, não significando assim uma política pública de amplo espectro.

Será em 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra, que o Estado brasileiro fará a sua primeira política pública habitacional. Através da Lei 9.218, de 1º de maio de 1946, foi instituída a Fundação da Casa Popular, um órgão federal que foi concebido com a finalidade de centralizar a política de aquisição de moradia a partir da aquisição/construção de casas em ambiente urbano ou rural. Essa Fundação da Casa Popular foi a precursora da instituição que o governo militar criou em 1964, qual seja, o Banco Nacional de Habitação (BNH).

O fracasso da Fundação da Casa Popular foi justamente não ter conseguido viabilizar a aquisição de moradia para a população mais pobre, de modo que o problema habitacional continuou existindo. Essa foi uma das demandas

advogadas pelos setores mais progressistas do país e que foi encampada pelo governo João Goulart através do seu pacote de reformas de base, dentre elas, a reforma urbana. Como essa agenda não conseguiu ser viabilizada, o problema da inacessibilidade à moradia pelos setores mais populares continuou persistindo.

Em 1964, já no governo militar, uma agenda de forte recorte institucionalista inaugura um novo capítulo na política pública habitacional. É nesse momento que uma série de leis e decretos criam instituições e um modelo de governança para o campo da habitação no Brasil.

O primeiro desses aparatos é justamente o BNH. Através da lei n 4.380, de 21 de agosto de 1964, cria-se uma autarquia federal ligada ao Ministério da Fazenda, com objetivos muito próximos da antiga Fundação da Casa Popular, qual seja, a construção/aquisição de bens imobiliários destinados à moradia. Em verdade, o BNH nasce do espólio dessa antiga fundação, em outras palavras, uma repaginação mais sofisticada, que vai se configurando a partir de outros elementos de gestão e financiamento.

Quase concomitante à criação do BNH, através do Decreto 59.917 de 1966, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, uma autarquia federal cujo objetivo era justamente amparar o BNH a partir da coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado. Nortear os passos do desenvolvimento regional e suas implicações urbanas no campo da habitação, sobretudo, era o caminho institucional dessa agência subsidiária.

O Decreto de nº 60.900, de 1967, desloca o BNH do Ministério da Fazenda para o Ministério do Interior, essa é uma modificação que mais à frente irá oportunizar a mudança do regime jurídico dessa instituição, que deixou de ser uma autarquia e passou a ser uma empresa pública. Essa mudança, ocorrida em 1971 pela Lei 5.762, transforma o BNH em uma espécie intermediária de banco que realizava operações de crédito e geria o recém criado Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), mas não atendia diretamente ao público. Sua atuação, em verdade, se dava a partir da intermediação junto aos atores do Sistema Financeiro Habitacional, quais sejam, bancos públicos e privados, companhias habitacionais, companhias de água e esgoto, prefeituras, governos; enfim, todos os atores que forjam a governança do morar, sobretudo nas cidades.

A crítica que se faz ao BNH é que, não obstante ele ter alavancado o desenvolvimento do país a partir do incentivo à indústria da construção civil, a criação de empregos e o impulsionamento da economia nacional, a sua condição de banco e seus compromissos com metas econômicas beneficiaram os segmentos com capacidade de pagamento, relegando os segmentos sociais situados nas menores faixas de renda à própria sorte (SANTOS et al, 2012). Não sem razão, a euforia do sonho da casa própria, propagada pelos discursos governamentais da época, se transformou em pesadelo para milhares de mutuários que viram suas dívidas aumentarem quando das tantas crises inflacionárias que marcaram

a década de 1980. Por fim, em meio a desgastes e denúncias de corrupção, o BNH foi extinto em 1985, passando para a Caixa Econômica Federal a responsabilidade de assumir esse espólio da política habitacional inconclusa.

Entre os finais da década de 1980 e início da década de 1990, uma série de novos marcos regulatórios reposiciona as políticas públicas do Estado brasileiro no campo da habitação. Maricato (2015) nos aponta alguns desses marcos, quais sejam: a) a Constituição de 1988; b) a institucionalização do Estatuto das Cidades; c) a criação de uma série de novas instituições, a exemplo do Ministério das Cidades e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental; d) a consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares, como foi o caso das Conferências Nacionais das Cidades que ocorreram em 2003, 2005 e 2007; e) o Conselho Nacional das Cidades, criado em 2004.

Esses marcos regulatórios, junto com a nova arquitetura institucional que se funda, criam um novo cenário de possibilidades de políticas públicas que encampam o direito às cidades e, sobretudo, o direito de moradia dele decorrente. O ambiente institucional/normativo, construído nas primeiras décadas dos anos 2000, sinaliza a retomada do investimento público, através de políticas públicas no campo da construção civil e infraestrutura, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida.

O PAC, por exemplo, federalizou o Programa de Urbanização das Favelas, nascido em São Paulo nos anos 2000. Como aponta Maricato (2015), esse processo permitiu em alguns casos a requalificação urbanística e a consequente melhoria das condições sanitárias e de moradia de muitos bairros pobres do Brasil, se constituindo, assim, em uma ação de infraestrutura que reconhece a cidade ilegal e a recoloca no mapa das cidades.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, por sua vez, retoma, a partir de 2009, a política habitacional nos moldes da Fundação da Casa Popular e do BNH, incluindo, todavia, regras de securitização desses empréstimos. Esse é um programa que significou um grande avanço público no combate ao déficit urbano, mas, como todo programa público, é passível de muitas críticas.

Danielle Cavalcanti Klintowitz (2015), em belíssima tese de doutoramento, defendida na Fundação Getúlio Vargas, aponta que o período que compreende a primeira década do programa Minha Casa, Minha Vida, mais especificamente, a partir do governo Lula, é marcado pela confluência de duas agendas aparentemente conflitantes, mas que conseguiram caminhar juntas no que se refere ao fortalecimento institucional da política habitacional brasileira.

Segundo a autora, de um lado, podemos observar o campo das demandas populares em prol do direito à cidade e da moradia digna que encontraram na nova legislação nacional e no governo de esquerda uma série de aparatos jurídicos

e participativos no que se refere à defesa do direito de morar. Do outro lado, os interesses de agentes da construção civil, tais como empreiteiras, incorporadoras e bancos, encontraram políticas e incentivos públicos extremamente estimulantes para o mercado da construção civil. Em suma, a confluência dessas agendas foi orientada por uma coordenação de interesses que oportunizou a reforma urbana e, ao mesmo tempo, a reforma imobiliária.

É justamente diante dessas confluências de interesses que decorrem as principais críticas que se fazem ao programa. Quando finalmente o Estado brasileiro destinou dotação orçamentária para a realização de uma política pública de habitação que incluísse os setores mais vulnerabilizados da população, o arranjo institucional construído oportunizou também um intenso processo de especulação imobiliária, elevando enormemente o preço do solo urbano e, conseqüentemente, as clivagens sociais.

A especulação imobiliária tomou as cidades de assalto, o que demonstra que, mesmo com o Estatuto das Cidades, o controle estatal do solo urbano se manteve precário em relação à propriedade particular, prevalecendo, assim, na maioria das vezes, os interesses do mercado imobiliário e das empreiteiras em relação à função social da propriedade. Nesse sentido, os Estados e municípios, que são os atores da federação brasileira com competência constitucional para o manejo da questão urbana/fundiária, parecem ter sucumbido às teias de interesses privados que conformam a esfera pública nacional.

E nesse ritmo, voltamos ao começo deste livro, à questão fundiária e às nossas amarras históricas. Essa é uma barreira que a sociedade brasileira ainda não superou. Que novos marcos regulatórios precisaremos criar para superar o “nó da terra”?

Considerações finais

*Nos barracos da cidade
Ninguém mais tem ilusão
No poder da autoridade
De tomar a decisão
E o poder da autoridade, se pode, não faz questão
Mas se faz questão, não
Consegue
Enfrentar o tubarão
Ôôô, ôô
Gente estúpida
Ôôô, ôô
Gente hipócrita
E o governador promete,
Mas o sistema diz não
Os lucros são muito grandes,
Grandes ie, ie
E ninguém quer abrir mão, não
Mesmo uma pequena parte
Já seria a solução
Mas a usura dessa gente
Já virou um aleijão
Ôôô, ôô
Gente estúpida
Ôôô, ôô
Gente hipócrita*

Gilberto Gil, *Nos Barracos da Cidade*

*Escute mais!

Escute na voz do compositor:

<https://www.youtube.com/watch?v=-ioKtklQuUo>

E chegamos ao final dessa aventura reflexiva acerca dos marcos regulatórios da política habitacional no Brasil. Ao longo de cinco capítulos, mais do que nos debruçarmos sobre as leis que conformam esse panorama regulatório, optamos por empreender uma viagem histórica para pensar o modo como a sociedade brasileira relacionou-se e ainda se relaciona com a terra.

A terra rural, a terra urbana, a propriedade privada e a sua função social, um exercício sociohistórico que gerou, gera e ainda gerará desdobramentos profundos na nossa sociedade. Nisso, os marcos regulatórios, mais que regulações normativas, são marcadores de uma construção social que responde às demandas do tempo, dos atores e da miríade de interesses em jogo.

E caminhando mais um pouco, chegamos às cidades, esses complexos sociais onde gravitam vidas, sonhos, desejos, riquezas, poderes e violências, muitas violências. As cidades e as demandas pelo direito às cidades é um convite para refletirmos sobre as narrativas das cidades que temos, das cidades que sonhamos e, sobretudo, das cidades que sonham (e sonham) para a gente. Entre o bem viver a cidade e a cidade do pensamento único, existe uma clara distinção de racionalidades, valores e entendimentos.

E refletindo mais detidamente sobre o direito à cidade no Brasil, tomamos contato com uma arquitetura jurídica que foi forjada na luta progressista e conquistada nos ares democráticos de 1988 e os anos subsequentes de consolidação da nossa frágil democracia. À luz do Estatuto das Cidades, alguma reforma urbana foi empreendida, um processo dialético em que o repensar as cidades sob o espectro da função social da propriedade tem oportunizado uma série de aprendizados, interações, mediações, negociações e conflitos entre atores. As legislações que surgiram nesse novo contexto cumprem a função de ferramentas em prol dos interesses desses atores em movimento.

Por fim, nessa aventura que trilhamos juntos, eis que finalmente chegamos em casa. Pensar a casa, o direito de morar, uma construção que é fruto de uma experiência materializada, mas que também é, sobretudo, uma construção simbólica. As memórias literárias e musicais do morar no Brasil são a expressão dessa memória coletiva que acalentou o sonho da casa própria, sonho que é fruto das propagandas de Estado, mas que é fruto também da nossa alma coletiva. Perceba, esse é um movimento de mão dupla, tautológico por natureza, parte do Estado, mas parte também do sonho coletivizado, porque, ao fim e ao cabo, como bem diria o verso musical de Carlinhos Brown, “A casa é o centro da saudade”*, ou seja, o centro do aconchego, da salvaguarda do corpo e do espírito, donde os marcos regulatórios da política urbana e habitacional são (ou deveriam ser) a inspiração maior. Mas, como diria outro poeta músico baiano... “Nos barracos da cidade/ Ninguém mais tem ilusão/ No poder da autoridade/ De tomar a decisão/ E o poder da autoridade, se pode, não faz questão/ Mas se faz questão, não/ Consegue/ Enfrentar o tubarão...Ôôô, ôô!!!”

***Escute mais!**

Escute na voz do compositor:

<https://www.youtube.com/watch?v=K5xliahwfnE>

*Pintar (pintar), vestir (vestir)
Virar uma aguardente
Para a próxima função
Rezar (rezar), cuspir (cuspir)
Surgir repentinamente na frente do telão
Mais um dia, mais uma cidade pra se apaixonar
Querer casar
Pedir a mão*

*Saltar (saltar), sair (sair)
Partir pé ante pé
Antes do povo despertar
Pular (pular), zunir (zunir)
Como um furtivo amante, antes do dia clarear
Apagar as pistas de que um dia ali já foi feliz
Criar raiz
E se arrancar*

*Hora de ir embora, quando o corpo quer ficar
Toda alma de artista quer partir
Arte de deixar algum lugar
Quando não se tem pra onde ir*

*Chegar (chegar), sorrir (sorrir)
Mentir feito um mascate
Quando desce na estação
Parar (parar), ouvir (ouvir)
Sentir que tatibitate que bate o coração
Mais um dia, mais uma cidade para enlouquecer
O bem-querer
O turbilhão*

*Bocas, quantas bocas a cidade vai abrir
Pr'uma alma de artista se entregar
Palmas pro artista confundir
Pernas pro artista tropeçar*

*Voar (voar), fugir (fugir)
Como o rei dos ciganos
Quando junta os cobres seus
Chorar (chorar), ganir (ganir)
Como o mais pobre dos pobres, dos pobres dos plebeus
Ir deixando a pele em cada palco e não olhar pra trás
E nem jamais
Jamais dizer
Adeus*

Edu Lobo/ Chico Buarque de Holanda

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. Preconceito contra a origem geográfica e de lugar: as fronteiras da discórdia. São Paulo: Cortez, 2007

ALVES, Júlia Falivene. Metrôpoles: cidadania e qualidade de vida. São Paulo: Moderna, 1992.

AMADO, Jorge. Bahia de Todos os Santos: guia das ruas e dos mistérios da cidade do Salvador. 12 ed. São Paulo: Martins, 1966.

----- Jubiabá. 32. ed. Rio de Janeiro: Record, 1976.

ANDRADE, Mário de. Macunaíma: o herói sem nenhum caráter. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

----- Pauliceia desvairada. Lira paulistana. In: _____. Poesias completas. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO, Aluísio. O Cortiço. 13. ed. São Paulo: Ática, 1983.

BARRETO, Lima. Clara dos Anjos. Rio de Janeiro: Klick, 1995.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BUSSI, Nilton. A função social da propriedade. Revista Faculdade de Direito, Curitiba, v.25, n. 25, p.165-182, 1989.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. IPEA, 2017.

EVARISTO, Conceição. Becos da memória. Belo Horizonte: Mazza, 2006.

FERRÉZ. Capão pecado. São Paulo: Labortexto, 2000.

GUIMARÃES ROSA, J. Sagarana. 24. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

----- Grande Sertão: veredas. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: _____. A Produção Capitalista do Espaço. Trad. De Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HOBBSAWN, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita. Rev. Tércn. Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JESUS, Carolina Maria de. Quarto de Despejo: diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

KLINTONWITZ, Danielle Cavalcanti. Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LE CORBUSIER. Planejamento Urbano. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LISPECTOR, Clarice. A hora da estrela. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

MARICATO, Erminia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MELO NETO, João Cabral de. Duas águas (Poemas Reunidos). Rio de Janeiro: José Olímpio, 1956

MONTEIRO, Charles. Entre história urbana e história da cidade: questões e debates. Oficina do Historiador, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 5, n.1, p. 101-112, jan./jun. 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo: colônia. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

QUEIROZ, Rachel. A Beata Maria do Egito. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1958.

RODRIGUES, Gilberto M. A. A ONU, as cidades e a busca pelo protagonismo. Carta Capital, 29 de dezembro de 2016.

FERRAZ JUNIOR, Tercio S. Introdução ao estudo do direito. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTANA FILHO, Diosmar Marcelino de. A Geopolítica do Estado e o Território Quilombola no século XXI. São Paulo: Paco, 2018.

SANTOS, Elisabete et al. Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador. Salvador: EDUFBA, 2012.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no Direito Brasileiro. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, n. 6, p. 101-119, junho/2005.

TODOROV, Tzvetan. A conquista da América: a questão do outro. Trad. Beatriz Perrone-Moisés. Martins Fontes: São Paulo, 2003.

VALLADARES, Licia do Prado. Favela (verbetes). In: Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. Coord Anete B. L. Ivo. São Paulo: Annablume, 2013.

VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. Trad. de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: VGUedes Multimídia, 2008.

Marcos Regulatórios das Políticas Urbana e Habitacional

Pensar os marcos regulatórios da política habitacional e urbana no Brasil, mais do que realizar um exercício de diálogo com o conjunto de normas jurídicas vigentes nesse campo, é, sobretudo, um convite a refletirmos o modo como historicamente a nossa sociedade construiu maneiras de se relacionar com os usos e gozos da terra e da propriedade privada no curso da nossa formação nacional. Nesse relacionar-se, a sociedade brasileira criou seus valores, propósitos, riquezas, mercados, mercadorias, distinções e, sobretudo, desigualdades. É necessário debruçar-se sobre essas camadas do passado para alcançarmos uma compreensão mais aprofundada desses marcos regulatórios do sistema habitacional e urbano que habitam o nosso presente.