

ano 7 – n. 12 | janeiro/junho – 2021
Belo Horizonte | p. 1-330 | ISSN 2447-2026
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

Revista Brasileira de
DIREITO URBANÍSTICO
RBDU

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

Coordenadoras-Gerais

Adriana Nogueira Vieira Lima, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e Mariana Levy Piza

Coordenadora Adjunta

Helena Duarte Marques

Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)
<http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUC/PR)
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC/MG)
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Afonsoin (PUC/RS)
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Galo (URMG)
<http://lattes.cnpq.br/3860243668106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichiolli Carmona (UNICEUB)
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Mamara de Matos (USP)
<http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Dr. Edísio Fernandes (University College London, Reino Unido)
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

Comitê de Pareceristas desta Edição

Demóstenes Moraes, João Aparecido Bazzoli, Paulo Semiani Romeiro, Tânia Azevedo e Tarcyla Fidalgo Ribeiro

© 2021 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotócopias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / Email: editoraforum@editoraforum.com.br

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU – ano 1,
n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral
ISSN 2447-2026

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o
Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são
de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobrinha de Oliveira

Capa: Igor Jemar
Projeto gráfico: Walter Santos

Sumário

DOCTRINA

ARTIGOS

Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020

Letícia Rocha de Santana, Renan Bandeira Rodrigues de Souza, Virgínia Pitta Pontual..... 9

	Introdução.....	10
1	Democracia representativa: conflitos e desafios.....	12
1.1	Considerações sobre desafios e conflitos da democracia representativa.....	12
1.2	Os desafios da participação social dentro da democracia representativa.....	14
1.3	A juridicidade da participação social na revisão do Plano Diretor.....	16
2	O caso da revisão do Plano Diretor do Recife: uma arena de conflitos de poder.....	21
2.1	Recife: cidade desigual.....	21
2.2	A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Executivo.....	24
2.3	A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Legislativo.....	27
2.4	A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Judiciário.....	28
2.5	A revisão em curso e o atual contexto de pandemia: desigualdades em evidência.....	33
	Considerações finais.....	36
	Referências.....	40

As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais

Sara Uchoa Araújo Silva..... 43

1	Introdução ao planejamento urbano de São Paulo anterior à Constituição Federal.....	43
2	Primeiro contato: ZEIS na proposta para o Plano Diretor, em 1991.....	46
3	Planejamento pós-Estatuto da Cidade: fragilidades e potencialidades pós-Estatuto da Cidade.....	50
4	10 anos depois, rupturas e continuidades.....	58
5	Especialização do instrumento das ZEIS.....	67
6	Considerações finais.....	80
	Referências.....	81

O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro

Betânia de Moraes Alfonsin, Eduarda Schilling Lanfredi..... 85

1	Introdução.....	85
2	O processo de urbanização no Brasil e o reconhecimento da moradia como direito fundamental.....	86
3	A transformação do direito à moradia em ativo financeiro.....	93
4	Considerações finais.....	100
	Referências.....	102

O fenômeno urbano e os campos cegos da regulação territorial: para além da dicotomia cidade-campo

Luana Xavier Pinto Coelho..... 105

	Introdução	105
1	O giro espacial: o direito entre campo e cidade	108
2	A realidade que contraria a dicotomia: os campos cegos.....	117
	Considerações finais	122
	Referências	124
"Tombar não é preservar" – políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d'Água, em Salvador/BA		
	Matheus Silva Nascimento, Lysie Reis.....	129
1	"Tombar não é preservar" – reflexões teóricas iniciais	130
2	Políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d'Água, Salvador/BA (2015-2019) – uma análise sobre o conjunto urbano Parque do Queimado	134
	Referências	153
O isolamento social no contexto da COVID-19: como a pandemia é sentida no "quarto de despejo" da cidade?		
	Tirza Natiele Almeida Matos, Tainah Souza Silveira, Cláudio Oliveira de Carvalho	157
	Introdução	158
1	A construção das cidades brasileiras: uma retrospectiva histórica	159
2	O direito à cidade: como é exercido no "quarto de despejo"?	163
3	"A sul" da quarentena: quem está no "quarto de despejo" da pandemia?	169
	Considerações finais	175
	Referências	177
Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia		
	Juliana Andrea Oliveira, Luly Rodrigues da Cunha Fischer	181
	Introdução	181
1	A vedação das remoções forçadas em contexto de pandemia: o dever de moradia digna	184
2	A proteção jurídica de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais e o controle da pandemia.....	189
	Conclusão	192
	Referências	193
Política de regularização fundiária: estudo do impacto da Lei nº 13.465/2017 na urbanização e ocupação do solo do município de Garuva/SC		
	Daniel Wagner Heinig, Ana Paula Myszczyk.....	195
	Introdução	196
1	A industrialização e o processo de urbanização no contexto	197
2	A urbanização e o problema habitacional. As políticas habitacionais e de regularização fundiária no Brasil.....	199
3	A regularização fundiária – inovações advindas da Lei nº 13.465/2017	204
4	O município de Garuva/SC. Contexto histórico. Crescimento econômico e urbanização	206
5	O processo de urbanização do município	209
6	O programa de regularização fundiária municipal	212
	Considerações finais	214
	Referências	215

Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais	
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro	217
1	Introdução.....217
2	Sobre ordenamento territorial e direito à cidade219
3	Um destaque analítico para alguns elementos fundamentais e o direito à cidade...223
4	Da articulação das políticas como diretriz para o direito à cidade.....225
5	Considerações sobre o tema tratado228
	Referências.....229

O bairro do Tororô em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador	
Adriana Nogueira Vieira Lima, Fernanda Christina Silva Gonzalez, Gilson Santiago Macedo Júnior, Liana Viveiros	
	233
1	Introdução.....234
2	Contorno jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social.....234
3	O regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Salvador.....237
	Considerações finais.....247
	Referências.....248

A mobilidade urbana e a ociosidade imobiliária em São Paulo: um reflexo da desigualdade	
Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro, Luiza Noronha Siqueira, Marcelo Pezzolo Farina	
	251
	Introdução.....252
1	Dados de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária em São Paulo253
2	A ineficiência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo.....261
3	Desafios estruturais à efetivação do direito à cidade264
	Considerações finais.....269
	Referências.....270

Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19	
Amanda Paulista de Souza, Débora Ungaretti, Fernando Guilherme Bruno Filho, Julia Navarro Peróto, Lilian Regina Gabriel M. Pires, Mariana Chiesa Gouveia Nascimento, Mariana Levy Piza Fontes, Renata Nadalin Meireles	
	273
	Introdução.....274
1	Fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial ...276
2	Da impossibilidade do processo participativo no planejamento territorial em contexto de calamidade pública279
3	Dos limites da participação virtual e a desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo280
4	Os planos diretores dos municípios do estado de São Paulo durante a pandemia.....282
	Considerações finais.....284
	Referências.....285

BAÚ DO DIREITO URBANÍSTICO

A participação dos cidadãos no controle da administração pública	
Nelson Saule Jr.	291

1	Introdução	291
2	Pressupostos do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito	293
2.1	Os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito	293
2.2	O princípio da igualdade e o devido processo legal	295
2.3	O significado da cidadania no Estado Democrático de Direito	297
3	Formas de gestão democrática das políticas públicas	301
3.1	O papel das políticas públicas	301
3.2	Sistemas de gestão democrática das políticas públicas	303
3.3	Os limites do Conselho	305
3.4	Plebiscito e referendo	308
3.5	O orçamento participativo – instrumento de participação popular	310
3.6	Iniciativa popular	311
3.7	Audiência pública	313
3.8	Ouvidoria pública	319
4	Considerações finais	319
5	Conclusões	320
	Referências	322

DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS

Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021	327
Instruções para os autores	329

Artigos

DOCTRINA

Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020

Letícia Rocha de Santana

Arquiteta Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestranda em Gestão e Planejamento Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE. Integrante do Laboratório Urbanismo e Patrimônio da UFPE.

Renan Bandeira Rodrigues de Souza

Advogado, Pós-Graduando em Direito Constitucional pelo Curso CEI. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – Unicap.

Virgínia Pitta Pontual

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora do Laboratório Urbanismo e Patrimônio da UFPE. Líder do Grupo Estudos de Urbanismo e Patrimônio Cultural do CNPq. Membro da Rede Urbanismo no Brasil CNPq.

Resumo: Este artigo realiza uma análise sociopolítico-jurídica do processo de revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020, objetivando compreender os desdobramentos da participação na democracia representativa em espaços de elaboração de legislação urbanística. Considera-se que a participação, em momentos de tomada de decisão acerca do planejamento urbano, vem sendo empregada de forma esvaziada de seu caráter democrático em detrimento da manutenção de alianças firmadas entre o setor imobiliário e o governo local. Além disso, percebe-se que, nos últimos anos, mecanismos de participação vêm sendo constantemente ameaçados por medidas tomadas pelo governo federal. Nesse sentido, entende-se a relevância de analisar espaços de participação dentro da democracia representativa, bem como a relação do Poder Judiciário e os instrumentos constitucionais capazes de garantir a tutela jurisdicional da manutenção da democracia participativa. Assim, o presente artigo estrutura-se em dois tópicos principais de discussão divididos em subtópicos. O primeiro tópico debate sobre a democracia representativa e os desafios da participação direta e indireta, além de abordar como os cidadãos podem recorrer ao Judiciário para garantir o direito de participação no processo legislativo urbanístico. O segundo tópico traz, inicialmente, uma breve análise sobre a cidade do Recife e, em seguida, discorre sobre a atual revisão de seu Plano Diretor, discutindo sobre os conflitos existentes no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, elucidando os rebatimentos práticos das teorias trabalhadas no tópico anterior. Por fim, o trabalho conta com as considerações finais e referências utilizadas para a sua elaboração.

Palavras-chave: Democracia representativa. Participação social. Planejamento urbano. Legislação urbanística. Plano Diretor.

Sumário: Introdução – 1 Democracia representativa: conflitos e desafios – 2 O caso da revisão do Plano Diretor do Recife: uma arena de conflitos de poder – Considerações finais – Referências

Introdução

A atual conjuntura política brasileira vem sofrendo transformações rápidas e com consequências diversas, que abrangem diferentes esferas da sociedade. Para a realização do presente artigo, interessa compreender os conflitos e desafios da participação social na democracia representativa no contexto urbano recifense para a elaboração do Plano Diretor 2018-2020, assim como as ferramentas judiciais utilizadas pela população como forma de denunciar irregularidades, entendendo o reflexo da crise da representação na escala local. Dessa forma, busca-se aporte teórico em análises de urbanistas, sociólogos e cientistas políticos, com o objetivo de apontar os principais desafios para a efetividade da participação em arenas políticas representativas no planejamento urbano municipal.

O Plano Diretor é um instrumento do planejamento urbano que tem como principal objetivo orientar o desenvolvimento do território de determinado município. Dessa forma, ele não se limita apenas a aspectos arquitetônicos-urbanísticos, mas extrapola esse campo ao delinear diretrizes que preveem melhores condições de vida para a população, como a dinamização econômica da cidade, o manejo adequado de seus recursos naturais, a valorização da cultura local, entre outros. Tais aspectos estão atrelados a ideia de desenvolvimento urbano quando situadas em um contexto citadino, trazendo assim questões complexas a serem trabalhadas por meio de estratégias, metas, parâmetros pensados a fim de organizar a apropriação e os usos da cidade, assim como seu crescimento.¹

Como prevê a Constituição Federal de 1988 (CF),² todo município com mais de 20 mil habitantes precisa ter esse planejamento, que deve ser renovado a cada dez anos, de acordo com a regulamentação prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).³ Assim, o atual Plano Diretor em vigor no Recife, aprovado em 2008,⁴ encontra-se em processo de revisão para ser atualizado.

¹ RODRIGUES, Bárbara; SANTANA, Letícia; PONTUAL, Virgínia. Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – 2019. *XXV Encontro Rede Universitária Latino-americana de Catedras de Moradia*. Recife, 2019. p. 5.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

³ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

⁴ RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.

Essa revisão realiza-se no âmbito do Plano de Ordenamento Territorial (POT), que tem como objetivo revisar, atualizar e/ou regulamentar os diplomas legais e instrumentos urbanísticos da cidade, que, além do Plano Diretor, também abarca outras normativas, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a Lei de Parcelamento do Solo e alguns instrumentos urbanísticos. No presente momento de escrita deste artigo, o Projeto de Lei nº 28/2018,⁵ que trata da revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, encontra-se na Câmara Municipal para análise e votação das propostas de emendas recebidas por parte da Comissão Especial criada para essa atividade.

Nesses espaços de discussões públicas, verdadeiras arenas políticas, é inerente a presença de conflitos entre diferentes agendas, fundamentadas por atores com intenção de traçar os caminhos por onde Recife se desenvolverá, conflitos esses que se dão a partir de diferentes interesses e interpretações de como a cidade deve ser ordenada por parte dos sujeitos políticos participantes do processo.

Nesse sentido, considera-se que, para uma participação social realmente efetiva na cidade, existem diversos desafios. É importante compreender as fortes relações sociais e de poder que estão estabelecidas historicamente no Recife, influenciando no papel que os atores exercem na produção e planejamento do espaço urbano. As desigualdades e a luta por sobrevivência da população desfavorecida, que configuram um contexto de subcidadania e de fragmentação social, constituem uma realidade necessária de ser levada em conta ao analisar a participação das diferentes camadas em espaços de tomada de decisão.

Os diferentes grupos sociais que compõem a sociedade recifense partem de experiências e condições de vida bastante distintas, possuindo oportunidades e níveis de conhecimento diferentes acerca de assuntos relacionados à produção do espaço urbano.

Com isso, entende-se que as experiências que promovem participação, principalmente as experiências de caráter institucional, têm sido intensivamente utilizadas como dissimuladoras de desigualdades e conflitos. Percebe-se que cada vez mais as atividades de participação institucional estão perdendo espaço para modelos de governança corporativa, tendo a participação como instrumento da gestão operacional, restringindo, assim, a sua dimensão e o potencial político a partir do momento que servem como mero fator legitimador desses processos de tomadas de decisão.

⁵ RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018*. Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Município-do-Recife-2018_0.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

Ao mesmo tempo, para compreender essa questão de forma crítica, é necessário entender o regime político que rege toda essa dinâmica em uma escala maior, bem como qual espaço concede a participação e os mecanismos que possibilitam à população denunciar e reivindicar processos justos, democráticos e transparentes.

Desse modo, o presente artigo estrutura-se em dois tópicos. O primeiro tópico do trabalho traz uma abordagem teórica acerca da democracia representativa e a participação social, abordando o papel do Poder Judiciário nos processos de reivindicação da população em caso de irregularidades cometidas pelo Poder Executivo e Legislativo em momentos de elaboração ou revisão de legislação urbanística. O segundo tópico discorre sobre o caso em estudo, a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife 2018-2020, narrando o processo e abarcando os conflitos existentes no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, além do atual contexto frente à situação de pandemia enfrentada pela população mundial. Por fim, o trabalho conta com as considerações finais e referências utilizadas para a sua elaboração.

1 Democracia representativa: conflitos e desafios

1.1 Considerações sobre desafios e conflitos da democracia representativa

A democracia representativa brasileira nasceu como resultado de um arranjo não democrático entre as elites do país, fruto de um golpe militar, e, resultando do desfecho de um acordo entre classes brasileiras dominantes, a participação social de todas elas na política, de fato, nunca ocorreu. Desde o início, ficou evidente quais grupos participariam ativamente das tomadas de decisão acerca da vida política do país, quais sujeitos formariam o grupo dos governantes e quais seriam governados.

Luis Felipe Miguel⁹ pontua alguns dos desafios da democracia representativa. Para ele, o primeiro ponto seria a questão da separação entre governantes e governados, ou seja, a constatação de que as decisões políticas são tomadas por um grupo pequeno, e não pela massa das pessoas que serão submetidas a ele.

A segunda reflexão do cientista político é sobre a formação de uma elite política distanciada da massa da população como consequência da especialização funcional, sem o princípio da rotação do governar e ser governado, de forma que qualquer cidadão comum possa ocupar cargos públicos.

O terceiro tópico trata da ruptura entre a vontade dos governados e a vontade dos representados, que se deve tanto ao fato da tendência dos governantes em

⁹ MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 438-511, 2002.

possuir características sociais distintas dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional.

A quarta questão é sobre o caso da representação de tipo eleitoral, em que há distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os cidadãos, que seria o período da campanha eleitoral, e o momento do exercício do poder, que seria o exercício do mandato. E o último tópico diz respeito às alterações nas conjunturas políticas e, portanto, dos compromissos assumidos de épocas para épocas.

Nesse contexto cíclico, para Miguel,⁷ há uma realimentação em que os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar nos espaços de deliberação. Ao mesmo tempo, sua ausência nesses processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões que privilegiam as classes dominantes, dando continuidade à lógica hegemônica e manutenção do *status quo*. Nesse ciclo autossustentável, a combinação de elementos materiais e simbólicos é responsável por reduzir as possibilidades da ação política dos grupos prejudicados pelas desigualdades.

Ao refletir sobre democracia representativa, Rancière⁸ afirma que frequentemente a existência de um sistema representativo é tida como critério crucial à democracia. Para o autor, esse sistema seria um compromisso instável, uma vez que resulta de forças contrárias por parte das demandas dos diferentes atores. Dessa forma, elenca algumas regras que, para ele, definem o mínimo necessário para um sistema representativo se declarar democrático: mandatos eleitorais curtos, não acumuláveis, não renováveis; monopólio dos representantes do povo sobre a elaboração das leis; proibição de que funcionários do Estado representem o povo; redução ao mínimo de campanhas e gastos, além do controle da ingerência das potências econômicas nos processos eleitorais.

Nesse contexto, Rancière⁹ afirma que o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que é exatamente o contrário do que ele elenca como sistema democrático: eleitos eternos que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, federais, sendo elas legislativas ou executivas; representantes do povo maciçamente formados em certa escola de administração; ministros ou assessores de ministros realocados em empresas públicas ou semi-públicas; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos.

Assim, a democracia se configuraria como um modelo oligopolístico, em que apenas os membros das elites políticas possuem participação efetiva na democracia

⁷ MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 15-17.

⁸ RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

⁹ RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

representativa. Dessa forma, o papel político dos cidadãos seria limitado e até mesmo percebido como uma infração no funcionamento normal da tomada de decisão pública.

Desse modo, pode-se questionar o sistema democrático brasileiro, entendendo que existe o sistema representativo que não necessariamente estaria atrelado a um regime democrático. Sobre isso, Rancière, em entrevista a Fernández-Savater,¹⁰ questiona se seria possível realmente viver em uma democracia real ou se vamos sempre viver em um regime constituído pelo domínio de oligarquias combinado a pequenos intervalos de manifestações populares. Nesse sentido, cabe discutir conflitos e desafios da participação no âmbito da democracia representativa brasileira.

1.2 Os desafios da participação social dentro da democracia representativa

Sobre o governo representativo e participação social, Rancière,¹¹ apoiado em análises de Benjamin Constant e Hannah Arendt, reflete que a eleição direta constitui o único e verdadeiro governo representativo e afirma que a forma revolucionária dos conselhos seria o verdadeiro poder do povo, no qual se constituiria a única elite política efetiva, a elite autosselecionada no território daqueles que se sentem felizes em se preocupar com a coisa pública.

Indo na contramão desse entendimento, Schumpeter¹² acredita que a democracia é uma teoria dissociada de ideais ou fins, constituindo-se apenas como um tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, que consiste na competição dos líderes, aqueles que potencialmente tomam as decisões, pelos votos do povo. Assim, para o cientista político, a democracia seria destituída de todo elemento de participação popular, sendo a participação política um papel exclusivo das lideranças, restando ao cidadão comum o único meio de participação, que seria o voto no líder.

Nesse sentido, Schumpeter¹³ admite que esse arranjo democrático pressupõe que os cidadãos comuns são desinformados, apáticos e desinteressados, sendo até os eleitores mais instruídos caracterizados por um analfabetismo político. Nesse caso, para o autor, a incompetência política dos cidadãos comuns não consiste em um obstáculo ao funcionamento da democracia, visto que os cidadãos só decidem quem tomará decisões sobre políticas concretas em seu lugar.

¹⁰ FERNÁNDEZ-SAVATER, Amador. “¿No nos representan?” Discusión entre Jacques Rancière y Ernesto Laclau sobre Estado y democracia. *El diario.es*, 08 maio 2015. Disponível em: https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere_6_385721454.html. Acesso em: 23 nov. 2019

¹¹ RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

¹² SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

¹³ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

Analisando essa perspectiva, entende-se que esse analfabetismo político serviria como um fator estratégico dos grupos sociais hegemônicos para distanciar a população da política e garantir sua supremacia. Questiona-se, então, se o distanciamento da população perante a vida política – deixando todas as decisões a cargo dos representantes políticos eleitos sem se indagar quais processos e interesses existem desde a candidatura, a eleição, a representação e quais projetos os representantes estão defendendo diariamente, se estão alinhados ou não com sua concepção do que é política – seria um produto dos interesses hegemônicos que dominam a política.

Percebe-se que essa tese de Schumpeter²⁴ está bastante viva no senso comum atualmente, uma vez que diversas pessoas acreditam que política não é um assunto para se discutir coletivamente, considerando como uma questão de opinião individual e defendendo que a omissão ao debate seria uma maneira de evitar conflitos.

Por outro lado, diversos representantes políticos têm uma postura que afasta as pessoas da vida política cotidiana, suprimindo a democracia e a cidadania à ação pontual do voto. Desse modo, considera-se importante refletir a quem serve essa lógica. Seria o analfabetismo político um mecanismo estratégico dos grupos socialmente hegemônicos para distanciar a população da política e garantir a continuidade de seus privilégios? Essa prática estaria relacionada apenas ao âmbito das eleições periódicas ou também a outras práticas participativas que ocorrem dentro do regime democrático e poderiam funcionar como mecanismo de manutenção do poder, a exemplo de arenas políticas formadas em virtude de atividades de tomada de decisão acerca do planejamento urbano das cidades?

De acordo com Shramm,²⁵ uma característica deliberadamente introduzida no governo representativo é a exigência de que os representantes sejam socialmente superiores àqueles que os elegeram. O governo representativo foi instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos distintos, socialmente diferentes daqueles que os elegeram. Dessa forma, entende-se que é necessário que haja formas autônomas de apresentação de um poder alternativo, especialmente quando a representação é dotada de contradições já citadas anteriormente.

Entendendo que a democracia representativa permite a perpetuação de determinados grupos no poder, é crucial a pressão política dos diversos grupos que compõem a sociedade nos espaços decisórios e no acompanhamento da política

²⁴ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

²⁵ SHRAMM, Luana Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon. *Revista Debates*, n. 10, v. 3, p. 107-129, 2016.

nas diferentes escalas, apresentando suas demandas, elegendo prioridades, mostrando diferentes pontos de vista e necessidades.

Com o presente trabalho, entende-se que, ao manipular os espaços de participação direta da população na política e desqualificar a representação política formal, corre-se o risco de acabar por deslegitimar os momentos de participação direta ou indireta. As constantes tentativas de diminuir a participação social nos espaços políticos de tomada de decisão comprovam o propósito elitista em dar continuidade à lógica dominante que defende a manutenção de privilégios de uma minoria em detrimento da espoliação da maioria.

Como exemplo de fenômeno em que essa lógica se reverbera, têm-se os momentos de elaboração de legislação urbanística em que por lei está prevista a participação social como condicionante da legitimação do processo, mas que, na prática, se percebem desvirtuamentos em diversas escalas. No presente artigo, em que serão analisados a revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020 e os conflitos que permearam esse processo no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, faz-se necessário refletir acerca do papel que o aparato judicial pode exercer nesses momentos em que a participação social é prejudicada por fatores diversos.

Nesse sentido, considera-se no presente trabalho que, quando os espaços de participação direta são manipulados e as formas de participação indireta são desacreditadas, os mecanismos judiciais se mostram à população como um meio de reivindicar ou denunciar irregularidades em diferentes esferas, inclusive no campo do planejamento urbano.

Assim, entende-se a importância de analisar a questão judicial que se impõe como uma alternativa de reivindicação da população em casos de descumprimento da lei por órgãos componentes do poder público em caso de elaboração ou revisão de legislação urbanística, tomando como exemplo o principal instrumento do ordenamento territorial das cidades, o Plano Diretor.

1.3 A juridicidade da participação social na revisão do Plano Diretor

A princípio, destaca-se que o Judiciário não possui o papel de representar a população, mas lhe compete a responsabilidade de garantir a materialização do exercício pleno dos direitos fundamentais, dentre esses, o direito à cidade, que inclui a participação popular na construção e fiscalização de legislação urbanística.

Dessa maneira, por mais que não deva assumir qualquer função representativa da sociedade, o Judiciário deve fiscalizar se, nos outros poderes, a representação popular está sendo observada ou não, pois, em uma possível tensão entre os poderes do Estado e a sociedade civil, lícita é a procura do cidadão pela via judicial

como forma de ver respeitados os direitos garantidos pela Constituição Federal e por vasta legislação.

Superada essa questão, parte-se para uma análise jurídica do Plano Diretor e sua revisão.

A partir de uma perspectiva legal, por meio da leitura do art. 182 da Constituição Federal, no presente tópico acrescenta-se ao conceito de Plano Diretor o seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população.

Para Oliveira,¹⁶ "a lei mais forte que deve ter o Município, ao lado da Lei Orgânica, é a lei que institui o plano diretor. Ela dirigirá os destinos do Município".

Em pensamento semelhante, Meirelles¹⁷ afirma que o Plano Diretor:

[...] é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

Ainda sobre a importância da matéria, a mesma é reforçada tanto no texto constitucional, que define, no *caput* do art. 182, o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, como na legislação infraconstitucional, por meio do Estatuto da Cidade, que determina, no seu art. 41, a obrigatoriedade da existência de um Plano Diretor para municípios que atendam a certos requisitos, como, por exemplo, os com mais de 20.000 habitantes.

Salienta-se que a elaboração do instrumento de planejamento municipal em questão não depende apenas da vontade do Poder Executivo municipal, responsável pela execução da política urbana, nem apenas da vontade do Poder Legislativo municipal, responsável pela aprovação do Plano Diretor, em razão de tratar de uma imposição jurídica, pois é através do Plano Diretor que se atende ao comando obrigatório do legislador constituinte, isto é, a existência de uma política de desenvolvimento urbano visando atender às funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes.

Sobre a indispensabilidade de se observar a exigência da formulação de uma lei, advém do fato do Plano Diretor prever certas obrigações ou constrangimentos aos particulares. Assim, essas previsões, para se concretizarem, devem respeito ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º da Constituição, que dispõe que ninguém será obrigado a algo senão em virtude de lei. Ainda sobre a necessidade de o Plano

¹⁶ OLIVEIRA, Régis F. de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 129.

¹⁷ MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 538.

Diretor ser regulado por meio da edição de uma lei, destaca-se que, em caso de inércia estatal, isto é, se determinado prefeito deixar de editar o Plano Diretor ou de revê-lo no prazo máximo de dez anos, conforme previsto no art. 52 do Estatuto da Cidade, poderá responder por improbidade administrativa.

A importância do tema também pode ser visualizada nos seus requisitos de validade, pois, para a validação de um Plano Diretor, há previsão constitucional e infraconstitucional de que os processos de elaboração e revisão precisam contar com participação da sociedade. Percebe-se como essa exigência é uma verdadeira condição de validade do processo de revisão das legislações urbanísticas, entendimento que se extrai a partir da própria essência da Carta Maior, que resguarda a participação e soberania popular ainda em seu primeiro artigo, no parágrafo único, que afirma emanar do povo todo o poder, podendo ser exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Desse modo, a gestão democrática de uma cidade não é somente garantia de uma efetivação material do processo decisório de elaboração ou revisão de Plano Diretor, mas um mecanismo de legitimação indispensável, previsto em diversos dispositivos legais.

Nesse sentido, destaca-se a relevância dada ao tema da participação pelo Estatuto da Cidade, pois, além de prever a participação social nos seus arts. 2º, II; 40, §4º, I; e 43, também dita que, conforme o inciso VI do art. 52, incorre em improbidade administrativa o prefeito que impedir ou deixar de garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Ademais, o Estatuto da Cidade garante, no seu art. 40, inciso III, que um dos requisitos mínimos do Plano Diretor é a existência de um sistema de acompanhamento e controle. Esse sistema pode ocorrer, por meio da gestão democrática, de duas formas.

A primeira, prevista no art. 43 do Estatuto da Cidade, inciso I, trata da criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Urbano. De acordo com Silva e Guimarães,¹⁸ essa forma de gestão é uma das melhores formas de organização administrativa, uma vez que possibilita a participação da sociedade na gestão de políticas públicas, se configurando como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade e do poder público, podendo possuir caráter deliberativo e/ou consultivo.

Já a segunda forma, também prevista no art. 43, mas no inciso II, refere-se ao sistema de audiências, debates e consultas públicos, os quais devem ser

¹⁸ SILVA, Maria Elza Lemos Schueller Pereira da; GUIMARÃES, Frederico Garcia. *O controle social na administração pública para eficácia do plano diretor. O exercício popular. Uma visão a partir da constituição simbólica e das medidas de salvaguarda*. Publicações da Escola AGU, Brasília-DF, n. 18, 2012.

promovidos pelo poder público. Esse segundo modelo garante o direito constitucional à informação, endereçado no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, bem como efetiva o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da CF.

Dessa forma, por todo o exposto, percebe-se o porquê do foco da atividade legiferante em garantir um justo processo participativo, principalmente nos processos decisórios que versem sobre Plano Diretor, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo.

Contudo, como já demonstrado neste trabalho, nos debates públicos é notória a vulnerabilidade socioeconômica da população em geral diante dos agentes do mercado imobiliário e de interesses individuais.

Nessa perspectiva, José Afonso da Silva¹⁹ considera que a atuação urbanística do poder público promove conflitos entre o interesse coletivo, que visa à ordenação adequada do espaço para melhor exercício da função social da cidade, e os interesses privados, que objetivam o lucro máximo advindo de seus lotes de terra sob uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto. Esse jogo de interesses é permeado por relações de poder presentes na hierarquia valorativa das sociedades que são rebatidas em diversas esferas. O momento de revisão do Plano Diretor é um daqueles em que essas relações se apresentam em conflitos complexos e, muitas vezes, dicotômicos.

Nesse sentido, a partir do momento em que a produção legislativa urbanística, como a elaboração e revisão do Plano Diretor, ocorre com a predominância de interesse de determinados grupos que se encontram em posição dominante, há o fenômeno da legislação simbólica. Em outras palavras, há um déficit de concretização das normas constitucionais, visto existir, na atividade legislativa, o domínio da função simbólica sobre a função da eficácia normativa.

Para Marcelo Neves,²⁰ a legislação simbólica destinada primordialmente à afirmação de valores sociais tem sido considerada como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores e interesses. Para ele, a legislação simbólica se constituiria então como um caso de política simbólica por gestos de diferenciação, os quais apontam para o privilégio ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade.

Desse modo, o legislador assumiria uma posição em relação a determinados conflitos sociais, passando a existir o vencedor, que passaria a ser amparado pela lei e reafirmaria o seu valor social, e o vencido, que passaria a ser considerado o subcidadão, o socialmente indesejado, por não ser contemplado e alcançado pela

¹⁹ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. revisada e atualizada São Paulo: Malheiros, 2010.

²⁰ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 34.

normatividade dessas leis. Assim, a atividade legislativa se revelaria como um objeto da classe dominante, tornando-se secundária a eficácia normativa da lei.

Além do mais, segundo aquele doutrinador, também há a legislação simbólica que funcionaria como uma legislação-álibi, ou seja, o poder público buscaria demonstrar a capacidade de ação do governo para assegurar a confiança nos sistemas jurídico e político, formulando políticas públicas desprovidas de qualquer eficácia, pois apenas se procuraria atender a uma expectativa social e fornecer uma resposta pronta e rápida de determinada insatisfação da sociedade.

No plano urbanístico, o Plano Diretor pode ser considerado como uma legislação simbólica na medida em que, por mais que aparentemente respeite todo o devido processo legislativo, não conte com a manifestação popular como fator de influência em seu processo decisório. Dessa maneira, a tomada de decisão desses processos encontra-se desvirtuada da sua finalidade, já que não visa atender ao bem-estar da população, mas apenas aos interesses dos grupos que ostentam o *status* de dominação social.

Por outro lado, considera-se o Plano Diretor como efetivo, em oposição ao simbólico, quando, além de observar o regular o processo legislativo, atende ao conteúdo mínimo exigido pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual contém, entre outros, o requisito do sistema de acompanhamento e controle da sociedade civil. Dessa forma, com a participação social por meio dos sujeitos de direito, os cidadãos são responsáveis pela formação dos seus próprios regimentos, ou seja, uma autolegislação que, com a posterior chancela do Estado, confere uma maior eficácia e legitimidade da norma, já que possuem tanto a qualidade de destinatários quanto a de autores da norma.

Portanto, por tudo que foi apresentado, percebe-se como os mecanismos de participação dentro da democracia representativa se configuram como um grande desafio no processo de elaboração e revisão de Plano Diretor, que deve ter como princípio a não satisfação de interesses particulares, mas assegurar a função social da propriedade e o bem-estar de seus habitantes, conforme prega o *caput* do art. 182 da Constituição Federal. Dentro desse contexto, sabe-se que a legislação urbanística da cidade do Recife está orientada por diversos comandos legais, em diferentes instâncias, que ampliam a cidadania política, sendo alguns deles: o art. 29, XII, do próprio texto constitucional;²¹ o art. 144, §2º, alínea d, da Constituição

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

do Estado de Pernambuco;²² o art. 104, II, da Lei Orgânica de Recife;²³ bem como, ainda, o art. 7º, VII, do Plano Diretor da Cidade do Recife.²⁴

A partir do exposto acima, propõe-se um breve rebatimento das reflexões teóricas no campo prático da arena política formada em torno da legislação urbanística. A seguir, será analisada a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife à luz das questões abordadas acerca da democracia representativa e da participação social, com enfoque na tramitação do processo de revisão do Plano no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário.

2 O caso da revisão do Plano Diretor do Recife: uma arena de conflitos de poder

2.1 Recife: cidade desigual

Desde sua origem, Recife é símbolo de luta. Cidade em território de uma das principais capitânicas hereditárias do período colonial, carrega até hoje suas heranças da escravidão. A capital pernambucana é palco de diversos conflitos socioespaciais que possuem a terra urbana como elemento de disputa.

De acordo com Castilho,²⁵ a cidade do Recife, desde os primórdios da sua formação histórico-territorial, possui uma organização espacial muito desigual, resultado de uma lógica de organização global em que predominaram interesses voltados, sobretudo, à ampliação dos fluxos econômicos, transformando tudo em mercadoria.

Nesse sentido, tendo como prioridade o desenvolvimento econômico da cidade e a atenção à elite da época, as classes menos favorecidas viviam à própria sorte, sem políticas públicas voltadas para seu desenvolvimento e absorção efetiva dentro da sociedade. Assim, segundo essa lógica, as populações socialmente vulneráveis foram sendo violentamente expulsas das áreas que se tornavam mais valorizadas na cidade. Essa prática, considerando variações nos instrumentos de dominação, persiste até os dias atuais, promovendo que a desigualdade social seja refletida no território.

²² PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 17 set. 2020.

²³ RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Disponível em: http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33_2020.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.

²⁴ RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2006*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.

²⁵ CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife – impasse permanente da coexistência de interesses da “cidade à acumulação de capital” e da “cidade à realização plena da vida humana”! *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v. 5, n. 10, jul./dez. 2011, p. 99.

Essas relações de poder, que reverberam a lógica dominante na produção do espaço de forma a privilegiar uma minoria da população em detrimento da continuidade da espoliação da maioria, são responsáveis por ampliar conflitos e desigualdades, uma vez que se investe primordialmente nos lugares de interesse econômico, contribuindo para um processo de valorização capitalista do espaço em detrimento do que seria um processo de valorização social do espaço.

Esse contexto tem rebatimento direto na conjuntura política da cidade e, por sua vez, na produção do espaço urbano. Nesse sentido, a partir das reflexões acerca das relações de poder presentes no território recifense desde o período colonial e da discussão teórica realizada anteriormente, questiona-se a democracia representativa da cidade, uma vez que o funcionamento estatal se assemelha com as características elucidadas por Rancière²⁰ e mencionadas no primeiro tópico do trabalho como o contrário do que seria um sistema democrático.

Em Recife, percebem-se eleitos, com diversos mandatos consecutivos, exercendo funções municipais, estaduais ou federais, seja no Legislativo, seja no Executivo. A maioria dos candidatos eleitos faz parte de famílias/grupos políticos específicos e bem consolidados na cidade, restando pouco espaço para novas propostas de agenda.

É importante salientar que a política recifense é marcada pela força histórica do partido PSB. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) é um partido forte em Pernambuco desde Miguel Arraes, importante político que fez história no estado. Eduardo Campos, neto de Arraes, se utilizou do legado político do avô e ajudou a consolidar o nome e a política do partido. Mesmo após a morte desses dois políticos, grandes nomes do partido, ainda é possível perceber como se encontra vivo e influente o PSB. Na última eleição realizada em 2016, dentre os 184 prefeitos pernambucanos eleitos, 70 eram do Partido Socialista Brasileiro, incluindo o da capital do estado. O partido também contou com cinco dos 25 deputados federais eleitos naquele momento e 11 dos 49 deputados estaduais. Em Recife, dos 39 vereadores eleitos em 2016, oito eram do PSB (número que atualmente vem sendo alterado por motivo da alternância dos vereadores entre partidos, migrando para o PSB).

Dessa forma, com a consolidação dessas práticas ao longo da história política da cidade, a população tende então a naturalizar esse processo, habituando-se com os mesmos discursos e práticas políticas conservadoras, uma vez que há poucas variações expressivas em disputa. Assim, muitos cidadãos recifenses relacionam diretamente a democracia apenas ao ato de votar, omitindo-se ou sendo afastados dos espaços políticos de tomadas de decisão.

²⁰ RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

Consequentemente, os representantes políticos ficam livres, muitas vezes se colocando em um lugar simbólico como possuidores de maior conhecimento que a população, como atores que sabem melhor o que as pessoas e a cidade precisam, verdadeiros entendedores das reais necessidades e das medidas que devem ser tomadas para supri-las.

Desse modo, ao assimilar e admitir esse lugar como certo, grande parte da população não participa dos processos políticos que permitem participação social ou não reivindica mais espaço nessas arenas políticas por se abster desses lugares. Dessa forma, esses sujeitos acabam por relegar totalmente seu poder de cidadão aos representantes ao acreditarem que o seu papel se exerce apenas no ato do voto durante o período eleitoral. Nesse processo, tem-se a completa falta de acompanhamento das políticas públicas da cidade e o não engajamento político da população em geral, permitindo, então, que os representantes tomem decisões que não necessariamente reflitam os verdadeiros interesses do povo.

Por outro lado, aqueles que insistem em participar dos momentos de tomada de decisão e romper com a lógica tradicional das práticas conservadoras da política recifense muitas vezes saem frustrados pelos complexos e bem consolidados acordos entre o governo local e os setores econômicos. Essas alianças são responsáveis pelo regimento do planejamento da cidade há décadas, ditando o que deve ser prioritário na agenda política. Dessa forma, os processos participativos promovidos pelo Estado são muito mais uma forma de legitimar a aprovação de projetos pré-aprovados, fruto desses acordos, do que instrumentos de democratização do planejamento municipal.

Somado a esses fatores, tem-se que, em espaços como uma revisão de Plano Diretor – que faz parte do planejamento urbano das cidades a médio prazo e cujos objetivos são muitas vezes colocados de forma abstrata por meio de linguagem bastante técnica e inacessível –, a mobilização é dificultada. Os interesses são pulverizados de forma complexa, já que um planejamento territorial possui formato, tempo e estratégias distintos, um plano com prazo de dez anos que muitas vezes não deixa claro à população todas as consequências que pode gerar na cidade.

Um dos fatores que contribuem para uma desmobilização no caso do Plano Diretor é o fato de se tratar de um instrumento da legislação urbanística. O descrédito nas leis por parte do povo é claro. Nesse sentido, a lei funcionaria como um refúgio para o cinismo e o imobilismo dos governantes, como maneira de afirmar estar realizando feitos pela população e pela cidade; entretanto, sabe-se que, sem vontade política, as leis não são implementadas, e a reprodução das desigualdades sociais permanece. Assim, no fundo, o direito seria apenas uma maneira de manter o *status quo* de forma a garantir a hegemonia dos grupos sociais dominantes e a continuidade da espoliação das camadas sociais populares.

É com base nessas reflexões que será realizada uma análise do processo de revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020 nos próximos subtópicos, evidenciando os conflitos e desafios relativos à participação social nos âmbitos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

2.2 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Executivo

Desde seu início, o processo de revisão foi marcado por diversos conflitos no que diz respeito à participação social e à transparência, como aponta a advogada e mestre em Planejamento Urbano Fernanda Costa:²⁷

[...] tem se dado em um contexto de intensa disputa e denúncias sobre a forma como a prefeitura da cidade tem conduzido o processo, em que a escolha e a contratação de um consórcio ocorreram sob sigilo e os estudos exigidos pelo Termo de Referência integrante do edital de licitação não foram apresentados integralmente, em especial aqueles que comprovavam a capacidade ou não de suporte da infraestrutura instalada e as simulações eletrônicas dos parâmetros urbanísticos propostos. A metodologia e o cronograma de execução também foram sumariamente desconsiderados. O processo de contratação do consórcio, formado por duas empresas de São Paulo, para revisão e elaboração de um conjunto normativo de legislação urbanística - Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Regulamentação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir e transferência do Direito de Construir - durou mais de 36 meses, porém todo o processo de revisão do Plano Diretor do Recife ocorreu em apenas seis meses, apesar de o edital determinar que o mesmo deveria ocorrer no prazo de 13 meses. Vale registrar que nesse período de seis meses ocorreu a Copa do Mundo de futebol, festas juninas e um dos processos eleitorais mais disputados da última década, com eleições para presidente da República, dois senadores, deputado federal, governador de estado e deputado estadual. Vale registrar ainda que a revisão do Plano Diretor (PD) se deu apartada do restante dos instrumentos normativos contratados, mesmo que o Termo de Referência estabelecesse o contrário. Tudo em uma clara estratégia de desmobilizar a participação e o controle social, e de viabilizar o "esquartejamento" das discussões e regramentos, além do envio de regulações e competência do Plano Diretor para instrumentos normativos de menor hierarquia e que são mais facilmente alterados.

²⁷ COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta, 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. p. 69. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.

Assim, entende-se que, com a elaboração do Plano em curso, desdobraram-se diferentes posicionamentos dos atores sociais frente ao processo. O poder público defende que a divulgação das atividades foi eficiente, sendo propagada por diversos meios, e a participação ocorreu de forma efetiva, contando com diferentes segmentos da sociedade através de amplos canais de participação. Representantes do setor imobiliário ratificam esse posicionamento do poder público, defendendo que houve efetividade da participação social ao longo da elaboração do Plano. No entanto, outros segmentos sociais, como ONGs e outros grupos da sociedade civil organizada, denunciam a falta de participação no processo e atropelo em relação ao tempo das atividades realizadas, comprometendo o resultado final da proposta.

Esses segmentos que reivindicam maior participação no processo de revisão e denunciam seu atropelo estão embasados pelo Termo de Referência da proposta licitatória, que, como mencionado acima, no trecho do texto de Fernanda Costa,²⁸ considerava que seriam dedicados 13 meses para o processo de elaboração com atividades participativas. No entanto, a prefeitura propôs reduzir essa etapa para apenas quatro meses. Depois de reivindicações por parte da sociedade, conseguiu-se o tempo de seis meses, menos da metade do tempo indicado no edital.

Contudo, em meio a diversos conflitos, o processo continuou em curso. A revisão do Plano foi organizada para acontecer em duas etapas: uma a tramitar em âmbito Executivo, e outra, no Legislativo.

O processo de revisão no Executivo é o momento em que o poder público deve, por lei, abrir o processo para a participação social, convidando a comunidade a interagir no planejamento urbano da cidade. Na revisão do Plano Diretor em análise, essa tramitação foi realizada no ano de 2018, de maio a dezembro, contando com algumas atividades realizadas em sete momentos ao longo de seis meses: escutas públicas por Região Político-Administrativa (RPA), oficinas temáticas, audiência pública para apresentação de diagnóstico propositivo, audiências públicas devolutivas, oficinas por segmento, capacitação de delegadas e delegados para a conferência do Plano Diretor e conferência do Plano Diretor.

A maioria dessas atividades teve caráter consultivo ou informativo, ficando as deliberações a cargo do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT), grupo responsável pela organização institucional dessas atividades. Dentre titulares e suplentes, o GTPOT é formado por 20 integrantes, sendo 11 integrantes do poder público, dois do setor imobiliário, dois de órgão/conselho de profissionais, um representante de ONG, um representante de grupo da sociedade civil organizada e três integrantes de movimento popular. Vale ressaltar que a

²⁸ COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta, 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.

maioria dos integrantes advém do poder público, ficando evidente qual segmento estaria comandando o processo e o pouco ou quase nulo poder dos segmentos populares nessa proporção.

Nesse contexto, em que o GTPOT se configura como entidade com diversidade de representação formalmente, mas como instância da prefeitura na prática, cabe elucidar os segmentos mais ativos no debate do Plano e nas reivindicações por maior participação e transparência no processo. Nesse sentido, duas entidades mostram maior articulação: o Plano de Regularização das Áreas de Interesse Social (PREZEIS) e a Articulação Recife de Luta (ARL).

O PREZEIS é um sistema-programa que combina um conjunto de mecanismos para regular, urbanizar e regularizar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – instrumento criado em Recife na década de 1980, servindo de exemplo para diversas cidades que posteriormente reproduziram o modelo – a partir de uma estrutura de planejamento e gestão participativos. Essa estrutura é composta por representantes das comunidades em interlocução com o poder público municipal, além de ONGs, entidades populares-comunitárias e universidades. O PREZEIS já contou com maior força política e autonomia na época da luta pela Reforma Urbana em Recife. No entanto, atualmente, o PREZEIS está ligado à prefeitura da cidade, perdendo fortemente sua autonomia, não possuindo tanto peso nas arenas de tomada de decisão acerca do planejamento urbano da cidade, apesar de ser o movimento popular de maior representatividade nesses espaços.

A Articulação Recife de Luta é um grupo formado por vários segmentos sociais e frentes de luta urbana, como o PREZEIS, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Movimento de Luta Popular Comunitária (MLPC), Instituto de Arquitetos do Brasil – departamento Pernambuco (IAB PE), grupo Direitos Urbanos (DU), entre outros. Esse grupo foi constituído em função da atual revisão do Plano Diretor da cidade, na busca por representatividade, defendendo a participação popular efetiva e transparência no processo.

O PREZEIS possui um caráter histórico de luta de base, reivindicando moradia como um direito e espaço público de qualidade para a população socialmente vulnerável da cidade do Recife. A ARL é um grupo recente formado majoritariamente por militantes da questão urbana advindos da classe média recifense. No momento da revisão do Plano Diretor, esses dois grupos se impuseram em diferentes momentos, utilizando-se de mecanismos diversos, por vezes de forma integrada e complementar. A vivência cotidiana de habitar as comunidades de baixa renda permitia reivindicações práticas e reais, enquanto especialistas de diversas áreas contribuíam com a formalização do processo de reivindicação e mediação acerca das questões mais técnicas que a legislação urbanística envolve.

Entretanto, essas reivindicações não foram levadas em conta pelo poder público ao longo do processo de revisão do Plano; em muitas oportunidades, as organizações da sociedade civil tiveram suas demandas ignoradas ou silenciadas. Dessa forma, com o processo correndo em meio a vários conflitos, diversas ações de caráter judicial foram tomadas por integrantes de ONGs e outros segmentos sociais, de forma a denunciar ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE) a falta de participação afetiva e atropelo do processo.

O MPPE emitiu algumas recomendações, em diversos momentos do processo, visando ao cancelamento das atividades e retomada da elaboração do Plano a partir do início com o objetivo de garantir de fato a participação da sociedade. Mesmo assim, a prefeitura ignorou as recomendações e reivindicações, dando continuidade à revisão.

Após essa etapa da tramitação do Executivo, o Projeto de Lei nº 28/2018 – aprovado na Conferência da Cidade sob protesto de segmentos sociais que denunciavam a falta de participação social – foi encaminhado para a Câmara de Vereadores para, então, seguir com os trâmites necessários no âmbito Legislativo.

2.3 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Legislativo

Na Câmara Municipal, a tramitação contou com: seis audiências públicas temáticas para debate com a população; período de recebimento de propostas de emenda ao projeto de lei entregue pelo Executivo; e momento de análise e votação das emendas recebidas por parte dos vereadores que compõem a Comissão Especial do Plano Diretor.

No presente momento de escrita deste artigo, em que o projeto de lei se encontra na Câmara Municipal do Recife para ser apreciada pela Comissão, criada para lidar com a revisão do Plano Diretor, percebe-se uma culminância dos diversos fenômenos debatidos ao longo do trabalho.

Em relação à participação social, nas seis audiências públicas ocorridas no início do ano de 2019, percebeu-se a mínima participação direta dos atores presentes, contando com pouco espaço para fala e exposição de seus argumentos e colocações. Inicialmente, expositores convidados e vereadores integrantes da Comissão apresentavam brevemente o tema a ser tratado de forma superficial e, muitas vezes, por meio de linguagem tecnicista. Posteriormente, abria-se espaço para os presentes no auditório realizarem suas falas, que eram registradas, mas não havia nenhuma garantia de que seriam realmente consideradas no processo ou apenas estariam na relatoria para documentação da Comissão.

Essa participação, então, constaria apenas como uma questão formal, um processo com vistas a legitimar as decisões já tomadas pelo poder público e

maquiar o que seria um processo informativo, e não deliberativo. Tudo isso foi percebido gradativamente pelos presentes, refletindo-se em sua participação menos expressiva – ou sua ausência – na audiência seguinte.

Diante desse fato, após esse momento das audiências, percebeu-se grande interface da sociedade civil com os representantes políticos. Interpreta-se aqui esse momento como um reflexo do descrédito na participação direta, tentada ao longo do processo de tramitação no âmbito do Poder Executivo, mas entendida como insatisfatória e ineficiente. A busca pelos vereadores seria uma alternativa para participação e reivindicação de demandas pela via representativa.

A comunicação foi realizada de diversas formas. A Comissão Especial do Plano Diretor disponibilizou um *e-mail* para que a sociedade civil encaminhasse suas propostas de emendas. Entretanto, sabe-se que a linguagem exigida para esse tipo de documento é constituída por normativas não dominadas pela maior parte da população, fato que demonstra minimamente a desigualdade no tocante à participação, discutida anteriormente.

Dessa forma, representantes de movimentos populares buscaram auxílio em grupos como a ARL, com vistas a formalizar suas reivindicações e deixá-las dentro dos parâmetros normativos formais. Além dessa interação, outros integrantes da sociedade civil buscaram aporte nos vereadores para fazer valer suas reivindicações. Ao final do prazo estabelecido, mais de 530 propostas de emendas foram recebidas pela Comissão para serem analisadas e votadas. No momento de escrita do presente artigo, algumas das emendas já foram analisadas e votadas, sendo essas votações permeadas de conflitos, uma vez que diversos parâmetros foram alterados, favorecendo os interesses do mercado imobiliário em detrimento das garantias de direito à moradia e direito à cidade que algumas normativas previam na proposta anterior.

Dessa forma, integrantes da sociedade civil entenderam que recorrer a mecanismos judiciais poderia se mostrar como uma alternativa possível para fazer valer suas demandas e reivindicações. Assim, além das recomendações do MPPE movidas quando o processo de revisão se encontrava no âmbito do Poder Executivo, no momento em que o projeto de lei passou ao Legislativo, algumas medidas foram tomadas no âmbito do Judiciário.

2.4 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Judiciário

Diante do debate realizado acerca de todo o arcabouço legislativo que impõe a participação social como condição de validade do processo de elaboração e revisão de Planos Diretores, e as análises sobre o descumprimento de várias delas por

parte da Prefeitura da Cidade do Recife, o MPPE tomou certas medidas, como a expedição de três recomendações e duas ações civis públicas.

A primeira, Recomendação Conjunta nº 01/2018-20.ºPJHU/35.ºPJHU,²⁹ endereçada para o Prefeito, contextualizou a atuação do MPPE, que se deu a partir da provocação das entidades integrantes da ARL, as quais alegaram que o Executivo Municipal vinha obstruindo a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor do Recife e do Plano de Ordenamento Territorial (POT). Além disso, relatou-se ainda um calendário inviável das reuniões, que prejudicaria a participação social, desconsiderando em sua inteireza o conjunto de propostas feito pela representação da sociedade civil, sobre o processo participativo. Desse modo, o MPPE recomendou a anulação de etapas que não contiveram a adequada participação social e que fosse definida uma agenda compatível com os representantes da sociedade civil. Tal recomendação não foi acatada pela prefeitura.

A segunda, Recomendação Conjunta nº 01/2019-20º/35º PJDCC,³⁰ e a terceira, Recomendação Conjunta nº 02/2019-20º/35º PJDCC,³¹ possuíam igual conteúdo, diferindo apenas nos seus destinatários, sendo a primeira para o prefeito, e a segunda para o presidente da Câmara de Vereadores. Essas recomendações relataram que o MPPE constatou possíveis prejuízos à participação social no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife. Assim, após diversas considerações sobre o cronograma de execução constante do Termo de Referência do já citado contrato e do Plano de Ordenamento Territorial do Recife (POT), o MPPE recomendou ao prefeito que procedesse o pedido de devolução do projeto de lei de revisão do Plano Diretor à Câmara dos Vereadores a fim de que fosse dado cumprimento ao cronograma de execução do POT. Já a recomendação dirigida à Câmara dos Vereadores solicitou a suspensão da tramitação do projeto de lei no âmbito do Poder Legislativo. Contudo, nenhuma das recomendações foi seguida.

Desse modo, não restou outra alternativa ao MPPE senão procurar a via judicial. Logo, foi ajuizada, na data 13 de julho de 2018, a ação civil pública (ACP) de número 0033691-41.2018.8.17.2001³² em face do município do Recife, possuindo como objeto, em síntese, a declaração de nulidade dos atos de revisão do Plano Diretor a partir da reunião do GTPOT do dia 24 de maio de 2018; a retomada do processo de

²⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2018-20ºPJHU/35ºPJHU*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 30 de maio de 2018.

³⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2019-20º/35º PJDCC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 01 de abril de 2019.

³¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 02/2019-20º/35º PJDCC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 17 de abril de 2019.

³² RECIFE. TJPE. Processo nº 0033691-41.2018.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andrelino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 13.07.2018.

revisão do mencionado Plano, de forma a garantir uma efetiva participação popular; bem como a elaboração de um cronograma de prazo mais extenso. O presente processo encontra-se em tramitação na 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital, tendo, até o momento, como ponto mais relevante a decisão de indeferimento do pedido de tutela provisória. Segundo o órgão jurisdicional competente, a negativa se deu em razão da ausência de prejuízo de participação popular no Plano Diretor, bem como pela genérica indicação das ofensas à legislação que rege o instrumento.

Em seguida, no dia 30 de maio de 2019, foi ajuizada uma nova ação civil pública, sob o número 0026247-20.2019.8.17.2001,³³ distribuída na 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital e, com a declaração de incompetência daquele juízo, redistribuída para o juiz prevento da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. A presente ação civil pública, ajuizada contra o município do Recife e da Câmara Municipal do Recife, teve como pedido, em resumo, a obtenção de provimento jurisdicional para que os requisitos legais exigidos para a validação do processo revisional sejam integralmente atendidos, isto é, que o processo de revisão do Plano Diretor do Recife ocorra com a efetiva participação popular. Essa ação civil pública, ajuizada pelas 20ª e 35ª Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, que conta com diversas alegações, teve como principais linhas argumentativas a mitigação da participação popular e o impraticável cronograma estabelecido das audiências públicas durante o processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

Dessa maneira, nesses principais pontos, o MPPE demonstrou a violação da participação da sociedade civil em virtude da metodologia e cronograma empregados, considerando que as fases do processo de revisão ocorreram no curto período de três meses e 17 dias. Nesse sentido, apontou que, conforme o Órgão Ministerial, outros municípios, como Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, ambos com menos de cem mil habitantes, levaram um período de 13 meses para executarem as mesmas etapas. Logo, o MPPE considerou desproporcional e desarrazoada o prazo de apenas 107 dias para a realização das compreendidas etapas, ou seja, tempo impraticável para garantir o debate público, dado que o município do Recife possui mais de 1,6 milhão de habitantes, como também por considerar outras diversas complexidades da cidade que é a capital do estado de Pernambuco.

Por fim, o Ministério Público, no processo da Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001,³⁴ apontou as possíveis consequências sociais das apresentadas

³³ RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. Ação Civil Pública. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreilino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

³⁴ RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. Ação Civil Pública. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreilino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

violações, afirmando que não seria o caso de meras irregularidades, pois a população do município de Recife, além dos custos financeiros dos trâmites administrativos do processo licitatório e, ainda, da contratação das empresas de consultoria, é quem suportará todos os infortúnios decorrentes de uma lei que carece de embasamento técnico que aponte de maneira científica possíveis alternativas e quais as mais recomendadas para a realidade da população para os próximos dez anos.

Em sua contestação, o município de Recife, no mesmo processo de nº 0026247-20.2019.8.17.2001,³⁵ alegou que o processo de revisão do Plano Diretor em nenhum momento desrespeitou a exigência da participação social, uma vez que, segundo o ente federativo, existiram mais de 30 eventos com participação popular, que contaram com a participação de 6.991 pessoas, sendo 5.288 pessoas participando de forma presencial e 1.703 participando virtualmente. Desses eventos, a prefeitura afirma que teve como resultado um total de 16.490 contribuições, sendo 4.476 contribuições realizadas presencialmente, e outras 12.014 contribuições virtuais.

Contudo, ao analisar esses dados, percebe-se que o Executivo municipal não conseguiu mobilizar de maneira significativa a população recifense para participar de forma presencial dos eventos ocorridos, já que, de uma população de 1,6 milhão de habitantes, apenas 5.288 pessoas compareceram, ou seja, somente cerca de 0,3% da população. Como consequência disso, tem-se que a maior parte das contribuições se deu através da esfera virtual. Logo, enxerga-se como restou prejudicado o processo participativo, uma vez que o ambiente virtual não oferece a participação de qualidade nos debates como no presencial, além de limitar ou, até mesmo, não existir o aprofundamento na troca de vivências e experiências da população. Assim, as contribuições acabam por serem feitas muito mais no nível individual do que no coletivo.

Além dessa problemática, tem-se a questão da desigualdade de acesso aos recursos necessários para uma participação virtual efetiva. Segundo pesquisa feita em 2019 pela TIC Domicílios,³⁶ um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet e, fazendo-se um recorte de classe, tem-se que o nível de acesso foi de 61% entre os que ganham menos de um salário mínimo, 86% entre os que recebem de três a cinco salários mínimos e 94% entre os usuários com remuneração acima de 10 salários mínimos. Além disso, a qualidade da internet também agrava o

³⁵ RECIFE, TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. Ação Civil Pública. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreilino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

³⁶ CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

desequilíbrio do recorte por renda, uma vez que, dos cidadãos das classes D e E já conectados, 85% utilizam a internet só pelo celular e com pacotes limitados.

Assim, é evidente a disparidade socioeconômica ocorrida na participação virtual, já que existe uma porcentagem considerável da população brasileira que sequer tem acesso à internet, e, quando os economicamente desfavorecidos a possuem, é considerada de baixa qualidade, prejudicando a participação e o acompanhamento de todo o processo de revisão do Plano Diretor por meio virtual.

Em síntese, esses principais pontos demonstram o descaso do Executivo municipal em garantir a intervenção popular direta, em razão de, por exemplo, não ter existido um evento de lançamento para a população, mas tão somente uma propaganda de televisão com 30 segundos de duração; conferindo a todo o processo de revisão do Plano Diretor, na fase em que tramitou no Poder Executivo, um prazo de apenas cinco meses; priorizando a participação digital em detrimento das audiências públicas, visto que, no âmbito do Poder Executivo, ocorreu apenas uma audiência pública. Além disso, todas as atividades de participação possuíam caráter consultivo ou informativo, ficando a cargo do Conselho da Cidade, do GTPOT e da Conferência da Cidade o poder de tomadas de decisão. Ressalta-se ainda que essas três instâncias não promovem a participação direta da população recifense, já que nelas não há a participação direta dos cidadãos, sendo necessário que sejam eleitos representantes da sociedade civil para compor esses arranjos, além do poder público ter maioria assegurada na ocupação de cadeiras de representação nessas instâncias.

Como efeito disso, depara-se com o comprometimento da substancialidade da efetividade material do processo participativo da revisão do Plano Diretor de Recife, uma vez que há, nos diversos segmentos sociais, uma distorção distributiva de poder e de oportunidade para influenciar o processo normativo, situação essa ocasionada pelo capital econômico de cada segmento social, combinado aos poderes desiguais que cada um dos grupos de atores sociais em questão possui para interferir nos processos de tomada de decisão.

Vale ressaltar que, além da ação civil pública, a Constituição garante outras ações judiciais, como a ação popular, considerada um dos melhores remédios constitucionais, que se encontra ao alcance de qualquer cidadão e que tem como um dos seus objetivos, na seara urbanística, a prestação jurisdicional que garanta a intervenção direta da população nos processos de elaboração e revisão de Plano Diretor.

Assim, a ação popular, com previsão no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e regulamentada no plano infraconstitucional pela Lei nº 4.717/1965,³⁷ é o remédio

³⁷ BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 09 out. 2020.

constitucional que, por excelência, assegura o exercício da cidadania política no papel da tutela da legalidade urbanística, isto é, oferece ao cidadão a garantia de acesso à justiça para que se busque a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Assim, a ação popular se configura como um instrumento lícito para que os interessados recorram à justiça para garantir o direito à cidade. Exemplo disso é a Arguição de Inconstitucionalidade nº 0036711-43.2019.8.26.0000,³⁸ que, tirada dos autos de uma ação popular, reconheceu que uma lei não pode alterar o Plano Diretor do município sem ter antes um grande debate com a sociedade civil.

Por fim, cabe discorrer sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas urbanas. Quando se trata da atuação do Poder Judiciário na defesa da ordem jurídica-urbanística, o tema ganha grande importância, já que foi a Constituição Federal de 1988 que inaugurou a questão urbana na história constitucional brasileira. Apesar do texto constitucional prever somente dois dispositivos (arts. 182 e 183) sobre a política de desenvolvimento urbano, deve-se ater que eles, bem como o Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação desses dispositivos, não são dirigidos apenas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabendo também ao Poder Judiciário observá-los para que se garantam a supremacia e a defesa da ordem constitucional.

Desse modo, constatada a omissão do agente público em garantir a participação social efetiva nos processos legislativos urbanísticos, os quais são revestidos como requisitos indispensáveis, lícita é a procura da vida judicial pelos administrados – ou outros legitimados – para impugnar ato normativo que afronta os seus direitos fundamentais.

Destaca-se ainda que não se trata de uma politização da justiça ou uma atuação indevida do Poder Judiciário em ofensa ao princípio da separação de poderes, mas uma atuação pautada na legalidade, uma vez que são fartas as previsões legais em diferentes diplomas normativos que versam sobre a exigência da participação social na elaboração e revisão de políticas públicas urbanas.

2.5 A revisão em curso e o atual contexto de pandemia: desigualdades em evidência

Entende-se a necessidade de localizar a pesquisa no atual contexto mundial, em que a saúde da população se encontra em risco e as desigualdades sociais são acentuadas de forma gritante. O atual contexto de pandemia que estamos vivendo

³⁸ SÃO PAULO. TJSP. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível de nº 0036711-43.2019.8.26.0000. Ricardo Amin Abrahão Nacle, Município de Campos do Jordão. Relator: João Carlos Saletti. Data do julgamento: 16.09.2019.

devido à disseminação mundial da COVID-19 vem evidenciando as desigualdades brasileiras em uma realidade em que uma minoria da população possui o privilégio de se proteger adequadamente do vírus, e uma maioria, a parcela socialmente vulnerável, não possui escolha e precisa se arriscar diariamente.

Em uma situação de calamidade da saúde pública nacional em que, no momento de escrita deste trabalho, o país contabiliza 4.732.309 casos confirmados e 141.741 mortes³⁹ devido ao novo coronavírus, faz-se necessário considerar os efeitos dessa conjuntura na análise do processo em questão.

No início de 2020, diversos municípios se encontravam em momento de revisão de Plano Diretor. Entretanto, cada um deles decidiu por lidar de forma diferente com a atual conjuntura a partir da etapa do processo em que se encontrava e das decisões políticas que se estabeleciam.

Ressalta-se que uma das medidas de prevenção no combate à pandemia é o distanciamento social, que consiste em restringir aglomerações e o próprio convívio social. Dessa forma, considerando o atual contexto em que estamos há mais de seis meses aprendendo a lidar com essa nova realidade, é necessário refletir sobre os impactos que se colocam dentro dos diversos âmbitos que compõem a sociedade, inclusive no planejamento urbano.

As medidas de isolamento social prejudicaram fortemente as atividades de participação social, já que se tornou impossível a realização de audiências públicas ou o uso de outros instrumentos que consistam em encontros públicos. Assim, determinados municípios em situações equivalentes relativas ao processo de revisão de Plano Diretor tiveram diferentes posturas.

A prefeitura da cidade de Fortaleza, por exemplo, teve o processo de revisão de seu Plano Diretor suspenso por conta das medidas de segurança tomadas em diferentes esferas, inclusive em relação às ações do planejamento urbano. O Núcleo Gestor do processo de revisão, criado com vistas a administrar as atividades a serem realizadas, decidiu por suspender inicialmente a revisão do Plano por conta da pandemia. Pouco depois, o Decreto Municipal nº 14.611/2020,⁴⁰ que teve como objetivo estabelecer as medidas de contenção da COVID-19 na cidade, contemplou a suspensão das atividades de participação social na revisão do Plano Diretor. Em seguida, em 13 de julho de 2020, o Ministério Público do Ceará expediu recomendação para que fossem suspensas aquelas atividades de forma definitiva até a superação da pandemia, sendo de pronto acatada pelo Núcleo Gestor.

³⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Dados Covid-19 até o dia 27 de setembro de 2020*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁴⁰ FORTALEZA. *Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020*. Aprova medidas emergenciais para enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/legislacao/5568554/decreto-14611-2020/>. Acesso em: 09 out. 2020.

Além de medidas locais como a exemplificada acima, foram propostos o Projeto de Lei nº 1.601/2020,⁴¹ que consiste em uma adequação legislativa visando a uma dilação do prazo estipulado para conclusão do procedimento de revisão dos planos diretores em revisão em todo o país, e a excludente para configuração de improbidade em casos nos quais a conjuntura fática impeça a concretização da diretriz de gestão democrática da cidade e o princípio da participação social.

Já em Recife, algumas medidas para contenção da pandemia foram tomadas, como o isolamento social desde março de 2020, além de um período de *lockdown*. Entretanto, como comentado, as desigualdades sociais se mostraram latentes e os números assustam. Desse modo, até o dia 27 de setembro de 2020, a cidade contabilizou 34.195 casos confirmados e 2.385 mortes de acordo com o Boletim Epidemiológico do Novo Coronavírus emitido pela Secretaria de Saúde da Prefeitura do Recife.⁴²

Com o processo em tramitação na Câmara Municipal, sob responsabilidade dos vereadores integrantes da Comissão Especial do Plano Diretor, que tiveram as propostas de emendas recebidas para analisar e votar, o processo não foi paralisado. As reuniões da Comissão se deram por meio de encontros virtuais fechados, nos quais as propostas de emendas foram analisadas e agrupadas pelo zoneamento territorial considerado no Projeto de Lei nº 28/2018.

Para as votações, que já estavam acontecendo de forma presencial antes da pandemia, foi pensado na realização de encontros virtuais abertos, utilizando a plataforma YouTube. Apenas uma reunião seguindo essa dinâmica foi realizada até o presente momento,⁴³ em que foram votadas emendas relativas às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

ZEIS é um instrumento histórico criado em Recife como forma a minimizar as desigualdades sociais presentes no território, assegurando as moradias da população socialmente vulnerável e protegendo seus moradores do despejo e relocação para áreas periféricas a partir das ações predatórias do mercado imobiliário em seu processo de reprodução do espaço urbano. Essa é uma das zonas mais conflituosas em relação aos interesses que se colocam, e a especulação imobiliária tenta a todo custo flexibilizar seus parâmetros.

⁴¹ BRASIL. *Projeto de Lei nº 1601/2020*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para autorizar a suspensão do prazo de revisão do plano diretor em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090071&ts=1595600188664&disposition=inline>. Acesso em: 09 out. 2020.

⁴² RECIFE. Secretaria de Saúde. *Boletim Epidemiológico da COVID-19 no Recife*. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09._boletim_informativo_sesau_-_covid.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

⁴³ TV WEB CM RECIFE. *Reunião da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor do Recife realizada no dia 15 de julho de 2020*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lcSMLwNLcdI>. Acesso em: 18 set. 2020.

Assim, considera-se que dar continuidade às votações das propostas de emendas no atual contexto de pandemia por meio virtual, sem possibilitar uma maior participação da população, enquanto processos judiciais estão em tramitação, é uma atitude estratégica com vistas a privilegiar as forças hegemônicas que têm dominado a produção do espaço urbano em Recife.

Prova disso são as emendas aprovadas, que flexibilizam os parâmetros urbanísticos dessa Zona Especial histórica da cidade do Recife, permitindo a entrada do mercado imobiliário em seu território e a possível valorização de algumas áreas, podendo resultar na expulsão de moradores que construíram sua vida e relações naquela parcela do espaço urbano.

Essa reunião virtual teve uma aceitação bastante ruim por diversos setores sociais da cidade, sendo criticada e tendo partes gravadas divulgadas pela população de forma a evidenciar os vereadores que estavam votando "contra o povo". Como estamos em ano de eleição, essas questões pesam e, mesmo não saindo um posicionamento oficial, as reuniões foram suspensas na prática.

Considerações finais

A atual conjuntura política do país torna bastante críticas as reflexões acerca da participação social em instâncias formais da política representativa, uma vez que o Decreto nº 9.759, de abril de 2019,⁴⁴ extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para entidades colegiadas da administração pública federal. Nesse decreto, o entendimento de colegiados se dá por: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, entre outras denominações. Assim, com cada vez mais dificuldades legais quanto à promoção da democratização dos espaços políticos, a conjuntura atual é crítica para a participação popular no planejamento das cidades brasileiras, uma vez que o governo federal não incentiva essas práticas, pelo contrário, ameaça ou prevê a extinção das existentes.

Nesse sentido, reforça-se que essas ameaças acabam por ganhar contorno reais, na medida em que o governo federal, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020⁴⁵ (PEC da Reforma Administrativa), propõe a mudança do texto constitucional para que o presidente da República possua a prerrogativa de extinguir órgãos públicos, autarquias e fundações federais por meio de decreto, sem

⁴⁴ BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 29 jan. 2020.

⁴⁵ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição de nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: 09 out. 2020.

a necessidade de elaboração de um projeto de lei e sua aprovação pelo Congresso Nacional, como ocorre pelas regras atuais.

Dessa forma, mesmo diante de um regime democrático, percebem-se diferentes conflitos recorrentes no planejamento urbano das cidades. Entendendo as arenas políticas formadas para tomada de decisão como espaços complexos – em que interesses distintos, advindos de diferentes grupos sociais e políticos, interagem de forma a resultar simbolicamente em uma hierarquização –, tem-se uma participação social comprometida.

As pessoas não possuem o mesmo conhecimento técnico necessário para participar efetivamente desses espaços e reivindicar suas necessidades e desejos acerca do projeto de cidade que defendem. A participação acontece de forma seletiva, ficando evidente quem participa e quem é de fato ouvido, bem como ficam evidentes os grupos sociais que são convidados apenas para legitimar processos participativos que são previstos em lei, leis essas que apenas citam a participação e não a qualificam, deixando brechas para interpretação e forma de implementação ao gosto dos governantes. Assim, a participação aqui entendida como atuação efetiva em processos de tomada de decisão acaba sendo deturpada para a presença da população nesses processos como expectadores de um grande teatro em que as decisões foram previamente acordadas e o processo participativo é encenado como forma de legitimar a pantomima.

Ademais, uma vez configurada a deturpação da participação social no processo de tomada de decisão, tem-se a elaboração de leis de natureza meramente simbólica, já que apenas visam confirmar valores sociais e satisfazer os interesses das classes dominantes, bem como procurar legitimar o processo formal a partir de uma participação que procure somente atender aos anseios da população de se enxergar como sujeitos de direito que possuem a oportunidade e o poder transformador de moldar a sociedade conforme suas necessidades sem, contudo, conferir condições de efetivação dessa participação. Como efeito, resulta-se na edição de leis que agravam, ainda mais, a gestão democrática, visto que passará a ser regulada também por essa nova lei, desprovida de qualquer eficácia.

Nesse sentido, a partir do presente trabalho foi possível entender os complexos mecanismos da participação na democracia representativa em uma arena política formada para revisão de um importante instrumento da legislação urbanística local, que é o Plano Diretor.

Foi possível perceber que a participação social no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife não se deu de maneira efetiva nos momentos de debate e de como a população percebeu a possibilidade de conseguir se fazer ouvir a partir do intermédio dos representantes de grupos da sociedade civil organizada

e de determinados legisladores, mandando suas propostas de emenda ao projeto de lei que foi para a Câmara Municipal.

Além disso, percebeu-se que o Poder Judiciário se mostrou como uma alternativa para que a população se fizesse ser escutada, reivindicando participação efetiva e denunciando as irregularidades do processo por meio de mecanismos legais de garantia da participação social em momentos de tomada de decisão referentes à elaboração ou revisão de legislação urbanística.

Desse modo, as análises promoveram reflexão acerca da relação entre os diversos atores sociais com seus representantes políticos, seja em uma microescala no tocante aos grupos e movimentos sociais, seja em uma escala maior, em relação a esses indivíduos/grupos/movimentos com os vereadores da cidade.

O jogo de interesses e a complexa briga por poder dentro das instâncias representativas, como a Câmara Municipal, foram percebidos no direcionamento de diferentes grupos sociais para determinados vereadores, de maneira a levar demandas em forma de emendas a partir de articulações internas, mostrando a importância da representação e do alinhamento político nessa esfera.

Além disso, o fato de haver uma Comissão Especial composta por sete vereadores em que, em diversos momentos, apenas um votava a favor dos interesses dos grupos populares enquanto os outros, na maioria das vezes, tinham voto coincidente a favor dos ideais do setor econômico demonstra a forma dos interesses hegemônicos e a força da representatividade das classes dominantes dentro do Poder Legislativo.

Com isso, recorrer ao Poder Judiciário se mostrou como uma medida possível para os demais segmentos sociais, que não fazem parte do setor econômico, se fazerem escutar. Nesse sentido, uma questão importante de ser mencionada é a força da reverberação da conjuntura política nacional nesses espaços. Ao ser denunciada sobre a falta de legitimidade do processo participativo ao Ministério Público de Pernambuco (MMPE), a prefeitura respondeu com o não acatamento da recomendação, justificando que, diante do contexto nacional de retrocessos acerca da temática, esse seria um momento único de participação suficiente à democracia vigente, afirmando, então, que os recifenses deveriam se sentir privilegiados, diante dos outros brasileiros, por estarem participando, mesmo que naquelas condições, da política da cidade.

Contudo, as ações civis públicas continuam em tramitação nas vias judiciais, podendo reverter essa situação e promover a retomada do processo ao início, de forma a garantir a efetividade da participação social, como reivindicado por diversos segmentos sociais ao longo de todas as atividades realizadas em função da revisão do Plano Diretor.

Todas essas questões levantadas e analisadas demonstram como uma participação social, em momentos de tomada de decisão em relação ao planejamento urbano dentro do contexto de democracia representativa, é bastante complexa, estando relacionada a diversos fatores, como a vontade política e as relações de poder que se impõem no território.

No caso de Recife, são latentes o descrédito da massa da população na participação direta em espaços decisórios do planejamento urbano e a frustração quando buscam participar e não são ouvidos de fato. Entretanto, há uma relevante parcela que busca participar de forma ativa e determinada, enfrentando os diversos conflitos que se impõem e buscando formas alternativas de se fazer ouvir, como a aproximação aos legisladores e ao Ministério Público.

Nesse contexto, no qual a participação social a nível local é bastante dificultada e a democracia brasileira sofre constantes ameaças pelas ações movidas pelo governo federal, entende-se a necessidade de defendermos o Estado Democrático de Direito nas mais diversas esferas e escalas. As diferentes formas de resistência, seja a nível local ou nacional, buscando formas alternativas de se fazer escutar e respeitar, se constituem como alicerces para o que nos resta de democracia e esperança em tempos menos ameaçadores. É a partir da atuação combinada de diversos atores sociais que se torna possível vislumbrar uma saída alternativa para a dominação que setores privilegiados da sociedade exercem sobre o território.

Les conflits de la participation sociale dans la révision de la législation urbaine: une étude sur le Schéma Directeur de Recife 2018-2020

Résumé: Cet article réalise une analyse sociopolitique et juridique du processus de révision du Schéma Directeur de Recife 2018-2020, avec l'objectif de comprendre les déroulements de la participation dans la démocratie représentative dans des espaces d'élaboration de la législation urbaine. On considère que la participation, dans des moments de prise de décision sur l'aménagement urbain, a été utilisée de manière vaine de son caractère démocratique au détriment du maintien des alliances signées entre le secteur immobilier et le gouvernement local. De plus, on s'aperçoit qu'au cours des dernières années, les mécanismes de participation ont été constamment menacés pour les mesures prises par le gouvernement fédéral. De cette façon, il est entendu la pertinence d'analyser les espaces de participation au sein de la démocratie représentative, ainsi que la relation entre le pouvoir judiciaire et les instruments constitutionnels capables d'assurer la protection juridique du maintien de la démocratie participative. Ainsi, cet article est structuré sur deux principaux sujets de discussion divisés en sous-thèmes. Le premier sujet traite de la démocratie représentative et des défis de la participation directe et indirecte, ainsi que de la façon dont les citoyens peuvent se tourner vers le pouvoir judiciaire pour assurer le droit de participer au processus législatif urbain. Le deuxième sujet apporte d'abord une brève analyse de la ville de Recife, ensuite discute de la révision actuelle de son Schéma Directeur, en faisant une discussion sur les conflits existants au sein des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, en élucidant les déroulements pratiques des théories travaillées sur le sujet précédent. Enfin, l'article repose sur les considérations finales et les références utilisées pour son élaboration.

Mots-clés: Démocratie participative. Participation sociale. Aménagement urbain. Législation urbaine. Schéma directeur.

Referências

- BRASIL. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre. 2005. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 29 jan. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 09 out. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Dados Covid-19 até o dia 27 de setembro de 2020*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 1601/2020*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para autorizar a suspensão do prazo de revisão do plano diretor em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090071&ts=1595600188664&disposition=inline>. Acesso em: 09 out. 2020.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição de nº 32/2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: 09 out. 2020.
- CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife – impasse permanente da coexistência de interesses da “cidade à acumulação de capital” e da “cidade à realização plena da vida humana”. *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v. 5, n. 10, jul./dez. 2011, p. 95-113.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados*. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.
- COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta. 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.
- FERNÁNDEZ-SAWATER, Amador. “¿No nos representan?” Discusión entre Jacques Rancière y Ernesto Laclau sobre Estado y democracia. *El diario.es*, 08 maio 2015. Disponível em: https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere_6_385721454.html. Acesso em 23 nov. 2019.
- FORTALEZA. *Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020*. Aprova medidas emergenciais para enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/legislacao/5568554/decreto-14611-2020/>. Acesso em: 09 out. 2020.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 438-511, 2002.

- MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 15-17.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2018-20.ºPJHU/35.ºPJHU*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 30 de maio de 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2019-20º/35º PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 01 de abril de 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 02/2019-20º/35º PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 17 de abril de 2019.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- OLIVEIRA, Régis F. de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 17 set. 2020.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Disponível em: http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33_2020.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.
- RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.
- RECIFE. Secretaria de Saúde. *Boletim Epidemiológico da COVID-19 no Recife*. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09_-_boletim_informativo_sesau_-_covid.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.
- RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018*. Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Município-CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.
- RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andrelino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.
- RECIFE. TJPE. Processo nº 0033691-41.2018.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andrelino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 13.07.2018.
- RODRIGUES, Bárbara; SANTANA, Leticia; PONTUAL, Virgínia. *Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – 2019. XXV Encontro Rede Universitária Latino-americana de Cátedras de Moradia*. Recife, 2019.
- SÃO PAULO. TJSP. *Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível de nº 0036711-43.2019.8.26.0000*. Ricardo Amin Abrahão Nacle, Município de Campos do Jordão. Relator: João Carlos Saletti. Data do julgamento: 16.09.2019.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

SHRAMM, Luana Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosarvallon. *Revista Debates*, n. 10, v. 3, p. 107-129, 2016.

SILVA, Daniel Pinha. Junho de 2013: crítica e abertura da crise da democracia representativa brasileira. *Revista Maracanã*, n. 18, p. 83-110, 2018.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed., revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da; GUIMARÃES, Frederico Garcia. *O controle social na administração pública para eficácia do plano diretor*. O exercício popular. Uma visão a partir da constituição simbólica e das medidas de salvaguarda. Publicações da Escola AGU, Brasília-DF, n. 18, 2012.

TV WEB CM RECIFE. *Reunião da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor do Recife realizada no dia 15 de julho de 2020*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lcSMLwWLCdl>. Acesso em: 18 set. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTANA, Letícia Rocha de; SOUZA, Renan Bandeira Rodrigues de; PONTUAL, Virgínia Pitta. Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 9-42, jan./jun. 2021.

As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais

Sara Uchoa Araújo Silva

Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Ceará (2015). Mestre (2019), bolsista CNPq, pelo programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Integrante do grupo de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles – Eixo São Paulo. Atualmente mestranda pelo programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Resumo: O presente trabalho surge da necessidade de avaliar os alcances e os entraves das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) enquanto instrumento jurídico de inclusão dos assentamentos informais no planejamento urbano oficial. Para tal, utilizou-se a cidade de São Paulo como recorte espacial. A partir do entendimento do planejamento urbano como marco legal que determina o limite entre a legalidade e a ilegalidade urbana, foi realizada, inicialmente, uma revisão dos planos diretores, das leis de uso e ocupação do solo e suas legislações complementares com foco na incorporação das ZEIS. Dessa forma, buscou-se analisar o reatamento da regulamentação desse instrumento no quadro normativo que rege a política urbana. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, verificou-se o fortalecimento tanto dos instrumentos alinhados aos princípios da Reforma Urbana como daqueles de aceno aos interesses do setor privado. Essa dualidade também foi observada nas ZEIS. A fragmentação na legislação urbana – desde o Plano Diretor Estratégico de 2002 até o Plano Diretor Estratégico de 2016, atualmente vigente – pode ser relacionada a essa disputa política. No que se refere às ZEIS, em específico, toda essa costura de normativas fragiliza a tessitura legal do instrumento, resultando, então, no enfraquecimento de seu caráter de inclusão. Por fim, avançou-se, de forma complementar, nas repercussões no território e se as alterações normativas se deram no sentido de garantir a efetividade das ZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística que age sobre a exclusão socioespacial.

Palavras-chave: ZEIS. Plano Diretor. Habitação de interesse social.

Sumário: 1 Introdução ao planejamento urbano de São Paulo anterior à Constituição Federal – 2 Primeiro contato: ZEIS na proposta para o Plano Diretor, em 1991 – 3 Planejamento pós-Estatuto da Cidade: fragilidades e potencialidades pós-Estatuto da Cidade – 4 10 anos depois, rupturas e continuidades – 5 Especialização do instrumento das ZEIS – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução ao planejamento urbano de São Paulo anterior à Constituição Federal

Com a promulgação da Carta Magna, em 1988, tornou-se obrigatória a formação de um sistema normativo relativo à política urbana composto por Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e uma legislação urbanística municipal

para sua efetivação, como o zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo e leis complementares.

Anteriormente ao estabelecimento dessa norma, a cidade de São Paulo estava sob regulamentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei nº 7.688, de 1971, e da Lei de Zoneamento, Lei nº 7.805, de 1972, ambas com quase duas décadas de defasagem. Agravando esse descompasso, Grillo (2013) ressalta que há uma reprodução de princípios e instrumentos entre esse quadro normativo e o anterior, o Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1967, que foi engavetado na gestão de Paulo Maluf (1969-1971), e a construção de um projeto de zoneamento iniciado em 1947. A autora também destaca a ênfase dada à fixação de densidades médias para as diferentes zonas como mecanismo de compatibilização entre a infraestrutura ofertada e a demanda populacional de cada uma. De forma articulada, o incentivo à descentralização dava-se por meio da indução à formação de subcentros nas áreas mais periféricas com a concentração de atividades nos cruzamentos das vias expressas desenhadas no plano para, dessa forma, diminuir a necessidade dos deslocamentos e, conseqüentemente, a sobrecarga da infraestrutura de transporte.

Esse modelo proposto pelo PDDI e instrumentalizado pelo zoneamento e LUOS, de forma geral, induziu a dinamização espacial através da adoção diferenciada do coeficiente de aproveitamento (CA)¹ entre as zonas. A crítica da autora (GRILLO, 2013) sobre esse ponto da normativa é pautada na diferenciação dos preços fundiários que esta gerou e na conseqüente espacialização (e segregação) das classes sociais. Ao reduzir esse parâmetro urbanístico para duas vezes a área do terreno em cerca de 88,5% do território da cidade, criou-se uma falsa escassez de solo urbano e, conseqüentemente, um aumento do preço da terra onde o coeficiente era maior – leia-se, nas áreas mais centrais e mais bem equipadas –, impulsionando a expansão imobiliária pelos agentes menos capitalizados para áreas mais afastadas e pouco dotadas de infraestrutura, somada à gradativa mudança da prática do BNH, cada vez mais focada no desenvolvimento urbano, aplicando seus recursos principalmente na criação de infraestrutura urbana (saneamento, obras viárias, transporte, etc.).

Enquanto rebatimento na estrutura da cidade, verificaram-se a expansão da verticalização para novas áreas, com alta disponibilidade de terrenos e de menor valor – Itaim, Indianópolis e Vila Olímpia são, por exemplo, as regiões mais expressivas desse novo fenômeno –, e a reprodução da valorização imobiliária em áreas já consolidadas, como Centro, Cerqueira Cesar e Pinheiros, bairros de elite

¹ Coeficiente de aproveitamento (CA) é o índice que relaciona a área construída com a área do lote da seguinte forma: $CA = \text{área construída} / \text{área do lote}$. Ou seja, quanto maior o coeficiente de aproveitamento, maior o potencial construtivo de um território.

onde esse processo se iniciou anteriormente (SOMEHKL, 1987). Essa análise é baseada em dados oficiais do mercado formal, porém, quando confrontada com os dados referentes à evolução da densidade demográfica dos distritos – que demonstram um aumento, além do vetor sudoeste, bem expressivo em direção à periferia leste –, permite prospectar como a cidade se materializa nos diferentes espaços da cidade. Um indicativo que pode guiar essas prospecções é a colocação de Somehkl (2002) frente às novas ocupações ao Sul, que demonstram os efeitos práticos das regulações urbanísticas na realidade dos espaços:

A clandestinidade também se multiplicou nas áreas onde o objetivo era a preservação ambiental. Áreas rurais e de proteção aos mananciais tiveram estabelecidos índices urbanísticos no sentido de se obter uma ocupação rarefeita. Os coeficientes de aproveitamento variam de 0,3 a 0,5 na zona rural e de proteção aos mananciais. Isto depreciou os preços da terra, fato que, aliado à pressão de uma demanda habitacional de baixa renda, redundou na proliferação de loteamentos irregulares. Esses loteamentos que abrigam uma parte da população de baixa renda, não atendem as exigências legais, estabelecendo padrões de urbanização de baixíssima qualidade ambiental (SOMEHKL, 2002, p. 82).

As inúmeras regulamentações e revogações de leis complementares ao longo de duas décadas transformaram o zoneamento em um “mosaico de leis parciais”, nas palavras de Feldman (1996). Aqui cabe destacar, primeiramente, as infinitas redefinições das zonas: inicialmente eram oito e, ao longo do tempo, se transformaram em 27, “consolidadas em leis que ocupam mais de 700 páginas de um compêndio” (SOMEHKL, 2002).

De acordo com Grillo (2013), houve tentativas de elaboração de um novo PD em 1985, durante o mandato de Mario Covas (1983-1985). Com matizes neoliberais, o plano tinha como diretriz principal a parceria com o setor privado como alternativa à falência e à incapacidade do Estado, viabilizada através da adoção do instrumento das Operações Urbanas; verifica-se também a articulação entre densidade e infraestrutura para a determinação das zonas, já visto na norma anterior. Porém, o plano não foi aprovado. Com o prefeito Jânio Quadros (1986-1988), cuja gestão é caracterizada pela forte inclinação neoliberal a flexibilizar as normas urbanísticas, em 1988, aprovou-se uma nova proposta, baseada no PD-85. Com a reafirmação da “incapacidade do Estado para enfrentar os problemas urbanos e nas parcerias público-privadas como solução” (ibidem, p. 94), o plano é enfático na utilização das operações interligadas como instrumento de desenvolvimento urbano. Regulamentadas pela Lei nº 10.209, em 1986, permitiam exceções à Lei do Zoneamento para transformações urbanísticas e estruturais em pontos específicos da cidade por meio de uma contrapartida do setor privado na forma de habitações

de interesse social (HIS) para a população atingida. A incrível coincidência dessas operações nas áreas de maior interesse imobiliário, somada a uma normativa que, apesar de, em uma primeira análise, ter um discurso inclusivo, não dispõe sobre a localização das novas unidades e, conseqüentemente, sem garantir a permanência da população na área, fez com que a lei fosse comumente conhecida como Lei do Desfavelamento e perpetuasse a concentração de recurso em áreas já valorizadas.

2 Primeiro contato: ZEIS na proposta para o Plano Diretor, em 1991

A adição dos artigos relativos à política urbana (182 e 183) na Constituição Federal (CF) de 1988 é resultado direto da luta de diversos movimentos articulados envolta dos ideais da reforma urbana. A regularização dos assentamentos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade passaram a ser temas centrais. O texto se estrutura no papel do poder municipal, por meio do Plano Diretor (PD) e dos instrumentos urbanísticos, como responsável pela política urbana; e na figura do instrumento usucapião, através do descolamento entre posse e propriedade, como a possibilidade de reverter a lógica de remoção das intervenções em assentamentos precários. Ambos têm como base a subordinação da propriedade ao cumprimento da sua função social, estabelecida pelo planejamento da cidade.

Após a promulgação da CF, conforme decretado por tal, a elaboração do novo Plano Diretor foi retomada tendo como matriz as novas diretrizes urbanas estabelecidas. Com a eleição de Luiza Erundina (1989-1992) como prefeita pelo Partido dos Trabalhadores, as promessas de reforma urbana iniciadas na atmosfera redemocratizadora foram semeadas por meio do envolvimento da vanguarda desse movimento no processo de elaboração do novo plano, apresentado pela primeira vez em 1991. Nesse sentido, um novo vocabulário é incorporado ao documento: objetivo atado à garantia da função social da cidade, metodologia democrática e participativa e amplo acesso aos direitos urbano são alguns desses novos elementos.

Materializadas através da adoção de princípios e instrumentos, tais como instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); outorga onerosa do direito de construir, também denominado solo criado, em áreas definidas como adensáveis, com a intenção de recuperar a valorização imobiliária decorrente da ação pública para a coletividade; a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), as operações interligadas foram mantidas com a justificativa de angariar fundos para HIS, somada à formulação das operações de interesse social, IPTU progressivo, urbanização e edificação compulsória (GRILLO, 2013). Apesar de estar recheado de contradições, principalmente na aproximação com o setor privado como alternativa

à crise, o documento foi expoente na conceituação de instrumentos urbanísticos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto da Cidade.

De acordo com o relato da autora (GRILO, 2013) sobre o desenrolar institucional, houve conflitos internos acerca da credibilidade do arcabouço normativo como capaz de promover as mudanças necessárias – e esperadas – no espaço urbano: de um lado, um quadro técnico com histórico de comprometimento com os instrumentos de regulamentação, acreditando que o correto detalhamento destes seria capaz de garantir o projeto de cidade desejado; de outro, um grupo, representado principalmente pelo arquiteto e urbanista Flávio Villaça, com uma percepção crítica sobre a neutralidade do aparelho legislativo e, ao contrário, o via como instrumento reprodutor e legitimador dos interesses das classes dominantes. Um indicativo do pensamento do segundo grupo na elaboração do plano é a aberta denúncia da articulação entre a Lei do Zoneamento anterior e o encarecimento do solo urbano, como já exposto anteriormente.

Visando ao máximo de retorno financeiro, o mercado imobiliário direciona sua ação nessa área, sobrecarregando a infraestrutura e obrigando a concentração do poder público e seus recursos em uma área já valorizada em detrimento de outras com demandas primárias. Nesse sentido, Villaça (2011) denuncia como o jogo de força se dá nos bastidores do planejamento da cidade e como a classe rica dominante e, conseqüentemente, o mercado imobiliário que lhe atende exercem seu poder político sobre o poder público para suas questões urbanas, em específico sobre o zoneamento, quando este estiver vinculado aos seus interesses. Então, mais do que o aumento do potencial construtivo causar valorização imobiliária, a pressão política exercida pelo mercado influencia esse aumento em áreas estratégicas de interesse mercadológico em prol da “terra-localização”, conceito este, de forte influência marxista, desenvolvido pelo autor (VILLAÇA, 2011) ao se questionar sobre o produto do trabalho humano sobre o espaço urbano, sobre quais atributos produzidos influenciam o valor e o preço da terra urbana. Nesse sentido, a localização, excepcionalmente importante no contexto urbano, é um valor de uso socialmente produzido – ou seja, externo a ela – e é proporcional à sua capacidade aglomerativa de combinar os elementos necessários à produção e à reprodução social.

Outro problema provocado pela Lei do Zoneamento em vigor é o encarecimento do solo urbano. Enquanto em 83% da cidade o zoneamento permite construir pouco mais de uma vez a área do terreno, em apenas 10% da superfície de São Paulo a área construída pode atingir quatro vezes a área do terreno. [...] O PD tem como ponto de partida a necessidade de mudar essa situação. *Para acabar com as desigualdades geradas pela atual Lei do Zoneamento* e transformar as condições críticas de transporte, moradia e meio ambiente, o Plano

introduz uma outra lógica de ocupação do território (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 9) [grifo pessoal].

Essa nova lógica tem como instrumentalização a adoção de um único coeficiente de aproveitamento ($CA = 1$)² para toda a macrozona urbana da cidade. Nas zonas não adensáveis, também delimitadas segundo a infraestrutura e os equipamentos disponíveis, o CA deve ser respeitado; enquanto, nas zonas adensáveis, pode ser ultrapassado desde que a área construída excedente seja paga à prefeitura e que obedeça aos limites do estoque de área edificável estabelecidos para a região. Os recursos arrecadados pela venda de solo criado constituem o Fundo de Urbanização e são voltados primordialmente para atender à demanda habitacional prioritária, moradores de favelas e cortiços ou família com rendimento inferior a cinco salários mínimos, mas também para implantação e conservação de áreas verdes, obras de drenagem e sistema viário, de acordo com as diretrizes traçadas pelo Plano Orçamentário.

O PD-91 apontava também para a proposição de uma lei de zoneamento com parâmetros urbanísticos e de políticas mais próximos à realidade dos assentamentos precários, preocupação essa encabeçada principalmente pelas arquitetas e urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, por meio de uma bibliografia crítica e de suas atuações junto ao processo de elaboração desse quadro normativo, como secretária de Habitação e diretora do Departamento de Planejamento, respectivamente, culminando, então, na delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cujas funções são atender às necessidades de produção de HIS, recuperar áreas de condição precária de moradia e garantir a permanência da população moradora em casos de intervenção. Assim, categorizaram-nas em quatro tipos baseados na ação do poder público: ZEIS 1 (favela), localizadas em terreno público ou privado, onde o objetivo é promover a urbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra; ZEIS 2 (loteamentos irregulares), para a regularização jurídica do parcelamento do solo, complementação de infraestrutura e de equipamentos e/ou a recuperação ambiental; ZEIS 3 (vazios urbanos), terrenos vazios para a implantação de programas habitacionais; e ZEIS 4 (cortiços), área com concentração de cortiços que serão atendidos pelos programas habitacionais específicos para essa tipologia. Através desse instrumento, o poder público, juntamente com essa população, definiria os padrões dos loteamentos e das edificações e os usos permitidos, possibilitando, assim, a aproximação entre a cidade real e as representações oficiais. Apesar de a categorização existir, não consiste no plano. Como é possível verificar na figura 1, a delimitação de áreas gerais como ZEIS indica que apenas as grandes áreas de informalidade foram privilegiadas; as pequenas ocupações, não.

² CA igual a 1 significa que a área máxima construída deve ser igual à área do lote.

Figura 1 – Primeiro zoneamento com o instrumento das ZEIS proposto pelo Plano Diretor, em 1991



Legenda:
■ Zona Especial de Interesse Social
■ Zona Especial de Preservação
■ Zona Industrial

Fonte: PMSP (1992).

A alternativa à incapacidade do Estado de suprir as demandas dos cidadãos era pautada principalmente na formação de parcerias com o setor privado. As Operações Urbanas foram mantidas no plano como instrumento para garantir os recursos necessários às obras propostas; ao poder local cabe coordenar a implantação de infraestrutura e as formas de ocupação (PMSP, 1992, p. 18) e sob a justificativa de arrecadar fundos para atender ao déficit habitacional. Nesse sentido, determinou-se que, quando as operações atingirem população de baixa renda, o conjunto do projeto deveria abarcar a construção de habitações de interesse social para os atingidos, cujo objetivo é o aproveitamento coletivo das melhorias proporcionadas. Para incentivar a produção de HIS via mercado, foi criado um novo tipo de operação urbana: a de interesse social. Essa modalidade prevê a concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento para empreendimentos comerciais e de serviços, em troca da construção de HIS localizadas na mesma área, exclusivamente para imóveis em ZEIS 4 (cortiços); nas demais zonas adensáveis da cidade, também visando a esse fim, permite-se o aumento do direito de construir em caso de unidades habitacionais para moradores com renda familiar inferior a 12 salários mínimos.

A instituição da necessidade de regulamentação posterior das regras de uso e ocupação do solo a nível local pelas subprefeituras é colocada por Grillo (2013) como um fator sintomático da flexibilização do quadro normativo, uma vez que o plano se tornaria meramente declaratório. Percebem-se também as novas oportunidades de parcerias com o setor privado como fortes indicativos de inclinações neoliberais presentes no documento. Apesar desse viés, o plano encontrou forte resistência principalmente em relação à restrição do CA e, pela proximidade das eleições, foi adiado e colocado no fundo da gaveta dos políticos e dos planejadores – e lá ficou pelos próximos dez anos. Nas gestões seguintes de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), a revisão do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento foi colocada em segundo plano.

Antecipando-se na utilização de um instrumento que só seria regulamentado posteriormente, o PD-91 acompanha uma onda nacional da população moradora de assentamentos precários que, desde o processo de redemocratização, luta pela sua permanência e por melhorias das condições urbanísticas do seu espaço, em contraposição às recorrentes políticas de desfavelamento pautadas na expulsão.

3 Planejamento pós-Estatuto da Cidade: fragilidades e potencialidades pós-Estatuto da Cidade

Apesar dos avanços vistos na CF, ainda era necessário estruturar uma lei nacional que regulamentasse os artigos através de instrumentos urbanísticos e jurídicos. Assim, no dia 10 de outubro de 2001, entra em vigor a Lei nº 10.257. O

Estatuto da Cidade (EC) estabelece diretrizes gerais da política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através de quatro objetivos gerais: promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social das cidades; indução do desenvolvimento urbano; democratização da gestão urbana; e regularização fundiária. Se, por um lado, há a regulamentação de instrumentos que trazem consigo o espírito da reforma urbana, tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), imposto predial territorial urbano progressivo (IPTU) no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública e usucapião especial de imóvel urbano, suscetível à aplicação coletiva, por outro, a aproximação neoliberal com o setor privado se confirma na regulamentação de instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), a transferência do direito de construir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Em relação à regularização de assentamentos precários, forte reivindicação dos movimentos populares, percebe-se a fragilidade da lei em questão por tratar apenas de seus aspectos jurídicos, usucapião individual e coletivo, sem um maior aprofundamento sobre as ZEIS. Para suprir essa lacuna, as ZEIS foram amplamente divulgadas por inúmeros materiais de autoria do Ministério das Cidades ao longo da década de 2000 como forma de suporte e de incentivo à sua regulamentação nas cidades (SANTO AMORE, 2013).

Conforme o EC, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Em São Paulo, esses esforços foram, então, retomados sob a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), na época também pelo Partido dos Trabalhadores, compreendendo não apenas o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº 13.430/02, e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 13.885/04, mas também os Planos Regionais Estratégicos (PRE) das subprefeituras. Apesar de já existirem desde 1965 na forma das administrações regionais, as subprefeituras passaram a ganhar mais autonomia e força enquanto corpo institucional e administrativo.

Em consonância com os princípios da reforma urbana, o PDE, de 2002, é claro nas suas diretrizes de racionalização da infraestrutura, principalmente através do aproveitamento dos sistemas viários e de transporte como eixos estruturais da cidade; de incorporação da iniciativa privada no financiamento da urbanização, porém com o retorno para a coletividade dos bônus advindo; de participação popular e democrática do processo de planejamento e gestão da cidade; de combate às atividades especulativas e cumprimento da função social da cidade e da propriedade; e de recuperação e preservação da qualidade do ambiente urbano e natural.

Dois anos depois, em 2004, a LUOS é regulamentada para traduzir em parâmetros tais diretrizes. O zoneamento proposto articulava a densidade à disponibilidade de infraestrutura, assim como as normativas anteriores, e delimitava

áreas de baixa, média e alta densidade construtiva. Essa diferenciação se dava por meio da adoção de um coeficiente de aproveitamento básico único para toda a cidade – como um equalizador dos preços dos terrenos, evitando a valorização das áreas mais adensáveis – e de distintos coeficientes de aproveitamento máximo a depender da zona (de 1 para zonas menos adensáveis até 2,5 para as mais). A adoção do coeficiente de aproveitamento mínimo foi importante por estabelecer os parâmetros mínimos classificatórios dos terrenos como subutilizados, logo, cabíveis à aplicação dos instrumentos para indução do cumprimento de sua função social, como as ZEIS.

A venda da outorga onerosa do direito de construir para utilização do CA máximo, que anteriormente era limitada às áreas das OUC, foi ampliada para toda a extensão do município, a depender do estoque de área edificável. Os recursos financeiros auferidos com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)³ são destinados ao FUNDURB e utilizados conforme estabelecido no artigo 26 do EC – dentre eles, cabe destacar a regularização fundiária e a habitação de interesse social. No entanto, a obrigatoriedade de serem reinvestidos no próprio perímetro da intervenção aumenta, assim, a sua lucratividade.

Dentro do programa da OUC consta a promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares inseridos e o atendimento à demanda habitacional da população de baixa e média renda atingida pelas obras (incisos III e IV do art. 3º da Lei nº 13.872/04). Visando ao cumprimento de tais diretrizes, as ZEIS localizadas no perímetro da operação deverão ser incorporadas à proposta, aplicando-se as seguintes definições: o percentual de HIS a ser produzido, conforme estabelecido pelo PDE-02, é fixado na lei específica; o CA obedecendo ao definido pela OUC, porém os demais índices, parâmetros e disposições são os estabelecidos para as ZEIS; e a concessão do direito de construir acima do CA básico até o coeficiente máximo definido será gratuita para a produção de HIS e para HMP com até 50m² de área útil total por unidade habitacional (art. 73 da Lei nº 13.430/02), além dos benefícios construtivos concedidos em casos de HIS e HMP nas demais porções do território não circunscrito por ZEIS.

As ZEIS foram descritas como porções do território prioritariamente voltadas para recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP), sendo HIS aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, enquanto a HMP se destina a famílias de renda igual ou

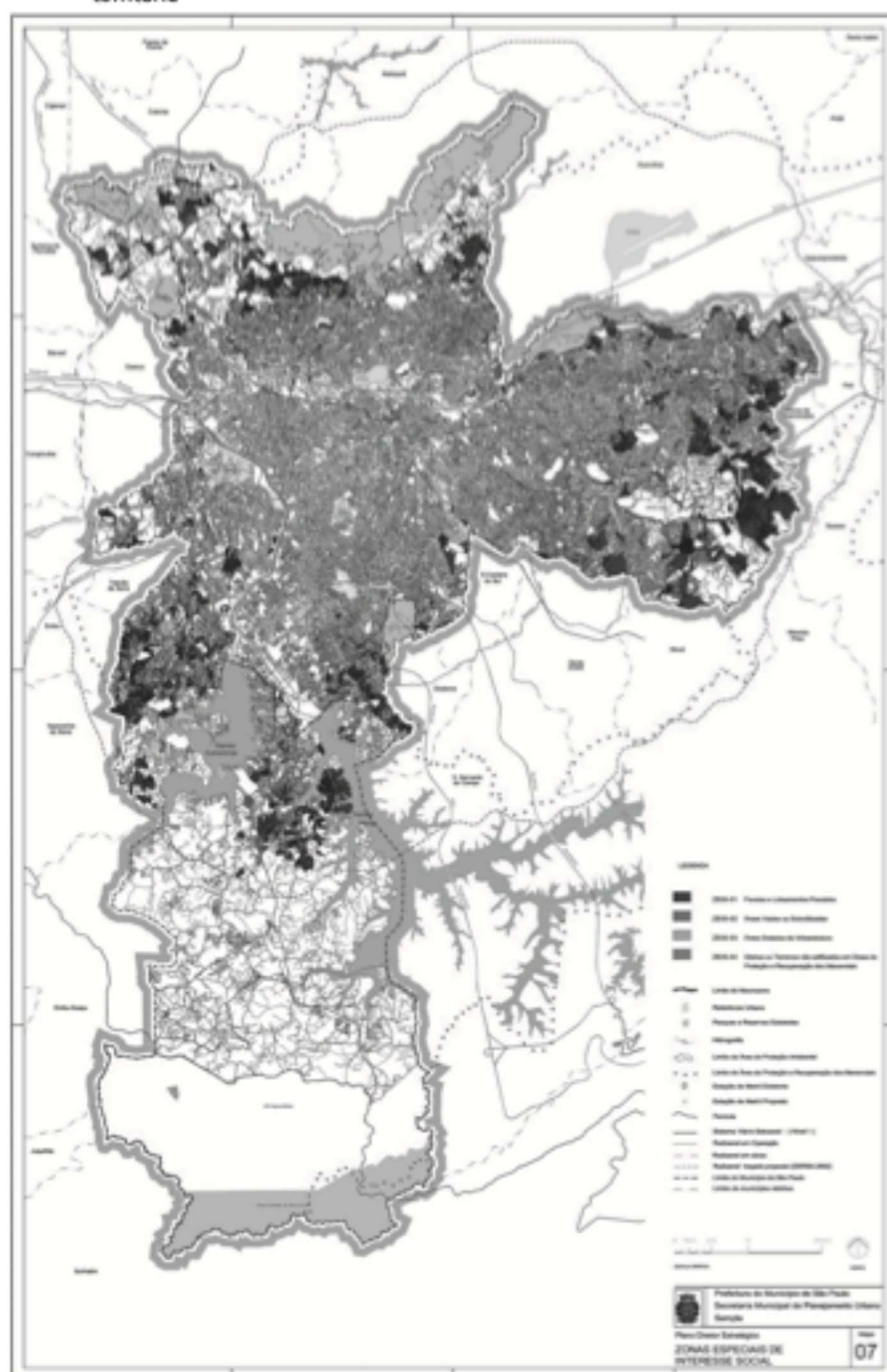
³ O inciso VIII do artigo 146, da Lei 13.885/04, descreve o Certificado de Potencial Construtivo Adicional (CEPAC) como uma forma de contrapartida financeira de outorga onerosa do potencial construtivo adicional, alteração de uso e parâmetros urbanísticos, para uso específico nas Operações Urbanas Consorciadas.

inferior a dezesseis salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção unicamente privada.

Houve modificação nas modalidades em relação à proposta do PD-91. Em linhas gerais, as informalidades das quais tratava a ZEIS 1 (favelas) e as ZEIS 2 (loteamentos irregulares) foram unificadas na ZEIS 1 como “áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular” em que haja interesse público de “promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”; as ZEIS 4 do PD-91, que abordavam unicamente a tipologia dos cortiços, foram, agora como ZEIS 3, ampliadas para “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos” voltadas para produção de HIS e HMP e melhoria das condições das habitações já existentes; e, por fim, as antigas ZEIS vazias foram mantidas como glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizados em áreas adequadas à urbanização (ZEIS 2), com a diferenciação se estas se localizarem em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (ZEIS 4), cuja ação pública é voltada para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1.

Para direcionar financeiramente a ZEIS para o público-alvo desejado, o estabelecimento de restrições de padrão de moradia – ou, como coloca Freitas (2015), “padrões máximos de habitação” – se mostra uma ferramenta importante. Para as HIS, o padrão da unidade habitacional pode dispor de um sanitário até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 50 m², com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias; já HMP, de padrão da unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70m². Outra estratégia para garantir a vinculação das zonas ao interesse social é a impossibilidade, em casos de regularização fundiária ou desmembramento de glebas, de posterior rememoração destas.

Figura 2 – Mapa 07, anexo do PDE-02, as Zonas Especiais de Interesse Social no território



Fonte: PMSP (2002).

Os critérios para demarcação das ZEIS 1 foram baseados em cadastros preexistentes de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, tais como o censo de favelas realizado pela prefeitura em 1987, com a atualização de dados do censo IBGE de 2000 e, posteriormente, uma base cartográfica atualizada desenvolvida em parceria com o Centro de Estudos das Metrópoles (CEM), em 2002. Dos conjuntos habitacionais, foram demarcados praticamente todos os produzidos pela Companhia de Habitação (COHAB) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU); já os loteamentos informais foram mapeados pelo Departamento de Regularização do Solo, da Secretaria de Habitação (SEHAB), o RESOLO, baseados no mapa dos loteamentos do município. Para as ZEIS 2, as fontes foram diversas e, inclusive, de levantamentos feitos pelos movimentos de moradia; já para as ZEIS 3, foram contratadas assessorias técnicas para identificar situação de precariedade habitacional e áreas com potencial para provisão habitacional, inicialmente para outros programas de atuação em cortiços. Não se sabe ao certo sobre a delimitação do tipo 4, mas, para esta, utilizou-se o depoimento de Grillo (2013), que afirma que, em nome da preocupação ambiental em relação a cada vez mais crescente ocupação nas áreas ambientalmente frágeis, houve um descaso com os assentamentos já existentes nessas áreas.

A delimitação da macrozona de proteção ambiental foi um exercício acadêmico, pois selecionou as áreas de alta declividade e solo sujeitos a escorregamento, desconsiderou as milhares de pessoas que habitam estes locais e tingiu de verde. É consenso que estas áreas necessitam de parâmetros diferenciados de ocupação, mas já estão urbanizadas e demandam estudos detalhados para os problemas das áreas de riscos e de urbanização precária (GRILLO, 2013, p. 143).

A proximidade com a ZEIS 1 também é fator importante para a localização do tipo 4, visando atender à demanda habitacional ocasionada pelo desadensamento da primeira.

§ 3º Nas ZEIS 4, as HIS produzidas na proporção estabelecida no inciso III do «caput» deste artigo serão destinadas para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 e localizados em Área de Proteção aos Mananciais (art. 3º do Decreto Municipal nº 44.667/04).

É importante destacar que a ZEIS deve dialogar com as diretrizes propostas para a macrozona na qual está inserida, integrando-se com o modelo pensado pelo planejamento para a cidade como um todo. Como bem ressalta Caldas (2009), “deve-se considerar que a proposta de intervenção, quer seja para provisão habitacional

ou para regularização fundiária e urbanística, deve observar a especificidade do macrozoneamento, na qual está inserida a ZEIS” (CALDAS, 2009, p. 71).

O Decreto Municipal (DM) nº 44.667, de 2004, é a legislação específica que dispõe sobre a regulamentação das ZEIS e de seus respectivos planos de urbanização e sobre normas específicas para a produção de empreendimentos de habitação de interesse social, habitação de interesse social e habitação do mercado popular. Além de normas construtivas e edilícias para os empreendimentos de HIS e HMP, no escopo do DM nº 44.667/04 foram estabelecidas as porcentagens de área computável destinada às unidades habitacionais e aos demais usos para cada tipo de ZEIS: para ZEIS 1 e ZEIS 2, no mínimo 70% do total de área construída computável a ser edificada para HIS e, no máximo, 30% para outros usos; para ZEIS 3, no mínimo 50% para HIS e, no máximo, 50% para outros usos; para ZEIS 4, no mínimo 70% para HIS e, no máximo, 30% para outros usos. O decreto permitiu a implementação de usos habitacionais distintos de HIS/HMP quando computados dentro do percentual destinado a “outros usos”; sem restrições, apenas condicionando-os às disposições e aos parâmetros da macrozona na qual o perímetro está inserido (§2º do art. 23), além de permitir a não obrigatoriedade de produção de HIS quando da utilização de terrenos em ZEIS para usos institucionais (art. 1º), o que resultou na ocupação de grandes extensões de ZEIS por equipamentos públicos.

O DM nº 45.127, aprovado apenas quatro meses depois, em seu artigo 18, abriu a possibilidade de dispensa à exigência de destinação de porcentagem de área construída computável para HIS, permitindo a submissão à aprovação, caso a caso, pela SEHAB, além de permitir o aumento do número máximo de unidades habitacionais produzidas em um único empreendimento. O intuito de restringir esse número era evitar a reprodução de gigantescos conjuntos habitacionais sem coesão com o tecido urbano. Posteriormente, mais um decreto: dessa vez, o DM nº 47.702/06, que retira o limite da precificação máxima para a comercialização das unidades de HIS produzidas pelo setor privado.

A LUOS, Lei nº 13.885/04, por sua vez, decreta: na ZEIS 1, o mínimo de 80% do total de área construída computável para HIS e HMP, sendo, no mínimo, 50% do total de área para HIS e ficando os demais 30% para HIS ou HMP; na ZEIS 2, o mínimo de 80% do total para HIS e HMP, sendo 40% para HIS e os demais 40% para HIS ou HMP; na ZEIS 3, no mínimo, 80% da área total para HIS e HMP, sendo 40% para HIS e os demais 40% para HIS ou HMP. A porcentagem complementar de 20% da área nas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ser destinada a outros usos. Já nas ZEIS 4, o mínimo de 70% do total da área deverá ser destinado apenas para HIS, os demais 30% poderão ser destinados a outros usos, inclusive HMP. De 2002 para 2004, os percentuais obrigatórios para promoção de HIS foram reduzidos em detrimentos de porcentagens para mercado popular.

Nessa normativa, destacam-se o §7º do artigo 140 e o §7º do artigo 141, que determinam a não obrigatoriedade da destinação de HIS nas ZEIS localizadas na macroárea de urbanização consolidada, podendo a porcentagem ser totalmente voltada para HMP (CALDAS, 2009). Essa zona é caracterizada pelas excepcionais condições de urbanização e alta taxa de emprego, e o PDE-02 indica que, apesar de ter sofrido esvaziamento populacional, é necessário o controle do seu processo de adensamento devido à saturação da infraestrutura viária. Cabe aqui destacar: é composta pelos distritos de Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila Mariana – distritos ocupados majoritariamente pela população de renda alta e média alta. Pode-se verificar que, para algumas zonas, se indica baixa densidade; para outras, média e alta, tal medida indicaria uma retenção desses territórios para as classes com maior renda.

§ 7º Nos distritos localizados na Macroárea de Urbanização Consolidada, não será exigido o percentual mínimo de área construída para HIS, a que se refere o inciso II, podendo os 80% (oitenta por cento) destinados à habitação ser utilizados para HIS ou HMP (LM nº 13.885/04)

Toda essa costura de normativas fragiliza a tessitura legal do instrumento, além de revelar como os interesses direcionam e redirecionam o planejamento da cidade de modo proporcional ao seu poder (VILLAÇA, 2005). Se, por um lado, as camadas populares reivindicavam prioritariamente sobre a demarcação de ZEIS, por outro, o mercado imobiliário também exerce sua influência sobre as determinações impostas.

O que se observa é uma legislação que tenta captar o interesse do mercado imobiliário para a produção de HIS e HMP por meio de incentivos construtivos, tais como a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) acima do coeficiente de aproveitamento básico gratuitamente, obedecendo aos limites do coeficiente máximo, para construção de HIS em ZEIS 1, 2 e 3 (Seção III – DM nº 44.667/04) – para HMP, a concessão é parcial –; coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação superiores aos estabelecidos na LUOS em casos de reforma ou reabilitação de prédios existentes para HIS e HMP em ZEIS 3 (art. 7º do DM nº 44.667/04); e a possibilidade de aplicação da Transferência do Direito de Construir em caso de doação de imóveis em ZEIS para municipalidade (art. 15). Esses são alguns dos elementos que levam Rolnik e Santoro (2013) a considerarem as ZEIS como um tipo específico de *inclusionary zoning*, termo que, na literatura internacional, se refere a incentivos ou exigências, por parte do poder público, para oferta de HIS em empreendimentos privados.

Porém, Caldas (2009) aponta que, mesmo com todo estímulo à promoção de HIS pelo setor privado, o mercado mostrou, de sua regulamentação até 2009, pouco interesse pelo instrumento. No período analisado pela autora, os empreendimentos privados de HIS se concentravam, em maior número, fora dessas zonas. Essa situação mudou com o lançamento do PMCMV como aumento substancial de crédito e de subsídio para empreendimentos HIS e HMP e o aquecimento do mercado imobiliário que o programa ocasionou.

4 10 anos depois, rupturas e continuidades

Conforme decretado pelo §3º do artigo 40 do EC, deu-se início a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, 10 anos depois da aprovação do plano anterior. Promulgado em 2014 pela Lei nº 16.050, sob o comando do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) também pelo Partido dos Trabalhadores, o ciclo de revisão abrangeu todas as demais normativas referentes à política urbana municipal: a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, pela Lei nº 16.402, em 2016, e os Planos Regionais das Subprefeituras, pelo DM nº 57.537, em 2016.

Os princípios básicos da reforma urbana regulamentados no EC, assim como no plano anterior, estão fortemente presentes nas diretrizes: garantia da função social da cidade e da propriedade por meio do cumprimento da ordenação territorial estabelecida pela legislação; universalização dos benefícios da vida urbana através do acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura e da valorização decorrente dos investimentos públicos; planejamento do uso e da ocupação do solo de forma compatível aos recursos naturais e urbanos existentes ou prevendo a expansão destes, tendo o sistema de transportes como um forte elemento estruturador; e gestão democrática, no sentido de corrigir as falhas do processo dito participativo do PD-02 e de facilitar a compreensão da legislação urbana pela população. Percebe-se uma preocupação em articular a normativa com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da região metropolitana.

São destacadas cinco dimensões para as estratégias de ordenamento territorial, sendo estas: social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural (art. 8º). A estratégia territorial, para se atingir o equilíbrio entre estas, é a divisão em: (i) macrozonas e macroáreas, áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos do desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais; e (ii) rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas, cujos diferentes eixos

temáticos a subdividem em Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM),⁴ rede estrutural de transporte coletivo, rede hídrica e rede de estruturação local.

Assim como no PDE-02, no PDE-14 a delimitação das zonas é baseada na articulação entre os padrões de uso e ocupação do solo existentes, os diferentes níveis de urbanização apresentados nas diferentes porções dos territórios e a maior ou a menor adequação para abrigar os usos e atividades urbanas por meio do estímulo ou desestímulo ao adensamento e à expansão da infraestrutura. E, apesar de o plano demonstrar a preocupação de simplificação e clareza dos regimentos para torná-los acessíveis a todos, tal objetivo não foi atingido em sua totalidade. Ainda se percebe uma sobreposição de zonas e, conseqüentemente, certo conflito de normas. Porém, se anteriormente a homogeneização de grandes zonas com heterogeneidades gerava uma padronização de regras, o plano se sobressai pelo nível de detalhamento e aprofundamento nas especificidades locais, além do fácil acesso aos documentos.

Para auxiliar no processo de revisão do Plano Diretor, no que se refere às ZEIS, foi elaborado um levantamento sobre a utilização do instrumento pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial "Terra urbana e provisão habitacional", uma colaboração entre a SEHAB e SMDU, entre 2012 e 2013. Os dados são relativos à ocupação dos perímetros de ZEIS 2, 3 e 4, realizados a partir de vistorias pelas equipes das prefeituras, e se consolidaram como uma importante base para análise da efetividade ou das distorções dos objetivos do instrumento.

O PDE-14 reafirma a necessidade de reservar áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos para atender ao déficit de habitação social e de promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários. Para atingir tais objetivos, o capítulo referente à Política de Habitação Social evoca as ZEIS como instrumento principal. O capítulo estabelece como prioritária a revisão do Plano Municipal Vigente, de 2009, em consonância com a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e também determina a necessidade da existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para que o município possa participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O novo Plano Municipal de Habitação (PMH) é divulgado em 2016 através do PL nº 619/16 e, até o momento do presente trabalho, não foi aprovado em lei.

As categorias das ZEIS são mantidas tais quais foram estabelecidas pelo PDE-02: ZEIS 1 de áreas ocupadas por assentamentos precários e irregulares, em que haja interesse público de intervir; tipo 2, as "ZEIS de vazio" adequadas à

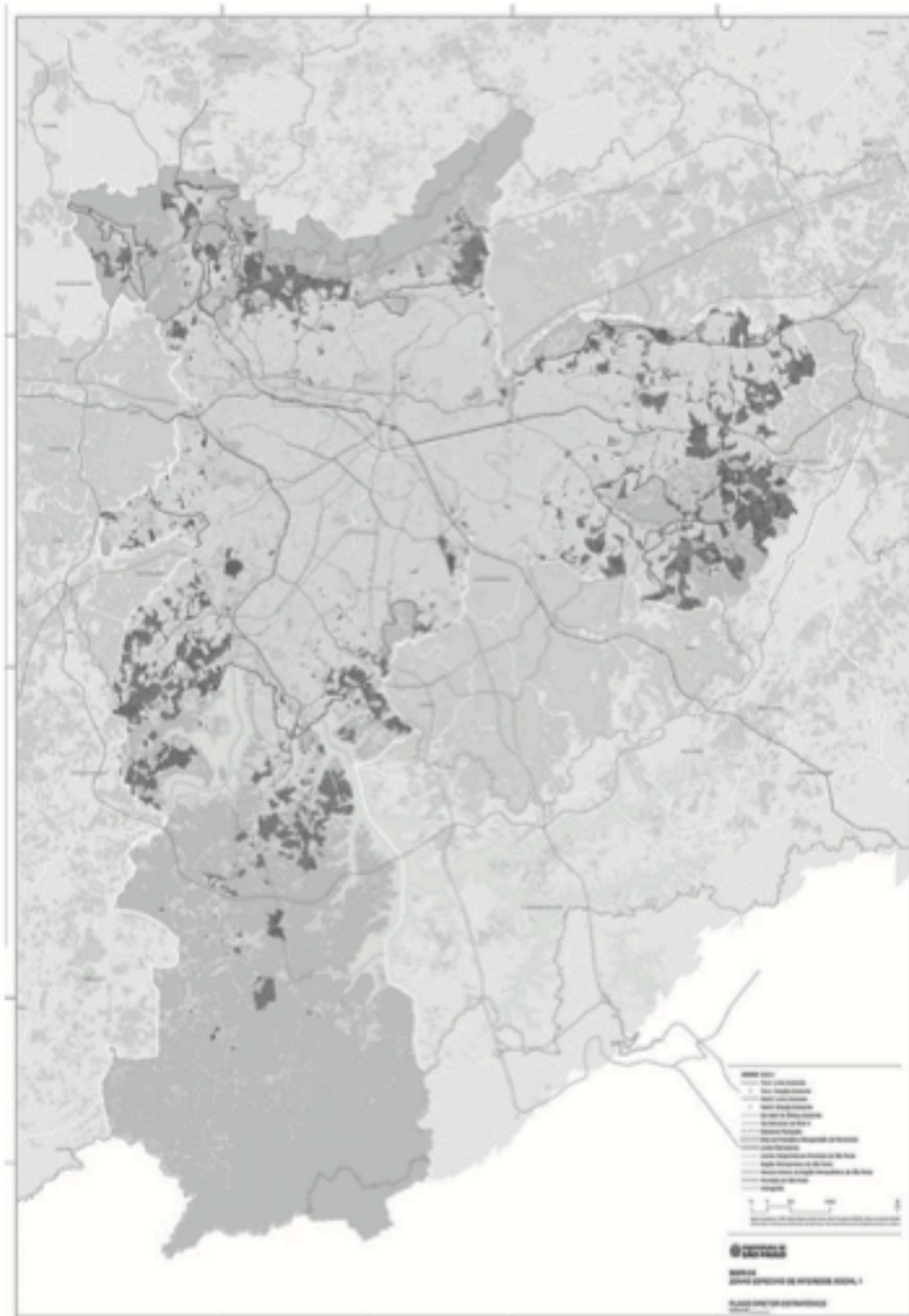
⁴ Áreas onde se verificam e se almejam transformações econômicas e urbanísticas principalmente por meio de aproximação com o setor privado, caracterizadas pela "concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, pólos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa" (PMSP, 2014).

urbanização; ZEIS 3, áreas com imóveis ociosos, subutilizados ou não utilizados em regiões de urbanização consolidada; e ZEIS 4, áreas vazias e adequadas à urbanização em Área de Proteção dos Mananciais, não mais em Áreas de Proteção Ambiental (APA), como no plano anterior, com o acréscimo da ZEIS tipo 5, como lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos de HIS e HMP. A grande novidade do tipo 5 é a sua viabilização exclusivamente pela iniciativa privada.

De forma geral, as disposições, princípios e objetivos relativos às ZEIS não apresentaram grandes rupturas em relação ao PDE-02. Assim, optou-se por apontar as modificações mais pertinentes ao presente trabalho.

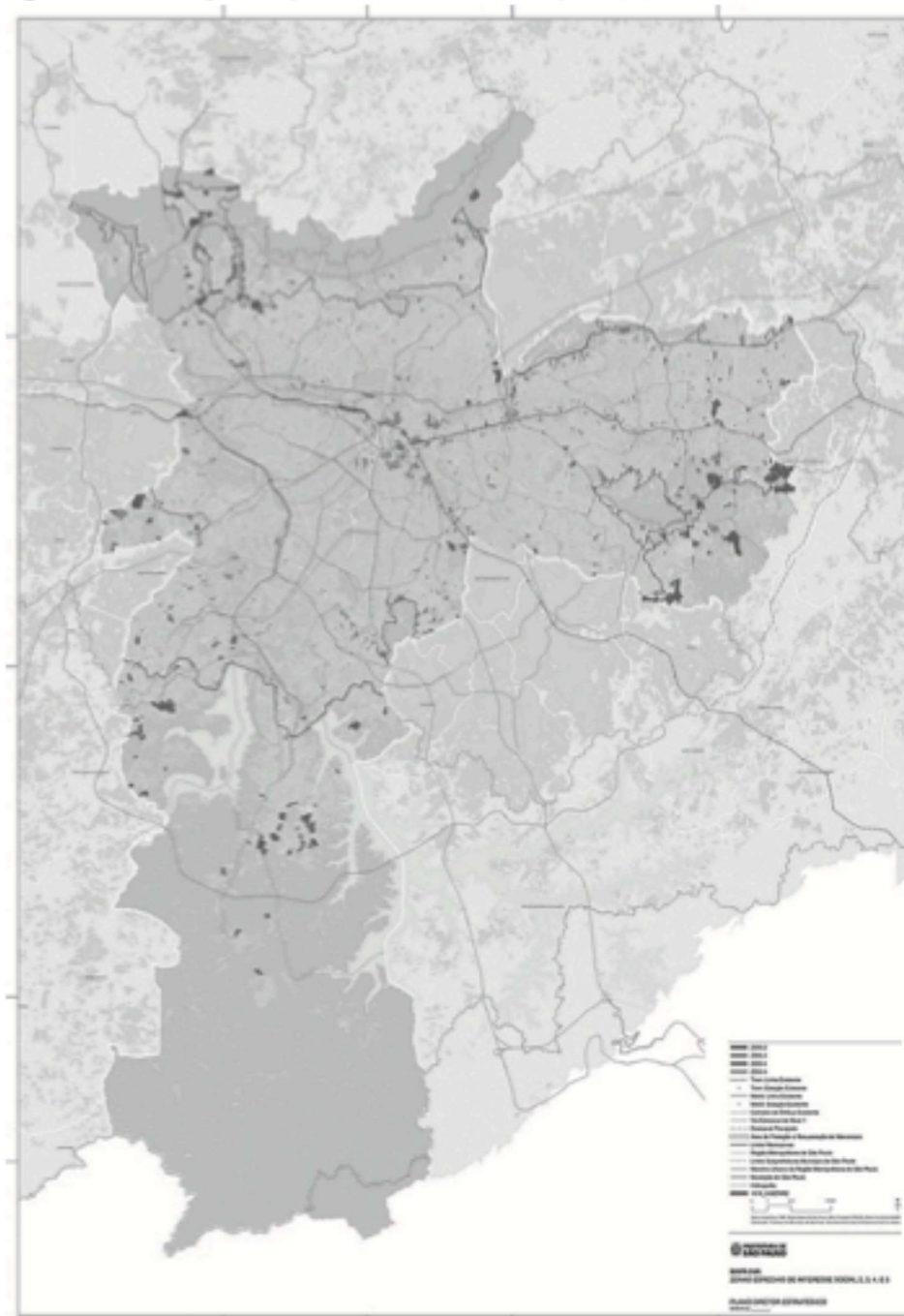
As definições de HIS e HMP, por exemplo, foram alteradas e passaram a dialogar com o PMCMV, seguindo as faixas fixadas no programa. Os empreendimentos de HIS (EHIS) atenderão a população que ganha que 0 a 6 salários mínimos, subdividindo-se em Faixa 1 (HIS 1), de 0 a 3 salários mínimos, e Faixa 2 (HIS 2), de 3 a 6 salários mínimos, comunidade habitacional com, no máximo, um sanitário e uma vaga de garagem. Já os empreendimentos de HMP (EHMP), até 10 salários mínimos com dois sanitários e uma vaga. Ambas com área útil da unidade habitacional entre 24 m² e 70 m². A indicação da demanda para as unidades de HIS e HMP produzidas, com observância das normas específicas de programas habitacionais que serão implementados nas zonas, será de responsabilidade da SEHAB. Essa medida representou um avanço, pois, até então, em empreendimentos promovidos pelo interesse privado, cabiam ao incorporador a organização da demanda e a comprovação de renda dos interessados, o que resultava no atendimento da renda limite da faixa (5-6 salários mínimos) (BORRELI, 2015).

Figura 3 – Demarcação dos perímetros das ZEIS do tipo 1 sobre o território



Fonte: PMSP, 2014.

Figura 4 – Demarcação dos perímetros das ZEIS dos tipos 2, 3, 4 e 5 sobre o território



A subdivisão das HIS em duas faixas possibilitou o melhor direcionamento das unidades para a maior demanda, a de 0 a 3 salários mínimos – problemática antiga de absorção das políticas habitacionais brasileiras. As porcentagens passaram a obedecer à tabela 1, a partir da qual se percebe que não há tanta rigidez quanto anteriormente, podendo ocasionar distorções futuras por “brechas” normativas, como relatado pelo levantamento da SEHAB/SMDU⁵ para o período de análise, em relação aos 20% complementares da área total para os quais não se explicita a destinação. Há uma definição maior em relação aos usos residenciais e não residenciais (usos R e nR) permitidos, e estes seguirão as disposições de uso permitido pela LUOS, de acordo com a zona de uso na qual estiver localizada, conforme expresso:

Parágrafo único. No EZEIS, são permitidas todas as subcategorias de uso residencial R e as subcategorias de uso não residencial nR1 e nR2 definidas no Quadro 4 da LUOS para as diferentes ZEIS, observados os parâmetros de incomodidade e as condições de instalação aplicáveis estabelecidos nos Quadros 4A e Quadro 4B da referida lei (art. 9º do Decreto Municipal nº 57.377/16).

Houve um aumento do percentual mínimo exigido de HIS 1 nas ZEIS 1, 2 e 3; para as ZEIS 4, essa alteração representou uma diminuição, porém passaram a ser permitidas unidades de HMP e, considerando a baixa adesão de empreendimentos nessa zona (BORRELLI, 2015), isso poderia ser um atrativo para o mercado. As novas ZEIS incorporadas pelo PDE-14, a tipo 5, preveem um percentual de HMP maior que nas demais, mas o mínimo exigido das HIS, sem distinção entre tipo 1 e 2, não é inferior ao mínimo exigido pelo plano anterior, logo não representaram uma redução dos parâmetros para atender ao mercado.

Tabela 1 – Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS, de acordo com o PDE-14 (Lei nº 16.050/14)

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Fonte: PMSP (2014).

⁵ Para auxiliar no processo de revisão do plano diretor, no que se refere às ZEIS, foi elaborado um levantamento sobre a utilização do instrumento pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial “Terra urbana e provisão habitacional”, uma colaboração entre a SEHAB e SMDU, entre 2012 e 2013.

Para os casos comentados anteriormente de ocupação de áreas de ZEIS por equipamentos, o levantamento da SEHAB/SMDU aponta que os perímetros que foram ocupados totalmente, com a revisão da normativa, não se enquadram mais em ZEIS; porém, os que não haviam sido totalmente ocupados permaneciam sem atender aos objetivos do instrumento. Para estes, a LUOS determina a não aplicação do percentual mínimo exigido, porém, sem a determinação de um novo regramento, apenas possibilita a não obrigatoriedade de HIS.

§ 3º Não se aplica a destinação mínima de percentuais de área construída de HIS 1 e HIS 2 previstos no Quadro 4 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, aos imóveis públicos destinados a serviços da administração pública e serviços públicos de abastecimento situados em ZEIS (art. 12 da Lei nº 16.402/16).

Outro avanço verificado na revisão das normativas foi a fixação de conceitos que, por não estarem fechados na legislação anterior, permitiram algumas “brechas”. A definição de “reforma” é um importante exemplo, pois a lacuna deixada anteriormente em sua definição permitiu aprovações de empreendimentos que não HIS e HMP em ZEIS (BORRELLI, 2015). Rodrigues (2014), por sua vez, aponta que a definição de imóveis “subutilizados” e “não utilizados” (arts. 94 e 95 da Lei nº 16.050/14) permitiu o avanço na aplicação dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano – Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo e desapropriação para fins de reforma urbana), uma vez que a legislação anterior tratava apenas de imóveis não edificados para aplicação desses instrumentos. A bibliografia que versa sobre a ZEIS é incisiva na importância dos demais instrumentos para sua efetividade e, nesse caso, é fundamental para a exequibilidade das ZEIS 3.

§ 3º Em ZEIS, a reforma sem mudança de uso que envolver a demolição ou ampliação de 50% (cinquenta por cento) ou mais do total da área edificada no lote será considerada edificação nova para fins de aplicação das exigências estabelecidas no “caput” deste artigo (art. 55 da Lei nº 16.050/14).

Inicialmente, o decreto que regulamentava as ZEIS e os empreendimentos de HIS e de HMP era o DM nº 56.759/16, porém este foi revogado nove meses depois pelo DM nº 57.377/16, em vigor até a presente pesquisa. A diferença maior entre as duas normativas é o aprofundamento da última nos parâmetros urbanísticos, construtivos e edilícios. As pequenas alterações que são verificadas de uma normativa para outra se dão ou com o intuito de um estreitamento maior em direção aos interesses do mercado (como exemplo, o aumento do número máximo de unidades

habitacionais por lote ou gleba para os empreendimentos, concessão da outorga onerosa para todas as categorias de uso passou a ser gratuita para os EHIS em todas as zonas, não apenas nas ZEIS), ou com a flexibilização dos parâmetros para adequação às demandas do PMCMV, ou relativas aos pedidos de licenciamentos já protocolados na data de entrada em vigor do decreto. Outra alteração importante possibilitada pelo DM nº 57.377/16 é a permissão da implementação de EHIS em Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER1), localizadas predominantemente no setor sudoeste da cidade, importante vetor imobiliário, após ter sido proibida pelo DM nº 54.074, em 2013, que alterava o artigo 28 do DM nº 44.667, regimento específico para HIS, HMP e ZEIS, de 2004.

O PDE-14, em sua totalidade, é constituído por estratégias que visam aumentar a urbanidade da cidade de São Paulo. Apesar de não haver um consenso sobre o conceito, a ideia de urbanidade sobrevoa uma cidade mais amigável aos seus cidadãos, principalmente através de elementos urbanos cotidianos, tais como: valorização das áreas verdes e de lazer, interação entre os espaços privados e o público, fachada ativa, *traffic calming*. Aqui cabe destacar a importância do uso misto, já amplamente celebrado por Jacobs (2014). Esse princípio repercutiu sobre o regimento específico das ZEIS – o DM nº 57.377, de 2016 – e se traduziu em maior permissividade, quando não incentivo, aos usos não residenciais, facilitando a regularização de usos não residenciais já instalados em ZEIS 1; ou estimulando a diversidade de usos com a não computação, em até 20%, da área construída para usos não residenciais, em empreendimentos de HIS e de HMP; ou ampliando a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo para as categorias de uso não residencial integrantes dos empreendimentos em ZEIS, inclusive quando inseridas em perímetros de OUC. Essas medidas são formas de estimular dinâmicas econômicas e buscar maior integração territorial, de acordo com divulgação da prefeitura por meio de plataforma oficial.

Além disso, o que se percebe é o estímulo à produção de HIS e HMP via iniciativa privada ampliada para toda a extensão do município através de inúmeros incentivos. Nesse sentido, a incorporação dos termos Empreendimento em ZEIS (EZEIS), EHIS e EHMP é importante para elucidar as distinções normativas entre as ações em ZEIS e nas demais zonas. EHIS e EZEIS são permitidos em toda a zona urbana do município⁶ e, para serem considerados como tais e desfrutarem de tais incentivos, devem destinar, no mínimo, 80% da área construída computável do empreendimento para HIS e HMP. Os casos que não seguirem a porcentagem

⁶ Em Zonas Especiais de Preservação Cultural e em unidades de conservação ambiental, o licenciamento de EHIS e EHMP depende de parecer dos órgãos técnicos competentes no que se refere às questões ambientais e culturais.

estabelecida serão classificados como de uso misto e, além de estarem condicionados a LUOS de acordo com a zona na qual estiverem localizados, poderão gerir a própria oferta de unidades habitacionais, sem regulamentação da SEHAB sobre a demanda.

O DM nº 57.377/16 permitiu, ainda, o maior adensamento construtivo em áreas de ZEIS 2, 3 e 5 – ou seja, em “ZEIS de vazios” e em ZEIS já densamente edificadas e centrais –, permitindo coeficiente de aproveitamento máximo igual a quatro vezes a área do terreno, e, excepcionalmente nas ZEIS da Operação Urbana Centro, este pode atingir seis vezes a área do terreno. Os incentivos para captar o interesse do mercado se dão através da concessão gratuita da OODC para HIS 1 e 2 por toda a zona urbana, da não aplicação dos estoques de potencial construtivo adicional no licenciamento de EHIS, EHMP e EZEIS e através da criação da cota de solidariedade.

Uma ênfase maior é dada, em relação ao plano anterior, à necessidade de reversas de glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos e em quantidade suficiente tanto para atender ao déficit habitacional quanto para constituir um parque público de habitação e, assim, incidir sobre a política fundiária e sua lógica mercadológica. Nesse sentido, o novo plano traz de forma bastante detalhada o procedimento para implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana e estabelece prazos e competências bem definidas para estes.

O DM nº 55.638/14 estabeleceu as ZEIS 2, 3 e 5 como zonas prioritárias para aplicação do PEUC. Nos imóveis sujeitos a esse instrumento, há a possibilidade de o proprietário realizar consórcio imobiliário (art. 102 da Lei nº 16.050/14) com a prefeitura, por meio do qual transferirá o imóvel e, como pagamento, receberá unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras de urbanização e edificação. A Lei nº 16.377, de 2016, disciplina os consórcios cuja finalidade é a produção de HIS; nesse caso, será admitida a produção de unidades imobiliárias que não se enquadrem como HIS para compor a contrapartida devida ao proprietário sem prejuízo ao percentual de 20% admitido para outros usos (ver Tabela 1). Não há na normativa uma regulamentação mais específica que vincule esse instrumento às ZEIS, apenas aponta a localização do imóvel em relação à demanda por habitação de interesse social como um critério para aplicação do instrumento, o que, por um lado, indica que esse instrumento pode ser utilizado em outras zonas e, por outro lado, enfraquece um instrumento que poderia atuar na efetivação das ZEIS.

Até a finalização da presente pesquisa, cujos dados avaliados se limitaram a dezembro de 2018, não houve aprovação de nenhuma outra legislação correlata relativa às ZEIS.

5 Espacialização do instrumento das ZEIS

Além dos avanços normativos explicitados, o PDE-14 também avançou em termos espaciais. Enquanto o PDE-02 demarcava como ZEIS 8,23% do território de São Paulo, com os reajustes dos PREs subiu para 9,23% (CALDAS, 2009). A Lei nº 16.402/16 delimita 10,87% da área do município como de interesse social, sem alterações nos PREs posteriores. O crescimento de 18,62% da zona se deu pela ampliação dos perímetros em todas as categorias, mas cabe destacar o acréscimo decorrente da nova ZEIS tipo 5, lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados reservados para produção de HIS e HMP via iniciativa privada, representando 3,78% da área total de ZEIS. Como mostra a tabela 2, o principal acréscimo é verificado nas ZEIS tipo 2, em consonância às diretrizes postas pelo plano da necessidade de reversas de terrenos em áreas dotadas de infraestrutura, com aumento de 92% da área, seguido pela ZEIS 3, com um aumento de 47%, sintomático do olhar da gestão para a temática da habitação social na região central⁷ (WHITAKER, 2017), aumento de 33% nas ZEIS 4 e de apenas 7,09% das ZEIS 1. Apesar da reduzida expansão – esperada ao considerar a desaceleração do crescimento dos assentamentos informais a nível municipal, logo, a delimitação pautou-se basicamente na manutenção dos perímetros existentes –, as áreas destinadas prioritariamente à regularização e à requalificação urbana ainda totalizam a maior porção gravada como ZEIS, de 87,80% em 2004 para 79,13% em 2014, enquanto as demais somavam 12,20% e subiram para 20,87%.

Tabela 2 – Alterações ocorridas entre a aprovação do PRE-04 e sua atualização então vigente, a LUOS (Lei nº 16.402/16), em relação à quantidade de perímetros delimitados como ZEIS e à área total por tipo

	PRE-04(1)		LUOS-16(2)		Aumento da Área (%)
	Quantidade	Área (m ²)	Quantidade	Área (m ²)	
ZEIS 1	640	122.239.451,58	1702	130.902.864,30	7,09%
ZEIS 2	147	7.730.135,86	493	14.872.158,73	92%
ZEIS 3	145	5.915.788,67	749	8.669.487,44	47%
ZEIS 4	32	3.566.142,84	71	4.726.638,10	33%
ZEIS 5	-	-	368	6.248.152,87	-
TOTAL	964	139.451.518,95	3383	165.419.301,44	19%

Fonte: (1) Caldas (2009) e (2) PMSP (2016).

⁷ De acordo com Whitaker (2017), através da gestão Haddad foram viabilizadas desapropriações de áreas bem localizadas e infraestruturadas para a produção habitacional, além das reintegrações de posse de imóveis públicos municipais ociosos e negociação com o INSS para aquisição e destinação de imóveis ao programa de locação social.

Uma análise baseada apenas no número de gravames resulta em uma conclusão errônea acerca do aumento das ZEIS: este seria da ordem de 250% se fosse levado em consideração apenas esse dado. Porém, quando associado aos dados referentes ao aumento da área, percebe-se que essa expansão se deu de forma mais fragmentada, por meio da inclusão de terrenos menores e, com maior inserção no tecido urbano, não houve a incorporação de grandes terrenos.

Apesar do aumento considerável em relação ao plano anterior, quando comparado ao PDE-14, a LUOS apresentou uma redução dos perímetros anteriormente estabelecidos. No período de dois anos, a área de ZEIS reduziu em aproximadamente 9% sua área total, sendo a maior queda das ZEIS do tipo 1, de 10,6%, seguida pela tipo 2 e tipo 5, com 9,1% e 8,2%, respectivamente. Atribui-se a esse fato a criação de novas zonas específicas para assentamentos anteriormente demarcados como ZEIS 1 que já tenham sido urbanizados e regularizados – a Zona Mista de Interesse Social (ZMIS) – e para territórios lindeiros às ZEIS 1 que permaneçam irregulares, porém com intensa atividade comercial – a Zona de Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS) –, além das disputas de poder entre os interesses imobiliários que envolvem a demarcação dos vazios urbanos. Na contramão dessa tendência, as ZEIS 3 e 4 aumentaram em 3,5% e 5,4%.

Tabela 3 – Alterações ocorridas, em dois anos, entre a aprovação do PDE-04 e a da LUOS (Lei nº 16.402/16), em relação à quantidade de perímetros delimitados como ZEIS e à área total por tipo

	PD-14		LUOS-16	
	Quantidade	Área (m ²)	Quantidade	Área (m ²)
ZEIS 1	1.377	144.720.815,40	1.702	130.902.864,30
ZEIS 2	383	16.222.611,69	493	14.872.158,73
ZEIS 3	478	8.367.834,34	749	8.669.487,44
ZEIS 4	43	4.469.418,82	71	4.726.638,10
ZEIS 5	261	6.762.157,98	368	6.248.152,87
TOTAL	2.542	180.542.838,23	3.383	165.419.301,44

Fonte: PMSP (2014; 2016).

De acordo com a divisão municipal em oito regiões pelo PDE-02,⁸ as zonas ocupadas por população de baixa renda onde há interesse público de atendimento

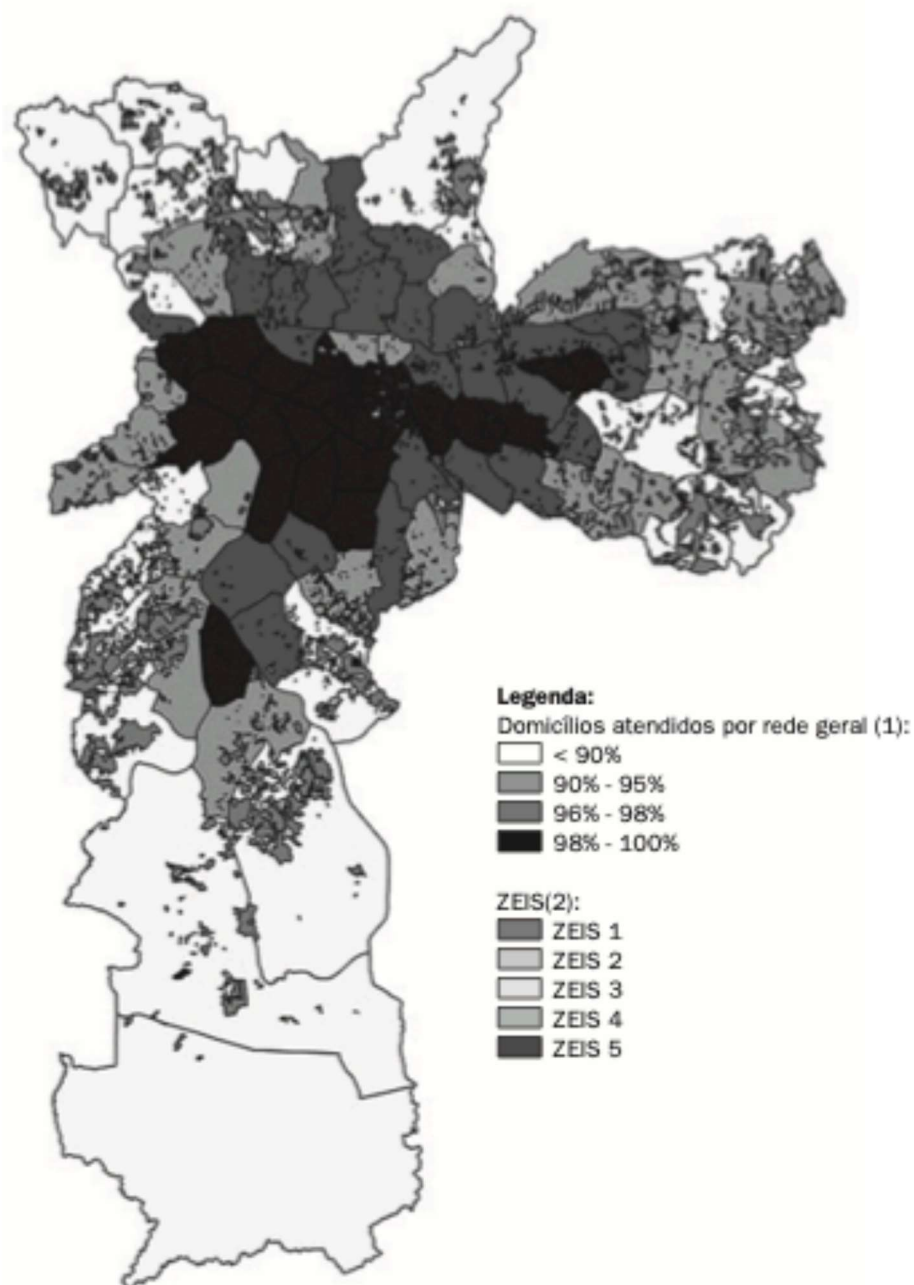
⁸ Região Centro: Subprefeitura Sé. Região Norte 1: Subprefeituras Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme. Região Norte 2: Subprefeituras Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Perus e Pirituba. Região Leste 1: Subprefeituras Aricanduva/Formosa/Carrão, Mooca, Perha, Sapopemba e Vila Prudente. Região Leste 2: Subprefeituras Cidade Tiradentes, Ermelindo Matarazzo, Guaianases, Itaim Paulista, Itaquera, São Mateus e São Miguel. Região Sul 1: Subprefeituras Ipiranga, Jabaquara e

às precariedades estão localizadas predominantemente nas regiões mais periféricas: 40,84% no extremo ao sul do município, na Região Sul 2, e 29,50% no extremo ao leste, na Região Leste 2. A Região Norte 2 apresenta 14,80%, mas os demais 14,86% das ZEIS 1 estão distribuídos de forma mais homogênea pelo território, com destaque para a região central, onde não há perímetro inscrito. As áreas não edificadas ou subutilizadas, adequadas para urbanização e para promoção de HIS, as ZEIS 2, se encontram próximas às ZEIS 1 e, em sua maioria, na Região Leste 2, com 53,11%; na Região Norte 2, com 19,69%; e os 27,20% restantes nas demais regiões. Essa associação entre a distribuição espacial das ZEIS 2 em relação à ZEIS 1 é excetuada apenas na Região Sul 2, uma vez que nesta se localizam todas as ZEIS 4, cujo objetivo principal é o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1. Em relação às ZEIS 3, nota-se o transbordamento das áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados da região central, onde estão localizadas 25,92% destas, para a Região Leste 1 com 36,74%. Por fim, as zonas voltadas para ação da iniciativa privada, as ZEIS 5, se localizam, em sua grande maioria, na Região Leste (21,21% na Leste 1 e 32,39% na Leste 2), 15,95% na Região Oeste, não por coincidência dois fortes vetores da dinâmica imobiliária municipal, e na Região Norte 2, com 12,17%.

A partir dessas informações, algumas perspectivas analíticas se tornam necessárias no tocante aos critérios utilizados para a delimitação e para a efetividade do instrumento. A primeira versa sobre a espacialização das ZEIS em relação à disponibilidade de infraestrutura na região. Os dados mais atuais do Censo referentes à infraestrutura mostram que praticamente todos os domicílios possuem o abastecimento de água, coleta de lixo e energia elétrica, 99,08%, 91,85% e 99,94%, respectivamente. O esgotamento sanitário (91,85%) seria o fator de distinção entre as regiões. De acordo com o relatório disponibilizado pela prefeitura, a implantação do sistema de esgotamento sanitário cresce mais lentamente que os demais serviços e verifica-se também uma defasagem entre a cobertura com redes de coleta (87,2% dos domicílios) e o efetivo tratamento dos esgotos (PMSP, 2008).

Vila Mariana. Região Sul 2: Subprefeituras Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim, Parelheiros e Santo Amaro. Região Oeste: Subprefeituras Butantã, Lapa e Pinheiros (Dados Abertos, PMSP).

Mapa 1 – Distribuição espacial dos perímetros de ZEIS, por tipo, nos distritos classificados segundo a proporção de domicílios atendidos pela rede geral de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do (1) IBGE (2010) e da (2) PMSP (2016).

O que se percebe a partir do mapa 1 é que, mesmo com a grande extensão da rede de esgotamento sanitário, ainda há territórios com atendimento deficiente nas porções mais periféricas, e são nestas onde se concentram majoritariamente as ZEIS. Considerando a proposta de conceituação e dos objetivos das ZEIS 1 e o histórico padrão periférico de ocupação, esse fenômeno é esperado. No entanto, em relação às demais categorias, voltadas prioritariamente à promoção habitacional, entende-se que, com o fato de se concentrarem nessas áreas mais periféricas de pior oferta, buscou-se, por um lado, atender à condição de proximidade em relação ao atendimento da demanda gerada pelas ZEIS 1; por outro, ao atendimento do déficit habitacional do município como um todo, também colocado como objetivo deste instrumento, restou a reprodução desse padrão periférico. Na região Central, encontram-se apenas 7,55% dessas ZEIS e 7,62% na região Oeste, em contraposição aos 30,39% na Região Leste 2 e 19,08% na Região Sul 2.

Para o processo de revisão das normativas, foi elaborado o relatório de Revisão do Plano Diretor pela SMDU e SEHAB, em 2013, com o objetivo de avaliar as realizações, as distorções e os impasses do instrumento das ZEIS durante o período de vigência do PD-02, a partir de vistorias *in loco*. O relatório traz consigo o levantamento completo do uso e ocupação de todos os gravames de ZEIS 2, 3, e 4 da LM nº 13.885/04 entre 2012 e 2013, além do diagnóstico das intervenções em ZEIS 1. De forma complementar, utilizaram-se os dados fornecidos pelo Sindicato da Habitação de São Paulo (SECOVI-SP) (2013), contendo os lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) de HIS e de HMP, dentro ou fora de ZEIS, de 2002 a 2012. A partir das duas bases de dados, tentou-se montar um panorama do alcance do instrumento em relação aos objetivos traçados, desde sua regulamentação pelo PRE-04 até as novas possibilidades decorrentes das modificações de sua revisão, pelo PDE-14.

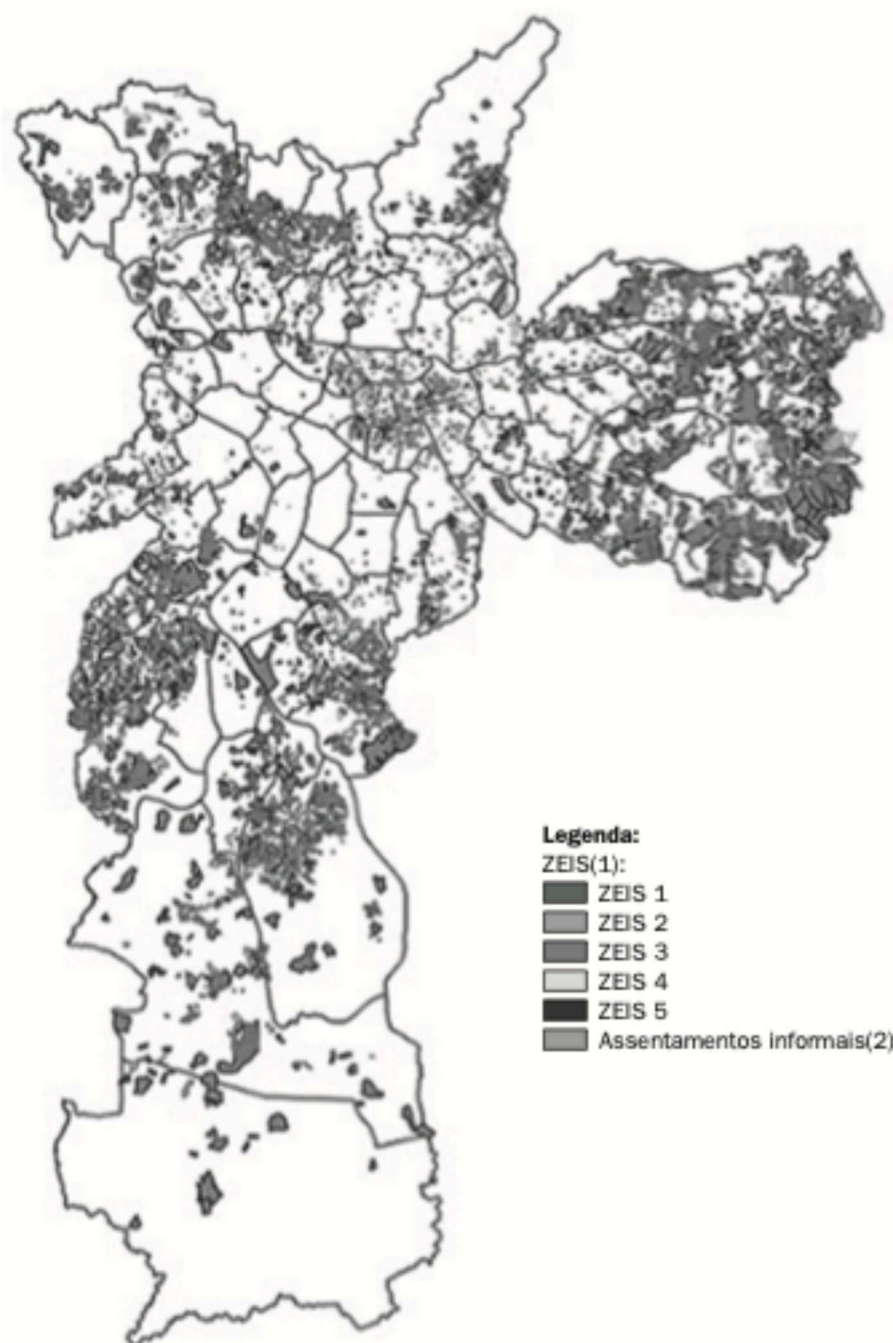
De acordo com o documento da SMDU e SEHAB, a abrangência das ZEIS tipo 1 é, para os domicílios em favelas e núcleos urbanizados (438.739 domicílios), de 88% (386.498 domicílios) em ZEIS 1; já para os loteamentos irregulares, a proporção não é tão satisfatória, já que apenas 47,1% (226.702 domicílios) dos 482.336 domicílios totais estavam inseridos em ZEIS 1. A justificativa para o baixo alcance foi o mapeamento baseado em fotos aéreas de 2000. Apesar de não explicitar, acredita-se que, para os conjuntos habitacionais da SEHAB e da COHAB, a classificação atingiu 100% das unidades, já que a metodologia adotada para delimitação dos perímetros foi a inclusão de todos os empreendimentos dos órgãos.

Vale ressaltar que o relatório se baseia em dados do ano de sua elaboração – 2013. Então, para uma prospecção mais próxima à realidade territorial do período de elaboração do PDE-02, cabe pontuar alguns dados: em 2000, de acordo com o Portal Infocidade, da PMSP, havia 286.952 domicílios em favelas e, em 2002, pelo

Relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares de 2002 (SEHAB-RESOLO), havia 439.412 domicílios em loteamentos irregulares (CALDAS, 2009). Apesar de não serem os dados utilizados para a demarcação do PDE-02, retratam um cenário mais contemporâneo à sua elaboração quando comparados ao documento de revisão do plano, de 2013, mais de dez anos depois. As discrepâncias no levantamento podem decorrer, além de diferenças metodológicas, do fato do relatório também contabilizar os núcleos urbanizados, ou seja, as favelas que já possuem infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo. Pode-se concluir, então, que a proporção de assentamentos informais em perímetros de ZEIS 1 colocados pelo relatório pode ter se alterado desde sua regulamentação, considerando o crescimento destes.

A partir desse diagnóstico, avanços foram obtidos na demarcação das ZEIS 1, no Plano Diretor de 2014. De acordo com os dados disponibilizados pela plataforma Habita Sampa, da PMSP, referentes a 2015, cerca de 95% do total de 391.053 dormitórios de favelas estão inseridos em perímetros de ZEIS 1, correspondendo à demarcação de 95% da área total de favela como ZEIS 1. Dos 5% da área total de favelas excluídos, cerca de 1,80% se encontra em ZEIS dos tipos 3, 2, 5 e 4, respectivamente nessa ordem de proporção. Enquanto a área média das favelas é em torno de 14,5 mil m², a dos loteamentos irregulares é de 83 mil m², resultando em um zoneamento mais misto no interior dos perímetros desses. Dos 1.978 loteamentos irregulares existentes na cidade de São Paulo, 60% estão, de alguma forma, classificados como ZEIS 1. Afirmar que isso corresponderia a 68% da área total dos loteamentos seria uma interpretação equivocada dos dados, uma vez que apenas 64% desses loteamentos têm mais de 90% do seu perímetro inscrito na zona, enquanto 17,7% têm mais da metade, e 18,33% têm menos da metade. Nesses gravames, mesclam-se as ZEIS dos tipos 2, 3, 4 e 5, em menores proporções, além de loteamentos com áreas predominantemente nessas categorias de ZEIS. Quanto aos núcleos urbanizados, esses totalizam 425 unidades, das quais 367 (86,35%) são demarcadas como ZEIS 1, correspondendo a 98,3% da área total. Para efeitos de comparação com o relatório elaborado em 2013 pela PMSP, os dados levantados em 2015, pela mesma, mostram que, dos domicílios em favelas e núcleos urbanizados (451.655 domicílios), 95,75% (432.441 domicílios) estão inscritos em ZEIS 1, demonstrando uma maior inclusão da informalidade urbana com as novas demarcações propostas pelo PDE-14.

Mapa 2 – Abrangência da demarcação dos perímetros de ZEIS, por tipo, sobre os assentamentos informais existentes



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da (1) PMSP (2016) e da (2) HabitaSampa (2015).

Caldas (2009) aponta como a demarcação da área como ZEIS é um fator condicionante para o ingresso do assentamento em programa de regularização fundiária. De fato, a área estar gravada como ZEIS encurta os procedimentos burocráticos e os prazos para a efetivação da regularização, além de ser um critério estabelecido para a inclusão em programas municipais.

De acordo com o relatório, dos domicílios em favelas e núcleos inscritos em ZEIS 1 (386.498 domicílios no total), 71,4% (275.885) não passaram por obras de urbanização, e 28,6% (110.612) receberam obras, com 10,7% já concluídas e 17,9% em andamento. A PMSP justifica a alta taxa sem intervenção pela inclusão de áreas que não necessitariam de obras nesse percentual, porém não expõe a proporção desses casos e o porquê de não precisarem. Dos domicílios com obras de urbanização já concluídas, 9,2% não receberam título de concessão e 1,5% recebeu, porém ainda sem regularização dos lotes, ou seja, sem registro em cartório. Dos com obras não concluídas, 17,1% não receberam o título de concessão e apenas 0,9% recebeu, porém ainda sem regularização dos lotes. Das áreas sem intervenção, 55,6% não receberam título e 15,9% receberam; desses domicílios, 1,9% foram registrados em cartório, totalizando, então, 81,8% de domicílios ainda sem titulação. Em relação aos loteamentos irregulares, a regularização técnica (alvarás junto à prefeitura) alcançou apenas 27% (61.231) desses domicílios (226.702), ficando pendentes 73% (165.471), e a regularização registrária foi realizada em 20,6% (46.625) dos domicílios, com 79,4% (180.077) que permanecem sem titulação. Porém, é importante pontuar que esses dados se referem apenas aos domicílios com incidência somente em ZEIS 1 e, como já colocado anteriormente, o universo de domicílios em loteamentos irregulares se insere nos diversos tipos de ZEIS, o que reduz ainda mais o impacto das ações nestes em termos proporcionais.

Apesar da ordem dos procedimentos da regularização variar dependendo do departamento gestor da intervenção, o processo baseia-se na articulação de duas etapas: a obtenção da regularidade técnica-urbanística, compreendendo as ações de natureza física – dotação de infraestrutura básica, drenagem, pavimentação, instalação de equipamentos públicos etc. – e, concomitantemente, a regularização fundiária. Com a finalização de ambas as fases, os documentos são encaminhados ao registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), quando da efetiva regularização dos lotes (CALDAS, 2009). O descompasso verificado entre os dados pode estar vinculado ao tempo entre etapas.

Os conjuntos da SEHAB totalizam 22.890 domicílios e correspondem aos empreendimentos habitacionais públicos que permaneceram irregulares após a conclusão e entrega das obras. Desses, 55,9% dos domicílios tiveram obras de requalificação – 20,2% concluídas e 35,7% em andamento – e 44,1% não tiveram intervenção, com a inclusão nessa porcentagem das unidades que contaram

apenas com obras de melhorias. Referente à regularização fundiária, 57,6% estavam completamente pendentes de regularização, enquanto 3,1% das unidades foram regularizadas e comercializadas, 39,3% encontravam-se em processo de regularização (entre regularização do lote e da edificação). Os números relativos à regularização de conjuntos da COHAB mostram que, das 93.319 unidades, 88,2% foram regularizadas, 20,8% estão em andamento e apenas 0,4% estavam pendentes de regularização. Segundo o documento de apresentação do relatório, as informações foram extraídas do mapeamento de 2006, ou seja, não se sabe ao certo se os dados contabilizam os empreendimentos totais já regularizados ou se restringem aos conjuntos em ZEIS durante a vigência do PRE-04, como os demais, cujas informações foram levantadas por meio de visitas *in loco* pela equipe.

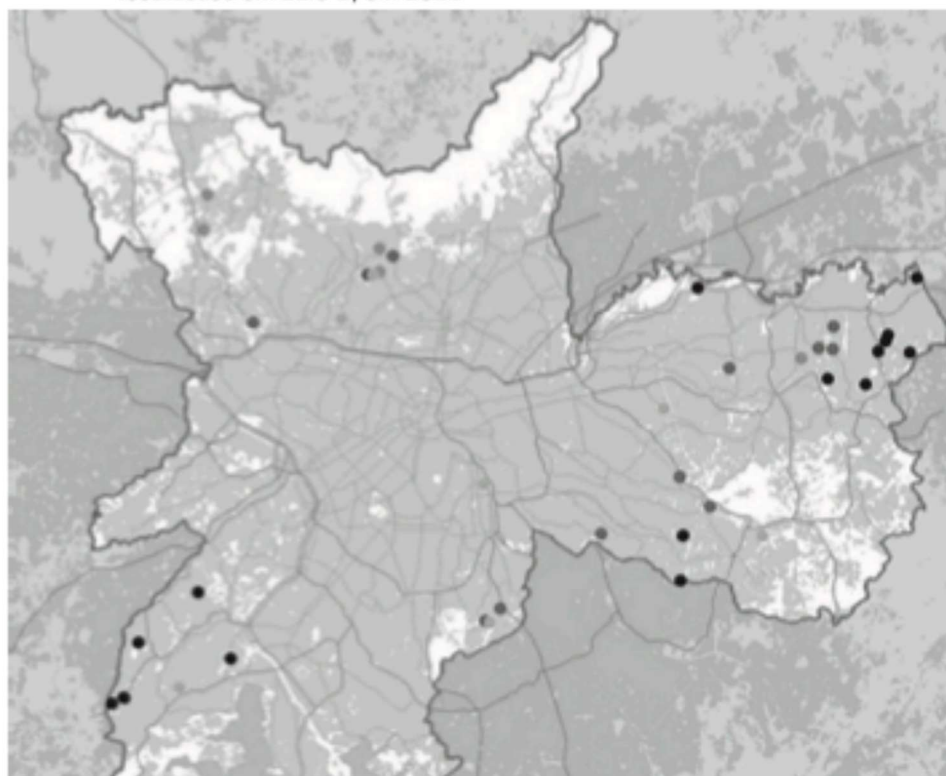
Para as ZEIS tipo 2, a vistoria realizada entre junho de 2012 e março de 2013 detectou que, dos 147 perímetros delimitados pelo PDE-02, 62% da área total permanecia vazia, 16% era ocupada para fins institucionais, em 7% havia EHIS de promoção pública, em 7% havia assentamentos precários de habitação individual, e os empreendimentos via setor privado, HIS e HMP, ocupavam 5% da área, enquanto os de outros padrões ocupavam 3%. O relatório também aponta que 45 empreendimentos habitacionais foram produzidos em ZEIS 2 até 2013, dos quais 18 HIS foram produzidas pelo poder público, enquanto o setor privado promoveu 23 empreendimentos de HIS e HMP e quatro empreendimentos residenciais de alto padrão.

Dos 18 EHIS de promoção pública, a maior parte foi construída nas regiões mais periféricas: 8 na Região Leste 2, e 5 na Região Sul 2; seguidas pela Leste 1 com 2 e pelas demais com 1, excetuando a Centro e a Norte 1, sem empreendimento. Do total de 23, via iniciativa privada, 5 foram para HIS, 7 para HMP e 11 para empreendimentos mistos, localizados majoritariamente na Região Norte 2 e na Região Leste 2. Percebe-se, então, que a Região Leste 2 concentra não apenas a maior quantidade de perímetros de ZEIS 2, como já colocado, mas também a maior quantidade de empreendimentos, públicos e privados, localizados nestas, totalizando 39%, seguida pela Norte 2, com predominância de empreendimentos privados, e pela Sul 2, com empreendimentos públicos em sua maioria.

Outro ponto interessante relatado se refere ao grau de ocupação dos assentamentos precários verificados em 7% da área. De acordo com o relatório, a extrema ocupação (0% a 1%) e a extrema desocupação (99% a 100%) representam a maior tendência entre os assentamentos em ZEIS 2 em comparação aos de ocupação intermediária (13% a 82%). O relatório não se aprofunda na caracterização desses assentamentos, em especial sobre a data dessas ocupações para uma análise mais detalhada: se são recentes ou se são ocupações mais antigas que foram desconsideradas na demarcação do PRE-04, por exemplo. Porém, pelas estatísticas,

pode-se questionar sobre um possível processo de ocupação dessas zonas, no decorrer do tempo, possivelmente influenciadas pela própria demarcação das ZEIS 2 e pela possibilidade de serem atendidas por alguma política habitacional. No que concerne à distribuição espacial, os assentamentos seguem o padrão dos empreendimentos e se localizam predominantemente na Leste 2 e na Norte 2.

Figura 5 – Empreendimentos voltados para HIS e HMP, via promoção pública ou privada, localizados em ZEIS 2, em 2013



Legenda:

- Emp. HIS de promoção pública
- Emp. HIS de promoção privada
- Emp. HMP de promoção privada
- Emp. HIS/HMP de promoção privada

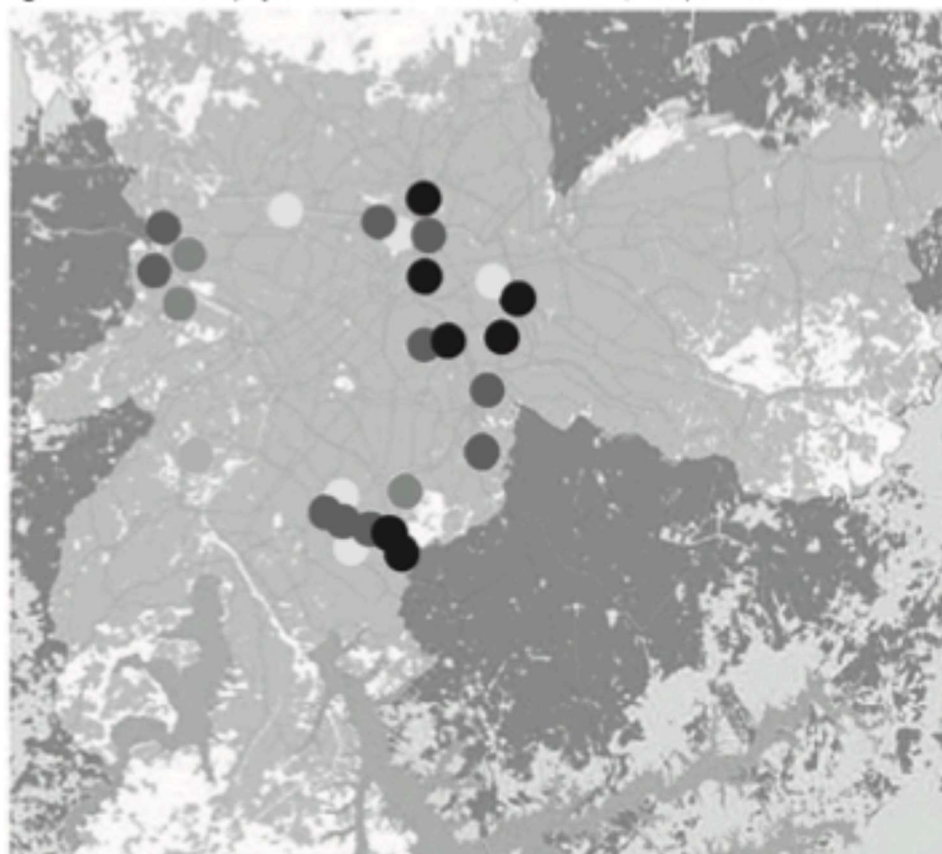
Fonte: SEHAB (2013).

O PDE-02 desvinculou a ZEIS 3 de sua definição restrita a cortiços, proposta pelo PD-91. A alteração seria no sentido de ampliar a abrangência do instrumento para que, assim, conseguisse minimizar os efeitos maléficos dos imóveis em descumprimento à sua função social e avançar nos conflitos habitacionais que se desenrolam nas regiões mais centrais. O relatório anteriormente mencionado

criou categorias analíticas para os 145 perímetros de ZEIS 3 fixados pela LUOS de 2004, sendo estas: lotes não utilizados e subutilizados total ou parcialmente, somando 74 perímetros (51%); lotes em uso, com 35 perímetros (24%); conjunto de quadras, com 27 perímetros (19%); e 9 perímetros de edifícios (6%). É importante pontuar que estas não apresentam conotação oficial ou institucional, apenas foi o caminho metodológico empregado para avaliação do desempenho das ZEIS 3 durante a vigência do PDE-02.

Em relação à primeira categoria, 51% da terra foi consumida e 49% ainda se encontra vazia. Da porcentagem consumida, 29% foi ocupada por equipamentos públicos, 22% para produção de HIS via poder público, e a ação da iniciativa privada se fez presente tanto por meio da promoção de HIS e HMP como de habitação de alto padrão, cada um consumindo 20% da terra; e 9% voltados para outros usos. Essas porcentagens estão diluídas nos lotes: os que se encontravam totalmente em uso estão classificados como "lotes em uso". Os tipos de ocupação verificados nas vistorias, tanto para os "lotes em uso" como para os lotes não utilizados e subutilizados parcialmente, são: 75,25% da área são ocupados por galpões industriais; 10,96% por assentamentos precários; e 16,80% por uso residencial e comercial. No conjunto das quadras, foram levantados 15 ZEIS com 23 novos empreendimentos, sendo 6 de promoção pública, 16 de promoção privada e 1 de alto padrão; e 12 perímetros de ZEIS ainda sem atuação pública ou privada. A última categoria é composta por 9 edifícios, dos quais 5 foram adaptados para HIS, concluídos ou em obra, 1 era o Edifício São Vito, cuja demolição foi amplamente divulgada, 1 ainda se encontra ocupado e 2 estão vazios. Por fim, a partir da análise dos dados acima, constatou-se que cerca de 40% das ZEIS 3 permaneceram subutilizadas, inutilizadas ou vazias e, conseqüentemente, sem cumprir sua função social e sem atender aos objetivos do instrumento. Dos perímetros em que houve algum tipo de produção habitacional, 11% foram empreendimentos de alto padrão, fora da demanda fixada como alvo, e, dos 89% restantes, aproximadamente metade foi via promoção pública e a outra metade via setor privado.

Figura 6 – Usos e ocupações do solo levantados, em 2013, nos perímetros de ZEIS 3.

**Legenda:**

- Emp. HIS de promoção pública
- Emp. HIS/HMP de promoção privada
- Emp. alto padrão
- Equipamentos públicos
- Equipamentos públicos, HIS/HMP de promoção privada e de alto padrão

Fonte: SEHAB (2013).

De modo geral, verifica-se que os limites existentes foram mantidos, excetuando os casos de distorção, como os empreendimentos de alta renda, quando da ocupação total do perímetro, assim como nos casos de implantação de equipamentos públicos, que foram excluídos dessa zona. Nos casos de ocupação parcial, as áreas foram ou suprimidas do terreno ou divididas e reclassificadas como ZEIS 5.

A ZEIS 4 é o último tipo de ZEIS estabelecida pelo PDE-14 e, consequentemente, o último com informações acerca da produção em seu território desde sua regulamentação até o processo de revisão do Plano Diretor. De acordo com o relatório, dos 32 perímetros de ZEIS 4, 88% da área total se encontra ainda vazia,

7% estava ocupada por assentamentos informais e 5% por usos institucionais. Até a data do documento, não havia empreendimentos habitacionais nas zonas, apenas a previsão da destinação de 14% da área vazia para este fim. Borrelli (2015) associa a pouca efetividade e atratividade do instrumento à dificuldade burocrática inerente ao processo de aprovação, por depender do atendimento às diretrizes e parâmetros da legislação estadual de proteção aos mananciais.

Em relação aos assentamentos informais, assim como nas ZEIS 2, as informações se limitam à área da ocupação e à sua proporção dentro da zona. Verifica-se que 78% dos assentamentos existentes ocupam até 32% dos territórios, ainda sem dados mais minuciosos acerca destes. Porém, não necessariamente são ocupações novas pós-delimitação da zona, já que a própria definição das ZEIS 4 prevê o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida APM, seja através de regularização e urbanização, seja através de produção de HIS em áreas vazias para atender a reassentamentos decorrentes de ZEIS 1 ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente.

É interessante pontuar que, com a exclusão das APAs das áreas possíveis de classificação como ZEIS 4, os perímetros que se localizavam nestas foram reclassificados como ZEIS 2, ou seja, uma medida que aparentava ser de maior cuidado ambiental ao restringir ainda mais as ocupações se mostrou de maior permissividade, uma vez que as ZEIS 2 atendem às exigências normativas comuns aos demais tipos de ZEIS, sem vinculação à legislação ambiental específica.

No que concerne às ZEIS que tratam de espaços – seja imóvel, lote ou gleba – subutilizados ou não utilizados, a implementação dos instrumentos de indução da função social se mostra importantíssima, por fixar legalmente prazos para o cumprimento de sua função social, em especial as ZEIS 3, por se localizarem em áreas de urbanização consolidada e de forte dinâmica imobiliária. Os dados disponibilizados pelo sistema de monitoramento da gestão pública⁹ mostram que, através do instrumento PEUC, tanto o número de imóveis notificados e como o de notificáveis, que foram cadastrados para análise, aumentaram em torno de 200%, de 2014 a 2017. Porém, esse aumento não resulta em um efetivo cumprimento da exigência, ao contrário, os dados mostram que, apesar da proporção entre os imóveis que atenderam à PEUC e os totais notificados declinar, o número absoluto do primeiro aumentou consideravelmente de 2014 a 2016, mas se manteve constante a partir de então, sem novos empreendimentos em imóveis notificados. Os dados relativos ao IPTU progressivo não se mostraram muito válidos para análise por serem muito incipientes nas diversas regiões do município, pelo próprio tempo

⁹ Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

de implementação do instrumento, que só pode ser aplicado após o fim do prazo estabelecido pela PEUC.

A mesma plataforma indica também que, em 2018, esses imóveis se concentram em maiores proporções na prefeitura regional da Sé e da Mooca, já estabelecidas como áreas prioritárias para tal, decorrente principalmente da OUC Centro. Essas áreas, como pontuado anteriormente, também são onde se localizam as maiores proporções de ZEIS 3. Porém, esses instrumentos não parecem se associar da forma mais efetiva, já que, dos 602 imóveis notificados pela OUC Centro, apenas 1,52% estão em perímetros de ZEIS 3 e 5,29% em ZEIS 5. Considerando todo o município, enquanto as OUC apresentam 43,1% dos imóveis notificados, sendo 36,84% apenas a OUC Centro, nas ZEIS se concentram 36,11% desses imóveis, sendo: 19,72% para a tipo 5; 9,50% para a tipo 3; e 6,89% para a tipo 2. Pode-se concluir, então, que o instrumento da PEUC é mais direcionado para alavancar as transformações urbanísticas desejadas do que para a garantia da função social da propriedade em casos de ZEIS.

6 Considerações finais

Este trabalho se iniciou a partir da proposta de avaliar os alcances e os entraves das ZEIS como instrumento de inclusão dos assentamentos precários informais no planejamento urbano formal e, no longo caminho trilhado pela pesquisa para responder a essa questão, deparou-se com algumas observações e prospecção de pesquisas.

Primeiramente, percebe-se uma aproximação do planejamento urbano da cidade de São Paulo como um todo ao setor privado, não apenas por meio da adoção de índices e parâmetros mais condizentes aos interesses imobiliários, mas também pela adição e criação de novos instrumentos urbanísticos de forte teor neoliberal. Esse movimento é, da mesma forma, observado nas ZEIS, um instrumento voltado para o combate à irregularidade urbana e para a produção habitacional de interesse social, uma vez que este passa a ter como aposta para sua viabilidade financeira os estímulos urbanísticos e fiscais para o setor privado. Esse fato, somado à questão fundiária paulistana, que tem seu nó desde a formação e consolidação da malha urbana, cuja ocupação pautou-se no trinômio "casa própria, loteamento periférico e autoconstrução", tem como resultado a pouca efetivação do instrumento.

A fragmentação normativa, resultado das inúmeras revogações, regulamentações de decretos e da necessidade de leis complementares, é também um ponto que fragiliza as ZEIS dentro do planejamento urbano. Essas alterações, mostradas ao longo do trabalho, apresentam frequentemente o intuito de flexibilizar os índices e aumentar a permissividade (e lucratividade) construtiva e são possibilitadas pela

não autoaplicabilidade do instrumento no próprio Plano Diretor, que estende o seu processo de regulamentação.

Por fim, o que pode se perceber inicialmente é que a aplicação do instrumento ZEIS não se deu de forma efetiva ou, pelo menos, não na intensidade que os ânimos esperavam. Nas ZEIS 1, o poder público demonstrou pouco interesse em atender às demandas dos assentamentos, como provou o baixo grau de intervenções. Nas demais modalidades de ZEIS “vazias”, 2, 3 e 4, a maior porção das zonas permanecia vazia, com porcentagens de ocupação voltadas para fins institucionais e por assentamentos precários, além de empreendimentos habitacionais que não atendiam à demanda foco do instrumento.

No que concerne a este instrumento, verifica-se um avanço do PDE-14 e de todo o arcabouço normativo atualizado em relação ao plano anterior, de 2002, e aos demais regramentos da política urbana municipal. De forma complementar, é necessária, por parte do poder público, uma atualização dos diagnósticos dos perímetros de ZEIS para, dessa forma, avaliar se essas normativas repercutiram no território e se as alterações se deram no sentido de garantir a efetividade das ZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística que age sobre a exclusão socioespacial.

ZEIS in São Paulo urban planning: regulations and informal settlements

Abstract: This present work came from the need to evaluate the possibilities and the obstacles of Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as a Brazilian legal instrument for inclusion of informal urban settlements in official urban planning. Thus, the city of São Paulo is used as a research territory. From the understanding of urban planning as the legal framework that determinates what is legal and what is illegal in urban space, this paper reviews the São Paulo's Master Plans, the Use and Occupation of Land Laws and the complementary legislation, focusing on ZEIS incorporation. Therefore, this paper expects to analyze the impact of this instrument in the normative framework that governs urban policy. Since City Statute's approval, in 2001, it is possible to notice a reinforcement of the instruments in line with the principles of Urban Reform, as well as the instruments to appeal to the interest of private sector. This duality was also observed in ZEIS. The normative fragmentation of the following laws – from Master Plan of 2002, PDE-02, to the current Master Plan, PDE-16 – is an indication of this political dispute. As concerns ZEIS, all this norms sewing makes its legal framework weaker. As consequence, there is a weakening of its goal of socio-territorial inclusion. Finally, this paper developed the consequences in the city territory and discussed if changes in normative occurred in order to make ZEIS, as an instrument of urban regulation to decrease socio-territorial exclusionary, more effective.

Keywords: ZEIS. Master Plan. Social housing.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973

(registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

BORRELLI, J. F. de S. *O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo*. São Paulo, SP: USP, 2015. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

CALDAS, N. M. P. 2009. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento em São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 1996.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da cota de solidariedade em São Paulo. *Cidade para quem?*, São Paulo, 29 nov. 2014. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2014/11/29/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-caso-da-cota-de-solidariedade-em-so-paulo>.

FREITAS, C. S. Lutando por planejamento pela primeira vez em Fortaleza. Tradução: Giovanna Duarte Almeida. [S.l.]: *Progressive Planners*, n. 204, 2015.

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. *A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos*. Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP. São Paulo, 2013. 259 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria da Habitação. *Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo*. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/arquivos/PMSB_Volume_I.pdf.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo, Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971*. São Paulo, PMSP, 1971.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Parcelamento, uso e ocupação do solo do município, Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972*. São Paulo, PMSP, 1972.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Habitacões de interesse social para moradores de habitação sub-normal Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986*. São Paulo, PMSP, 1986.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. São Paulo, PMSP, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor ao alcance de todos*. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento. São Paulo, PMSP, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. São Paulo, PMSP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Criação das Subprefeituras, Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002*. São Paulo, PMSP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 44.667, de 26 de abril de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 45.127, de 13 de agosto de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Municipal de Habitação PMH 2009- 2024*. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 47.702, de 19 de setembro de 2006*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 54.074, de 5 de julho de 2013*. São Paulo, PMSP, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. São Paulo, PMSP, 2014.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014*. São Paulo, PMSP, 2014.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 56.538, de 23 de outubro de 2015*. São Paulo, PMSP, 2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 56.759/16, de 7 de janeiro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 16.377 de 1 de fevereiro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 57.377/16, de 11 de outubro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Planos Regionais das Subprefeituras Decreto Municipal nº 57.537, de 16 de dezembro de 2016*.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Municipal de Habitação – Caderno para Discussão Pública*. São Paulo: PMSPSEHAB, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Revisão do Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: SMDU; SEHAB, 2013.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf.
- SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: 10.11606/T.16.2013.tde-05072013-102906.
- SANTORO, Paula F.; NUNES, Flavia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros*. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo/transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). *A cidade não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, 2005. Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 4. reimp. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Sara Uchoa Araújo. As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-84, jan./jun. 2021.

O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora e Pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP, Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (2020-2021).

Eduarda Schilling Lanfredi

Advogada. Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP, Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. E-mail: eslanfredi@hotmail.com.

Resumo: Considerando o processo de urbanização no Brasil e os impactos ocasionados na efetivação de direitos fundamentais dos indivíduos, o presente trabalho tem como propósito analisar a relação estabelecida entre o crescimento dos grandes centros urbanos e a transmutação do conceito e da finalidade do direito à moradia digna no atual estágio do capitalismo sob dominância financeira. Para tanto, inicia-se o trabalho abordando a forma com que se sucedeu o desenvolvimento urbano no Brasil e as consequências sofridas pela população migrante. Em seguida, são abordados os instrumentos implementados pelo Estado para minimizar os efeitos da urbanização desigualmente distribuída no território e profundamente hierarquizadora do espaço urbano no Brasil. Por fim, verifica-se que o Estado, com o advento do capitalismo financeirizado e no contexto do atual governo brasileiro, opta por abandonar a efetivação dos direitos fundamentais, especificamente o direito à moradia digna, para privilegiar a adoção uniforme da titulação via direito de propriedade plena. Para tanto, adotaram-se o método indutivo e a técnica da pesquisa bibliográfica. Dessa forma, observou-se que o Estado, com as transformações experimentadas pelo sistema capitalista, eximiu-se de seu papel primordial de reconhecimento e defesa dos direitos fundamentais, outorgando tal responsabilidade, especialmente no tocante ao direito à moradia digna, ao próprio particular, através da validação de financeirização da terra, da moradia e da cidade, aprofundando desigualdades sociais e perpetuando os processos de acesso irregular ao solo urbano no país, bem como reforçando o direito de propriedade.

Palavras-chaves: Urbanização. Estado. Direito humano à moradia adequada. Financeirização.

Sumário: 1 Introdução – 2 O processo de urbanização no Brasil e o reconhecimento da moradia como direito fundamental – 3 A transformação do direito à moradia em ativo financeiro – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Estado, desde a sua instituição, em uma perspectiva de direito público bastante difundida, teve como propósito organizar a vida em sociedade, disciplinando a forma com que as relações, públicas e privadas, seriam estabelecidas,

além de assegurar direitos fundamentais aos indivíduos que lhes possibilitassem o desenvolvimento em todos os âmbitos e espaços em que atuariam.

No entanto, com o advento, a aceleração e a forma como se deu o processo de urbanização no Brasil, as atribuições do Estado acabaram sendo substancialmente desafiadas, haja vista que o conjunto dos entes federados foi apresentado a uma nova realidade e a um novo contingente populacional urbano que apresentava novas demandas em termos de serviços públicos e políticas públicas capazes de atender às necessidades essenciais da população que passou a viver prioritariamente em cidades.

Para que possa ser compreendido o papel que vem sendo desempenhado pelo Estado brasileiro, ao longo dos anos, é imprescindível revisitar o processo de desenvolvimento dos grandes centros urbanos, pensando nas escolhas realizadas pelos sucessivos governos em termos de desenvolvimento econômico, nos impactos que tiveram sobre a rede urbana brasileira e sobre como essas opções tanto moldaram a sociedade quanto acabaram por condicionar o próprio agir estatal.

O presente trabalho, portanto, abordará a relação havida entre o crescimento das cidades, a emergência do direito à moradia adequada e a posterior transmutação do conceito e da finalidade do direito à moradia digna, apontando (i) a maneira com que esse processo de urbanização se sucedeu, (ii) as consequências que trouxe para uma parcela específica da população, (iii) as políticas públicas desenvolvidas ao longo do último século para atender o direito à moradia e, finalmente, (iv) o quanto as relações do Estado e do mercado, no Brasil, especialmente no último período, impactaram o exercício desse direito.

2 O processo de urbanização no Brasil e o reconhecimento da moradia como direito fundamental

O Estado, desde a sua primeira concepção, é compreendido como o agente responsável pelo controle e pela organização da conduta praticada pelo sujeito de direito, bem como pela regulação da ordem econômica e social.¹

Acontece que, quando da sua instituição, as suas atribuições se limitavam, substancialmente, à preservação e ao domínio do poder territorial, além da primazia e da soberania de interesses econômicos. Aqui, o indivíduo não era percebido como sujeito detentor de direitos e garantias individuais, tampouco entendido como sujeito que necessitava receber a outorga e tutela jurisdicional.

¹ LANFREDI, Eduarda Schilling Lanfredi; LIMA, Rodrigo Rosa de. O princípio da autonomia privada e da mínima intervenção estatal à luz do direito de família contemporâneo. In: ROSA, Conrado Paulino da; IBIAS, Delma Silveira; THOMÉ, Liana Maria Busnello (Org.). *Temas atuais no direito de família e sucessões*. Porto Alegre: IBDFAM, 2018. p.72.

No entanto, com as modificações históricas e sociais que foram ocorrendo ao longo do tempo, como o advento das grandes guerras e os reflexos negativos motivados pela atuação mínima do Estado, o indivíduo e suas necessidades passaram a ser percebidos como finalidade fundamental a ser perseguida pelo ente federado. Ou seja, parte importante dos juristas e cientistas políticos, ao pensar o papel do Estado, reconheceu a necessidade dos indivíduos terem assegurados direitos fundamentais que lhes permitam desenvolver-se, de modo pleno e efetivo, em todos os campos atinentes ao processo de construção de sua dignidade, sejam eles patrimoniais ou existenciais.

Essa visão triunfou em boa parte do mundo, e o Estado, em suma, passou a viabilizar melhores condições de existência ao sujeito, no âmbito social e individual, e enquadrá-lo como elemento imprescindível ao processo de desenvolvimento e reconstrução social.²

Ocorre que, analisando os processos históricos e, muito particularmente, o caso brasileiro e o processo de urbanização e a estruturação das cidades, bem como a forma com que os sujeitos se encontram ali inseridos, percebe-se que o Estado falhou nesse desiderato, muito especialmente quando se pensa em seus encargos, haja vista que o reconhecimento do indivíduo como sujeito detentor de direitos e garantias fundamentais acabou, em inúmeras situações, ocorrendo de forma seletiva.

O processo de urbanização e desenvolvimento das cidades sucedeu-se de modo heterogêneo e desordenado, fazendo com que uma parcela significativa da população fosse marginalizada, segregada e excluída do meio social.

Na verdade, ainda que o processo de exclusão social tenha se iniciado com a abolição da escravidão e com a conseqüente ausência de planejamento de adaptação e inserção social da população até então escravizada, essa segregação consolidou-se com o intenso processo migratório ocorrido no Brasil, que, em muitas regiões, como o Nordeste, em função das grandes secas do início do século, começou logo após a virada do século XIX para o século XX, mas que se acentuou muito no final da década de 1950.³

Isso porque, após a Crise Mundial de 1929, o país começou a passar por um intenso processo de industrialização ante a necessidade de se consolidar como uma nação autônoma e independente financeiramente. Dessa forma, passou

² STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 97-98.

³ MAGALHÃES, Gladys Rebeca C. Planejando habitação social no Brasil: "Em que pé estamos?". *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 35-51, maio 2014, p. 36.

a implementar mecanismos que pudessem atrair investimentos e auxiliar, por consequência, no fortalecimento da economia interna.⁴

Como a economia, até então, baseava-se, predominantemente, no livre câmbio e na exploração rural, com o advento da Grande Depressão, foi necessário pensar em novas atividades que auxiliassem no desenvolvimento econômico do país. A alternativa que se apresentou como mais viável foi a industrialização, haja vista que se tratava do processo apto a gerar mais riqueza através da fabricação de produtos e serviços internos por parte da classe trabalhadora, que ansiava por oportunidades.⁵

O início do processo de industrialização acabou sendo marcado pelo advento da Era Vargas, na qual se buscaram formas de aprimoramento das atividades industriais, econômicas e políticas em função de ter ocorrido a percepção, por parte do Estado, de que essas atividades são correlatas, uma vez que uma é conduzida em conformidade e ao encontro da outra.⁶

Desse modo, o Estado passou a intervir, diretamente, no desenvolvimento e no direcionamento econômico nacional, criando estatais que pudessem atrair investimentos, internos e externos, e gerar o crescimento de empregos.⁷ E essa reestruturação do papel do Estado impactou, significativamente, no processo de urbanização.

Até meados da década de 1950, a população brasileira concentrava-se, preponderantemente, em áreas rurais. No entanto, com o implemento da industrialização, as cidades passaram a ser revestidas de um caráter fundamentalmente comercial, tornando-se, em face disso, cada vez mais atrativas, justamente pelas oportunidades de emprego de que passaram a dispor.⁸

Ou seja, pelo surgimento da necessidade de mão de obra para suprir as demandas ocasionadas pelo advento da modernidade, o processo de migração e consequente urbanização acabou consolidando-se em nossa sociedade.⁹ A cidade passou a ser vista com um novo ideal.

⁴ CANO, Wilson. *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 193, jul. 2011. p. 2-4. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3106/TD193.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁵ CANO, Wilson. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017. p. 268-270.

⁶ CANO, Wilson. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017. p. 268-270.

⁷ CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 35, n. 3 (140), p. 444-460, jul./set. 2015, p. 448-449. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00444.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁸ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014, p. 56.

⁹ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014, p. 56.

Ocorre que, para atender a iminência desse novo modelo econômico e social, o crescimento das cidades e dos grandes centros urbanos acabou realizando-se de forma acelerada e desordenada, já que não houve um planejamento específico para acolher esses indivíduos, tampouco uma preparação para adaptar a cidade ao novo contingente populacional.¹⁰

Conforme Eliane M. Meira Rosa:

O movimento migratório do homem do campo para a cidade, no Brasil, ocorrido em todo o curso do século XX, foi desacompanhado de políticas públicas, na área urbanística, capazes de organizar este adensamento populacional espontâneo.¹¹

Assim, essa gama de sujeitos que migrou para a cidade, na ânsia de novas oportunidades, deparou-se com a falta de moradia e com um ambiente carente de serviços urbanos adequados, tendo que, em vista disso, ajustar-se e conformar-se com locais irregulares e até mesmo ilegais para conseguir permanecer nessa nova localidade.¹²

O que ocorreu, na verdade, conforme leciona Wilson Cano, foi uma urbanização explosiva, já que, embora o êxodo rural tenha aumentado significativamente com o advento da industrialização, não houve a implementação de políticas públicas governamentais que objetivassem acolher, adequadamente, essa população. Assim, esses novos integrantes do meio urbano viram-se compelidos a migrarem para locais periféricos e, até então, compreendidos como inabitáveis, tornando-se, desse modo, sujeitos à margem da sociedade.¹³

Ademais, o Estado, além de não ter pensado em nenhum projeto para abarcar a nova realidade que lhe foi imposta, passou a preocupar-se apenas com a estética desses novos centros, haja vista que entendia que o conceito visual desses lugares deveria assimilar-se à ideia da modernização. Para isso, passou a retirar a população de baixa renda que se encontrava localizada no centro e começou a realocá-la para locais distantes, de difícil acesso e que não confundiriam a imagem que estava sendo empregada.¹⁴

¹⁰ FERREIRA, Fabio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 437-467, jul. 2015, p. 439-441.

¹¹ ROSA, Eliane M. Meira. A cidade antiga e a nova cidade. In: GARCIA, Maria (Coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 14.

¹² FERREIRA, Fabio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 437-467, jul. 2015, p. 440.

¹³ CANO, Wilson. *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 193, jul. 2011, p. 5-8. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3106/TD193.pdf> Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁴ MAGALHÃES, Gladys Rebeca C. Planejando habitação social no Brasil: "Em que pé estamos?". *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 35-51, maio 2014, p. 37-39.

De acordo com Gladys Rebeca C. Magalhães:

Ou seja, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e a expansão e modernização das cidades e, conseqüentemente, eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, a população pobre era expulsa para os morros (como no Rio de Janeiro), e periferias (São Paulo) e excluídas desse processo.¹⁵

Portanto, as políticas de “embelezamento” implementadas pelo Estado, juntamente com a inércia frente à inserção de ações públicas para acolher os sujeitos vindos do processo de migração, acabaram por corroborar e validar um processo de urbanização absolutamente díspar e excludente.

O processo de construção das cidades brasileiras, que tinha como propósito inicial e que deveria ter possibilitado o desenvolvimento econômico e social, promoveu, na verdade, a segregação e a marginalização da população que ali buscava acolhida e inserção cidadã.

Dessa forma, a evolução da cidade pode ser caracterizada, conforme expõem Fábio Darlen Ferreira e Samuel Martins dos Santos, como “altamente excludente, sendo o acesso à cidade e sua infraestrutura um objetivo instrumentalizado predominantemente por elementos econômicos sem contar com uma intervenção prévia e adequada do poder público no planejamento urbano”.¹⁶

No entanto, com o passar do tempo e com as consequências trazidas pelo advento do Estado Democrático de Direito, o Estado passou a implementar instrumentos cujas finalidades eram trazer mais equilíbrio à despropositada desigualdade instaurada na sociedade e reduzir as mazelas que já se encontravam internalizadas, haja vista que, conforme Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran:

As cidades brasileiras, marcadas pelo crescimento rápido e sem planejamento, expõem cada vez mais seus habitantes a condições subumanas, o que cria uma situação de desequilíbrio, em detrimento do princípio da isonomia e da dignidade da pessoa humana.¹⁷

Dessa maneira, o Estado passou a nortear as suas condutas nos preceitos inerentes ao indivíduo e passou a compreender os direitos fundamentais como princípios a serem seguidos, já que representam um sistema de valores, pautados

¹⁵ MAGALHÃES, Gladys Rebeca C. Planejando habitação social no Brasil: “Em que pé estamos?”. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 35-51, maio 2014, p. 38.

¹⁶ FERREIRA, Fábio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 437-467, jul. 2015, p. 442-443.

¹⁷ SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1.595-1.621, ago. 2018, p. 1.599.

em elementos culturais e sociais, que resumem e dão sentido à vida estatal contida na Constituição.¹⁸

O ente estatal, portanto, passou a adotar medidas que viabilizassem amenizar as disparidades instauradas até então e efetivar o indivíduo na sua integralidade, reconhecendo, em consequência disso, os direitos fundamentais, sociais e individuais que lhe eram devidos.

A Declaração Internacional dos Direitos do Homem, de 1948, acabou sendo um marco em relação ao direito à moradia, haja vista que foi a primeira norma que reconheceu e dispôs acerca da necessidade do indivíduo ter assegurada a sua dignidade em todas as searas da sua vida, inclusive no ambiente que entende como seu. Houve o reconhecimento do sujeito ser respeitado em tudo aquilo que lhe compreende, tendo o direito de ter assegurado o mínimo devido.¹⁹

Tal disposição permitiu que o direito à moradia começasse a ser objeto de discussão e finalidade perseguido pelas nações, passando a ser assegurado nos mais variados tratados e convenções internacionais. No Brasil, o direito à moradia passou a ser debatido a partir da ratificação, em 1992, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado em 1966 e que, em seu artigo 11, §1º, dispunha sobre a necessidade do sujeito ter garantida uma moradia adequada como forma de proteção e promoção do desenvolvimento. Posteriormente, o direito à moradia foi alçado à condição de direito fundamental no ordenamento jurídico vigente com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000.²⁰

E essa elevação da moradia a preceito fundamental acabou sendo consolidada com a criação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 –, lei que foi resultado de um processo democrático de construção de uma ordem jurídico-urbanística no Brasil que alterou significativamente a política urbana brasileira. O Estatuto da Cidade teve como objetivo convalidar os princípios que já haviam sido introduzidos por esse novo Estado de Direito e que se encontravam disciplinados na Constituição Federal de 1988.

A referida legislação, ao dispor acerca da importância da utilização e da preservação do solo urbano de suceder-se de forma compatível e almejando efetivar os

¹⁸ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 45.

¹⁹ SAMPAIO, Vanessa Bueno; WALDMAN, Ricardo Libel. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2019, p. 59-85. p. 63-64. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 22 jan. 2021.

²⁰ SAMPAIO, Vanessa Bueno; WALDMAN, Ricardo Libel. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2019, p. 59-85. p. 64-65. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 22 jan. 2021.

princípios da função social da propriedade e da moradia, reconheceu a cidade como espaço de desenvolvimento das capacidades pessoais e sociais dos indivíduos.²¹ Até porque, de acordo com Janaína Rigo Santin e Ricardo Quinto Mattia:

Sendo a cidade o local que representa a vida humana, pois é uma construção do ser humano para que nela aconteça a própria vida, deve ela abranger um espaço no qual seja possibilitado aos homens, desenvolver um padrão melhor de sua existência. Ou seja, a cidade apresenta uma função em prol da sociedade.²²

Assim, o estatuto acabou certificando que, apenas quando os princípios constitucionais inerentes ao sujeito, em âmbito social e individual, são assegurados, por intermédio da adoção de políticas públicas governamentais, é que as disparidades, decorrentes do processo de urbanização, poderão ser sanadas.

Alguns dos marcos foram a legitimação do direito à moradia e a ressignificação do seu conceito, haja vista que, embora deva ser assegurada ao indivíduo a moradia, é imprescindível que a mesma se associe a demais direitos básicos, como o acesso a saneamento básico, à energia elétrica e à coleta de lixo.²³

Desse modo, não basta ser garantida a moradia no seu conceito reducionista, mas, sim, ser asseverado que a moradia concedida tenha recursos que a efetivem em todos os seus aspectos, tornando-a habitável, segura e próspera. Prova disso foi a elaboração do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que trouxe uma nova interpretação ao artigo 11, §1º, do Pacto Internacional, anteriormente mencionado, elencando os requisitos mínimos necessários para que uma moradia possa ser compreendida como digna e adequada, posto que, embora os tratados e as legislações anteriores dispusessem a respeito, a realidade apontada era absolutamente diversa, uma vez que não se via a implementação de políticas públicas governamentais que visassem promover a tão famigerada dignidade da pessoa humana no âmbito da moradia.²⁴

Destaca-se que, conforme sustentado por Rebeca de Souza:

²¹ SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 63/2007, p. 38, jul./dez. 2007, *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 531-548, mar. 2011, p. 537-538.

²² SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 63/2007, p. 38, jul./dez. 2007, *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 531-548, mar. 2011, p. 533.

²³ SOUZA, Rebeca de. Breves reflexões sobre os Direitos Sociais no Brasil e a Nova Política Habitacional do Governo Federal. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 178-199, abr. 2014, p. 189.

²⁴ SAMPAIO, Vanessa Bueno; WALDMAN, Ricardo Libel. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2019, p. 59-85, p. 66-68. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 22 jan. 2021.

A moradia é o local onde o indivíduo tenha condições de viver dignamente, em condições de salubridade física e mental, e que lhe forneça as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento de suas potencialidades e manutenção de seu bem estar e de seus familiares.²⁵

Outrossim, o direito, aqui mencionado, foi desvinculado do conceito preambular de propriedade, passando a ser relacionado, também, à segurança da posse, posto que o processo de urbanização, conforme anteriormente referido, compeliu uma parte significativa da população a migrar e estabelecer-se em assentamentos irregulares, de modo que se tornou essencial assegurar a esses indivíduos o direito de permanecerem naquela localidade sem que sejam novamente realocados e percam, mais uma vez, o direito à moradia que tanto lhes é caro.²⁶

Desta maneira, percebe-se que o Estado, ao positivizar o direito à cidade e elevar o direito à moradia a preceito constitucional, institui os mandamentos, de cunho básico e até mesmo existencial, imperiosos a busca da equidade social não implementada quando da urbanização das cidades.

Contudo, ao observamos a forma com que a sociedade continuou se desenvolvendo e a maneira com que o Estado passou a atuar, mesmo após a edição de instrumentos como o estatuto acima indicado, percebe-se que as mudanças almejadas não foram concretizadas como deveriam.

Na verdade, conforme passar-se-á a ser demonstrado, o agir dos entes públicos e privados deu-se em função de interesses econômicos e financeiros, e não à vista de anseios sociais.

3 A transformação do direito à moradia em ativo financeiro

Muito embora o movimento de urbanização das cidades brasileiras tenha ocorrido de modo absolutamente desordenado e segregatório, aprofundando a hierarquização social do espaço, e o Estado, através da resignificação do seu papel, tenha implementado instrumentos para atenuar as desigualdades decorrentes desse processo, a realidade que nos é posta atesta que o Estado, mais uma vez, falhou em sua atribuição.

Pois bem, ao passo que os dispositivos, anteriormente expostos, começaram a ser idealizados pelo Estado, o capitalismo transformava-se de forma significativa e solidificava-se perante as mais diversas nações através do aparecimento da globalização.

²⁵ SOUZA, Rebeca de. Breves reflexões sobre os Direitos Sociais no Brasil e a Nova Política Habitacional do Governo Federal. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 178-199, abr. 2014, p. 189.

²⁶ MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017, p. 35.

Esse modelo baseia-se no sistema de produção em massa, na acumulação de capital e na desigualdade de classes, relacionando-se e dependendo, diretamente, do Estado para impulsionar a expansão econômica ambicionada, isso porque o Estado, ao despersonalizar o indivíduo, transformando-o em instrumento para a produção do capital, atua como parte essencial para a convalidação desse sistema.²⁷

O capitalismo é caracterizado pela existência de duas figuras: a do detentor do capital e a do produtor da riqueza. O detentor do capital apenas acumulará riqueza por intermédio do trabalho prestado pelo empregado, de modo que age de forma a estabelecer uma relação de dependência com o proletário.²⁸

Em síntese, internaliza nesse sujeito a ideia de que o mesmo apenas será considerado ativo e produtivo perante a sociedade se estiver auxiliando na formação do capital, fazendo que passe a associar segurança ao trabalho prestado junto ao empregador.²⁹

Dessa maneira, ao detentor do capital será possibilitado explorar o empregado por intermédio de remunerações incompatíveis com o trabalho realizado e, em função desses pagamentos ínfimos, fomentar a pobreza do proletário e acumular, em contrapartida, cada vez mais riqueza.³⁰

Conforme explana Villaça, "os valores supremos do capitalismo não são nem Deus nem o Estado, por milênios homenageados pelos centros urbanos. Seus valores são o lucro, o dinheiro, a mercadoria, o trabalho assalariado e a iniciativa privada".³¹

Logo, partindo da premissa de que o capitalismo objetiva, primordialmente, a produção e o acúmulo de riqueza, é previsível que compreenda o próprio espaço em que se encontra inserido como mecanismo de criação de capital.

À vista disso, é evidente que a cidade e o seu processo de desenvolvimento serão utilizados a favor do processo de acumulação capitalista, uma vez que, conforme Zygmunt Bauman, "as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização".³² David Harvey foi um dos primeiros pesquisadores

²⁷ SANTOS, Jolyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020, p. 91-95.

²⁸ SANTOS, Jolyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020, p. 95.

²⁹ SANTOS, Jolyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020, p. 95-97.

³⁰ SANTOS, Jolyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020, p. 96-97.

³¹ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2011, e-book.

³² BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo nas cidades*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010, p. 32.

a vislumbrar as relações entre a produção do espaço urbano e o processo de acumulação do capital. Em obra relativamente recente, diz ele:

A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes do capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído. Também tem uma especificidade geográfica tal que a produção de espaço e dos monopólios espaciais tornam-se parte integrante da dinâmica da acumulação, não apenas em virtude da natureza dos padrões mutáveis do fluxo de mercadorias no espaço, mas em virtude da natureza mesma dos espaços e lugares criados e produzidos em que estes movimentos ocorrem.³³

Desse modo, o sistema vai enxergar e transformar o espaço urbano e a terra como produtos passíveis de mercantilização, haja vista que vai começar a perceber e utilizar qualquer localidade com vistas a melhorar a sua rentabilidade.³⁴ É o que explica Daniel Sanfelici:

Deve-se ter em mente, portanto, os elos entre a financeirização do setor imobiliário – o crescente acesso a recursos mediante emissão de papéis no mercado de capitais – e a oferta de empreendimentos cada vez mais ambiciosos, quando se quer compreender alguns dos traços que definem a produção do espaço urbano na atualidade. Não se trata de afirmar que esses empreendimentos inexistiam antes que se estabelecessem mais fortemente os vínculos com as finanças mediante o mercado de capitais, mas sim de chamar a atenção para a intensificação de um determinado padrão de urbanização que tem marcado o período neoliberal, não apenas no Brasil.³⁵

Posto isto, a terra resta por desvincular-se do conceito de moradia e passa a ser concebida como uma reserva financeira e um meio de produção de capital, já que, de acordo com Raquel Rolnik:

Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e

³³ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 92.

³⁴ MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de barão Geraldo, em Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 729-748, abr. 2016, p. 735-737.

³⁵ SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.d/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>.

registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de *locus* de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro.³⁶

Isto é, a terra começa a ser vista como meio de exploração de recursos e obtenção de lucros, sem que permaneça sendo compreendida como instrumento de garantia dos direitos fundamentais do sujeito, tampouco como forma de convalidação da dignidade da pessoa humana. Pelo contrário. Conforme detalha Raquel Rolnik:

[...] essa análise mais global – expressa nas estratégias dos bancos e organismos de cooperação multilaterais e bilaterais – revela como uma política voltada ao “combate à pobreza” e à “insegurança da posse” constituiu-se também em um dos mecanismos que, ao afirmar a hegemonia e a predominância da propriedade privada sobre as demais, ao favorecê-la nos processos de transformação urbana, aumentaram a vulnerabilidade dos mais pobres em processos de despossessão.³⁷

O Estado, por sua vez, embora tenha positivado os princípios basilares ao desenvolvimento social e individual do sujeito, diante desse novo modelo econômico e social, acaba não efetivando os referidos preceitos, já que, valendo-se de interesses de particulares, detentores do poder econômico, anui com a transmutação do conceito e da finalidade da cidade e da terra, permitindo a soberania da valorização imobiliária em detrimento da função social da cidade e da moradia.³⁸

O Estado, fundamentalmente, deixa de atuar em favor da garantia dos direitos fundamentais do indivíduo e passa a outorgar uma gama expressiva de suas atribuições à iniciativa privada, fazendo com que o cidadão demande diretamente um direito que deveria ser concedido pelo Estado ou, quando disponibiliza-o ao cidadão, o faz de modo precário e insuficiente.³⁹

Acontece que essa atuação estatal ratifica a segregação social espacial que os instrumentos implementados visavam atenuar, visto que, ao sobrepor a mercantilização da terra à sua finalidade social, o Estado autoriza a retirada de

³⁶ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 166-165.

³⁷ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 2019.

³⁸ MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de barão Geraldo, em Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 729-748, abr. 2016, p. 732-733.

³⁹ CANO, Wilson. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017, p. 277.

sujeitos das áreas em que se encontram estabelecidos e acaba desmantelando os princípios da moradia e da segurança da posse disciplinados no Estatuto da Cidade.

Em boa medida, foi o movimento que o Brasil acabou fazendo ao aprovar a Lei nº 13.465/17, que altera o marco legal da terra no país e muda os objetivos da política de regularização fundiária urbana adotados no país desde a Constituição de 1988.⁴⁰ Um modelo garantidor do direito à cidade, que incluía o direito à urbanização e participação popular, é substituído por um modelo que privilegia a titulação sob a forma de propriedade plena.

É muito evidente que, com esse giro paradigmático, sem a garantia da segurança da posse que deveria ser atribuída pelo ente federado em uma política mais ampla, tais populações podem ser compelidas a saírem do local que entendem como seu, sob a justificativa do necessário crescimento do capital. Assim, são mais suprimidas, ante a retirada do direito que lhes é caro, ao passo que os detentores do capital auferem mais lucro em face da exploração de uma nova área.

Na verdade, de acordo com Gleny Terezinha Duro Guimarães e Betina Ahlert:

A dinâmica de como o espaço territorial tem se constituído é uma expressão da circulação e acumulação do capital, na qual o atual estágio de financeirização tem determinado a supremacia do mercado, principalmente na configuração de como são estabelecidas a propriedade privada, a distribuição de renda e a conseqüente e necessária desigualdade social para sua reprodução e manutenção.⁴¹

À vista disso, diante da facilidade de afastar essa gama de indivíduos da sua terra e moradia, ante a ausência de formalidade, aqueles que detêm o controle econômico atuam de modo cada vez mais incisivo para fomentar essa disparidade, dado que, dessa forma, o capital continua aumentando e o provento pago para o proletariado, responsável pelo crescimento do capital, permanece sendo baixo em razão da inexistência de direitos a serem mantidos e financiados.

Um contingente populacional predominantemente carente permite a manutenção de baixos níveis salariais e a preservação de condições de vida aquém daquelas adotadas pelos possuidores da riqueza.

Além do mais, a concordância com essa postura consolida o modelo capitalista de exclusão social e permite que o processo de desenvolvimento urbano ocorra

⁴⁰ Para um estudo mais detalhado dos impactos da Lei nº 13.465/17 no Brasil, ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020.

⁴¹ GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; AHLERT, Betina. Direito à cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 459-482, abr. 2016, p. 464.

sem a interferência da população segregada, uma vez que os indivíduos marginalizados não têm acesso ao núcleo da cidade em virtude de terem sido obrigados a realocarem-se em ambiente mais longínquo e os detentores do capital ficarem com as áreas mais valorizadas.

Na verdade, a classe economicamente dominante, por ser responsável pelo direcionamento e pela distribuição das riquezas, acaba fomentando a segregação social-espacial, uma vez que determina, ainda que tacitamente, as regiões que serão beneficiadas com investimentos da iniciativa pública ou privada. Desse modo, além de compelir a população marginalizada a permanecer sem acesso às benesses da urbanização, faz com que a cidade passe a ser compreendida de forma unilateral, ou seja, apenas será considerado urbano e parte integrante da sociedade a parte da localidade que tiver a estrutura mínima adequada e esperada, enquanto o restante, assim como a população que lá habita, tornar-se-á cada vez mais periférico e com menos perspectiva de alcançar o mínimo que lhe diz caber.⁴²

Por conseguinte, conseguem, mais uma vez, gerenciar e administrar as áreas valorizadas e responsáveis pela produção do capital, estabelecendo-se, assim, com uma relevância superior à do próprio Estado, tendo em vista que expandem o modelo que deteriora a moradia como política social e como próprio direito humano. Há uma verdadeira substituição de um modelo garantidor do direito à moradia por um modelo que garante apenas o direito de propriedade, instituto jurídico fundamental para o capitalismo sob dominância financeira em que vivemos, que transforma a terra em um ativo financeiro e que, para tanto, precisa de uma homogeneização do regime jurídico de acesso à terra.

E o Estado, novamente, ao invés de minimizar esse desequilíbrio, efetivando os direitos que ele mesmo positivou, acabou se retirando e alterando a sua atribuição principal, visto que, ao perceber as benesses ocasionadas pelo capitalismo no sistema econômico, começou a reverberar a ideia de planejamento e política habitacional como aquisição da casa própria, fomentando a necessidade e a importância da propriedade individual privada, fazendo com que qualquer outra alternativa não seja pensada ou considerada. Sendo assim, eximiu-se de sua incumbência e, diante da supervalorização e exploração do mercado habitacional, outorgou a tarefa de satisfazer a necessidade de morar e de exercer o direito social à moradia ao próprio indivíduo, tomando-o uma atribuição privada, e não mais social e estatal.

O Estado, em suma, atrelou o direito básico e social da moradia ao direito da propriedade privada, internalizando no indivíduo o ideal de que apenas será livre e

⁴² VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan. 2021.

igual quando lograr êxito na obtenção da sua propriedade.⁴³ A falácia meritocrática eterniza a situação de exclusão socioterritorial da parcela mais pobre da população, majoritariamente descendente de escravos ou de povos originários, revelando a colonialidade do regime jurídico do direito de propriedade no país, remanescente em tempos de capitalismo financeirizado.⁴⁴

A promoção do direito à moradia, portanto, passou a seguir a mesma linha propagada pelo novo modelo econômico e social, transformando-se, com a expressa anuência do Estado, em instrumento de obtenção de lucro e riqueza, e não mais em preceito de inserção e inclusão social.⁴⁵

Percebe-se, dessa forma, como muito bem explanado por Daniel Rubens Cenci e Geciana Seffrin, que:

Essa realidade é decorrência, principalmente, da adoção de um modelo de Estado que, embora “preocupado” com os direitos sociais, é norteado por bases excludentes, patrimonialistas e predatórias, características que auxiliam no processo de reverberação da crise urbana.

Com efeito, esse modelo de desenvolvimento perverso, com forte influência neoliberal, resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais de todo o mundo, mormente porque avassaladora parcela da população não tem atendida suas necessidades básicas, como é o caso da habitação e, se a tem, é de forma extremamente precária, o que igualmente repercute na acentuação da crise urbana.⁴⁶

À vista disso, percebe-se que, embora o Estado tenha implementado instrumentos para combater a desigualdade ocasionada pelo processo de urbanização desordenado, com o advento do capitalismo, acabou não efetivando os direitos imprescindíveis ao desenvolvimento integral do indivíduo. Na verdade, passou a atuar de modo a fomentar a segregação socioespacial validada pelo sistema capitalista, já que permitiu e ainda permite que a terra seja compreendida, não como meio de assegurar os direitos fundamentais do sujeito, mas, sim, como ativo e reserva financeira. Dessa forma, resta por dismantelar o direito à cidade e o direito da

⁴³ SANTOS, Juyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020, p. 95.

⁴⁴ Para um estudo mais aprofundado sobre as relações entre o direito de propriedade e a exclusão territorial da população afrodescendente no país, ver: RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

⁴⁵ CONCEIÇÃO, Paula Gomes da; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, nov. 2016, p. 1.480.

⁴⁶ CENCI, Daniel Rubens; SEFFRIN, Geciana. Mercantilização do espaço urbano e suas implicações na concepção de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 418-442, fev. 2019, p. 432.

moradia como política social e como próprio direito humano, agravando a situação dos indivíduos que já se encontram à margem da sociedade.

Assim, constata-se que o direito à moradia apenas será efetivamente assegurado quando o Estado volver para a sua essência e resgatar a sua finalidade de tutela e proteção dos direitos fundamentais, voltando-se, novamente, a garantia do pleno desenvolvimento, social e individual, daqueles que lhe são caros: os indivíduos.

4 Considerações finais

Analisando o processo de urbanização brasileiro, constata-se que o atual modelo de urbanização, absolutamente dispar e desigual, decorre da inércia do Estado na adoção de políticas públicas de democratização do acesso à terra e à moradia no país, desde o período colonial até o desenvolvimento dos grandes centros urbanos, já durante o processo capitalista de produção de cidade, que faz da própria cidade uma plataforma de acúmulo e expansão de riqueza.

Observando a estruturação das cidades e a forma com que o processo migratório ocorreu, percebe-se que as benesses trazidas pela modernização dos centros urbanos foram direcionadas e usufruídas por apenas uma parcela da sociedade, haja vista que, como a urbanização das cidades sobreveio de forma heterogênea e desordenada, uma parcela da sociedade restou por ficar marginalizada, sem ter acesso a diversas oportunidades e preceitos, dentre eles, o direito a uma moradia digna.

Pressionado por movimentos sociais, após o processo constituinte, percebendo os efeitos gerados pelo processo migratório, o Estado brasileiro criou instrumentos com o fito de distribuir de forma justa os ônus e benefícios do processo de urbanização, promulgando, após um processo de importante mobilização social, o Estatuto das Cidades.

Contudo, levando-se em consideração que, ao tempo em que tais instrumentos começavam a ser implementados nas cidades brasileiras, o capitalismo vinha desenvolvendo-se em novas direções, inclusive transformando o papel da terra nas cidades, nota-se que o Estado, mais uma vez, falhou nas suas atribuições. Muito especialmente no período pós-*impeachment*, norteando-se por interesses econômicos e financeiros, deixou de efetivar o direito à moradia e a própria função social da cidade, visto que passou a anuir com a prática capitalista de compreender a terra como ativo e reserva financeira, corroborando com o ideal de conversão da terra em mercadoria e instrumento de acumulação de riqueza. Esse cenário foi muito agravado no Brasil no período recente por leis que alteraram o marco legal da terra e aprofundaram esse processo, como é o caso da Lei nº 13.465/17.

Assim, constata-se que, tanto quando do processo de urbanização das cidades quanto da implementação do modelo econômico vigente até então, o Estado tem

falhado na efetivação dos direitos dos indivíduos, já que, quando da segregação ocasionada pela modernização das cidades, não outorgou nenhuma garantia ou instrumento que pudesse compensar essa exclusão, fazendo com que as pessoas tivessem que se socorrer a áreas invadidas, afastadas e sem qualquer estabilidade, haja vista que a habitação, por prescindir de posse segura, poderia ser destituída a qualquer tempo. As políticas de regularização fundiária implantadas no país após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade também se mostraram insuficientes e frágeis, tanto é que a edição da Lei nº 13.465/17 inverteu os objetivos originais da política pública, que passou a ter como prioridade a mera titulação dos ocupantes das áreas regularizadas, sob a forma de propriedade privada. Aquilo que deveria ter se tornado uma política de estado não resistiu às investidas de um governo que atua sob o marco de uma inflexão ultraliberal.

É assim que o Brasil se integra à nova fase do capitalismo financeirizado internacional, ao fomentar a mercantilização da terra e associar o direito da moradia à propriedade privada. O efeito de tal giro jurídico reforça a já perversa a segregação socioespacial, fragiliza a posse precária atribuída àqueles que estão à margem da sociedade e ratifica a destruição da moradia como política social e como direito humano.

Logo, conclui-se que o direito à moradia apenas poderá ser efetivamente garantido ao indivíduo quando o Estado desvincular o seu propósito das diretrizes do capital internacional e voltar-se para sua essência, garantidora de direitos fundamentais que possibilitarão o desenvolvimento da cidadania, bem como o desenvolvimento econômico e social, através de políticas públicas capazes de efetivar os direitos sociais tão ameaçados no atual estágio da história do Brasil.

The right to worthy housing: from fundamental right to transformation in financial assets

Abstract: Considering the urbanization process in Brazil and the impacts caused in the realization of the fundamental rights of individuals, the present work aims to analyze the relationship established between the growth of large urban centers and the transmutation of the concept and purpose of the right to decent housing in Brazil. current stage of capitalism under financial dominance. To this end, the work begins by addressing the way in which urban development in Brazil happened and the consequences suffered by the migrant population. Then, the instruments implemented by the State are addressed to minimize the effects of urbanization unevenly distributed in the territory and deeply hierarchizing the urban space in Brazil. Finally, it appears that the State, with the advent of financialized capitalism and in the context of the current Brazilian government, chooses to abandon the realization of fundamental rights, specifically the right to decent housing, to privilege the uniform adoption of title through the right to full ownership. For this, the inductive method and the bibliographic research technique were adopted. Thus, it was observed that the State, with the transformations experienced by the capitalist system, exempted itself from its primordial role of recognition and defense of fundamental rights, granting such responsibility, especially with regard to the right to decent housing, to the individual, through validating the financialization of land, housing and the city, deepening social inequalities and perpetuating the processes of irregular access to urban land in the country, as well as reinforcing property rights.

Keywords: Urbanization. State. Human right to adequate housing. Financialization.

Referências

- ALCINO DE AZEVEDO TORRES, Marcos; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 684-711, fev. 2020.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 1.214-1.246, jul. 2017.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e a segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo nas cidades*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- CANO, Wilson. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017.
- CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 3 (140), pp. 444-460, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00444.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.
- CANO, Wilson. *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 193, jul. 2011. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3106/TD193.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- CENCI, Daniel Rubens; SEFFRIN, Geciana. Mercantilização do espaço urbano e suas implicações na concepção de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 418-442, fev. 2019.
- CONCEIÇÃO, Paula Gomes da; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, nov. 2016.
- COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014.
- DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é Mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- FERREIRA, Fabio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 437-467, jul. 2015.
- GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; AHLERT, Betina. Direito à cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 459-482, abr. 2016.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LANFREDI, Eduarda Schilling Lanfredi; LIMA, Rodrigo Rosa de. O princípio da autonomia privada e da mínima intervenção estatal à luz do direito de família contemporâneo. In: ROSA, Conrado Paulino da; IBIAS, Delma Silveira; THOMÉ, Liana Maria Busnello (Org.). *Temas atuais no direito de família e sucessões*. Porto Alegre: IBDFAM, 2018.

- LEIWS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 261-276, abr. 2014.
- MAGALHÃES, Gladys Rebeca C.; Planejando habitação social no Brasil: "Em que pé estamos?". *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 35-51, maio 2014.
- MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017.
- MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de barão Geraldo, em Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 729-748, abr. 2016.
- MENDES, Luís. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 473-495, jul./dez. 2011.
- MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.
- RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade*. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. As Favelas e o Direito à Cidade: Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 50-64, jun. 2013.
- RÖLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROSA, Eliane M. Meira. A cidade antiga e a nova cidade. In: GARCIA, Maria (Coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- SAMPAIO, Vanessa Bueno; WALDMAN, Ricardo Libel. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2019 (p. 59-85). Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>.
- SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1.595-1.621, ago. 2018.
- SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 63/2007, p. 38, jul./dez. 2007. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 531-548, mar. 2011.
- SANTOS, Julyanne Cristine Barbosa de Macedo dos; DIAS, Daniella Maria dos Santos; ARRUDA, Paula Regina. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 87-106, fev. 2020.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SOUZA, Rebeca de. Breves reflexões sobre os Direitos Sociais no Brasil e a Nova Política Habitacional do Governo Federal. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 178-199, abr. 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2011, e-book.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan. 2021.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 26, n. 109, p. 93-117, set./out. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun. 2021.

O fenômeno urbano e os campos cegos da regulação territorial: para além da dicotomia cidade-campo

Luana Xavier Pinto Coelho

Doutoranda em Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal). Pesquisadora no projeto Politics nesta mesma universidade. Mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento Urbano pela UPMF (Grenoble/França). Advogada associada ao IBUD e à Organização Terra de Direitos.

Resumo: O presente artigo propõe uma problematização sobre a atual divisão jurídica de competência dos campos regulatórios urbanístico e agrário, quando definir os limites entre campo e cidade se revela cada vez mais complexo. Ao traçar uma linha ficcional imaginária, criam-se duas jurisdições distintas e distantes, tanto na teoria como na prática jurídica, mas que são próximas e contínuas num olhar sobre o território. Essa proximidade gera conflitos e tensões que o direito, impondo seus limites rígidos de competência de aplicação normativa, não consegue enxergar. Quando o campo invade a cidade ou quando a cidade invade o campo, através dos impactos provocados por distintas formas de ocupação e uso do território, temos um campo cego para a regulação jurídica. O presente trabalho tem por objetivo provocar um debate necessário sobre a regulação territorial a partir dos conflitos originados pela própria prática e teoria jurídicas dicotômicas. Questiona-se qual o papel da regulação no avanço da urbanização e nos conflitos decorrentes da sobreposição/confusão da regulação jurídica sobre o território, assim como seus campos cegos. As reflexões se ancoram em situações concretas e múltiplas presentes do território brasileiro que ainda encontram pouco eco nos debates teóricos no campo, mas cuja recorrência tem demandado um maior diálogo entre as disciplinas jurídicas que incidem sobre a produção de espaço e territorialidades.

Palavras-chave: Dicotomia campo-cidade. Direito urbanístico. Direito agrário. Expansão urbana. Conflito fundiário.

Sumário: Introdução – 1 O giro espacial: o direito entre campo e cidade – 2 A realidade que contraria a dicotomia: os campos cegos – Considerações finais – Referências

Introdução

As recentes transformações da sociedade com o processo de industrialização e seu impacto nas relações sociais e nos meios de produção colocam a necessidade de analisar o fenômeno da produção social do espaço e, portanto, seu impacto na regulação jurídica do território, não mais através de categorias binárias ou duais cidade-campo/urbano-rural, como nos provocam diversos teóricos do espaço,¹ uma

¹ Debate impulsionado em trabalhos como: BRENNER, Neil. A hinterlândia, urbanizada?. *Tr: e-metropolis*, 7, n. 25, jul. 2016, p. 6-11; MONTE-MÓR, Roberto Luís de M. Urbanização Extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *Tr: SANTOS, Milton et al. Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/

vez que a fragmentação nos impossibilita de compreender o fenômeno urbano em sua complexidade. O objetivo deste ensaio é lançar reflexões e perguntas sobre a forma na qual olhamos para o território, em especial a partir da regulação do direito. Questiona-se qual o papel da regulação no avanço da urbanização e nos conflitos decorrentes da sobreposição/confusão da regulação jurídica sobre o território, assim como seus campos cegos.

As reflexões necessárias neste campo pressupõem o reconhecimento da premissa de que o processo de implosão/explosão da cidade² pela industrialização provoca também a construção de uma sociedade urbana que supera a dicotomia campo-cidade, com o avanço da prática urbana para a totalidade do território. As transformações decorrentes dos processos sociais e, conseqüentemente, nos processos de apropriação-produção do espaço devem ser levadas em conta quando se pressupõe intervir através da regulação jurídica do território.

O território é transescalar, fluido, e pode conter diversos territórios, que podem se sobrepor sem serem excludentes. Territórios diversos podem ter zonas de interseção, um mesmo espaço pode conter uma multiterritorialidade.³ E é justamente essa complexidade que apresenta desafios à lógica tradicional do direito, que tende à categorização e à homogeneização na busca da "objetividade" normativa. Além disso, há uma concepção de que o direito seria "desespacializado", o que já vem sofrendo críticas,⁴ inclusive em campos de estudo que exploram uma maior relação entre o direito e a geografia⁵ visando, justamente, espacializar o direito.

A divisão jurídica de competência de aplicação dos distintos campos regulatórios (urbanístico e agrário) traça uma linha ficcional imaginária e cria duas jurisdições distintas e distantes na teoria e prática jurídicas, mas próximas e contínuas num olhar sobre o território. Essa proximidade gera conflitos e tensões que o direito, impondo seus limites rígidos de competência de aplicação normativa, não consegue enxergar. Quando o campo invade a cidade ou quando a cidade invade o campo, através dos impactos provocados por distintas formas de ocupação e uso do território, temos um campo cego para a regulação jurídica.

Anpur, 1994, p. 169-181; SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006; SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

² LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

³ HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

⁴ Ver mais em: BUTLER, C. *Critical Legal Studies and the Politics of Space*. *Social & Legal Studies*, v. 18, n. 3, 2009; PHILOPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. *Spatial Justice: body, lawscape, Atmosphere*. London and New York: Routledge, 2014.

⁵ Como será abordado em tópicos posteriores, estudiosos da *critical legal geography* propõem repensar o direito a partir de como este é influenciado pelo espaço, assim como de que forma o influencia.

Ao analisar a regulação sobre ao território, reconhece-se, como pontua Boaventura de Sousa Santos,⁶ que há uma tensão constante entre regulação e emancipação social. Aqui, a tensão se dá entre a regulação que impõe a normativa vertical dos atores hegemônicos e aquela que reivindica o território e suas práticas a partir das horizontalidades.⁷ Os conceitos de verticalidades e horizontalidades, que Milton Santos nos propõe, são próprios da natureza transescalar do espaço e nos ajudam na compreensão de como a espacialização do direito se dá de formas diversas considerando tais premissas. Para Milton Santos, as verticalidades “são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado”.⁸ No contexto aqui analisado, essa racionalidade é aquela que impulsiona a urbanização, no processo de apropriação/dominação do território para expansão do capitalismo.⁹ Por outro lado, as horizontalidades “são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta”.¹⁰ Assim, o território é o *locus* privilegiado da resistência, em especial à imposição hegemônica do processo de urbanização capitalista.

Por outro lado, o espaço materializa processos históricos de espoliação e apropriação, frutos do colonialismo,¹¹ conformados através de sua ferramenta mais eficaz, o racismo. A desumanização de povos e culturas através da invenção da raça,¹² a imposição de um direito estrangeiro¹³ e a normalização da espoliação pelo sistema proprietário inaugurado pela Lei de Terras de 1850¹⁴ são heranças que marcam nossa espacialidade e os conflitos decorrentes. Repensar dicotomias no direito pressupõe rever a própria lógica do pensamento dicotômico que herdamos¹⁵ e que informa as noções de legal/ilegal, desenvolvido/subdesenvolvido, progresso/atraso, moderno/ultrapassado.

⁶ SANTOS, B. S. Poderá o Direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Direitos Sociais*, n. 65, maio 2003, p. 3-76.

⁷ SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

⁸ SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 193.

⁹ HARVEY, D. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, n. 82, jul. 2013.

¹⁰ SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 193.

¹¹ MALDONADO-TORRES, Nelson. *Outline of Ten Theses on Coloniality and Decoloniality*. 2016. Disponível em: <http://frantzfanonfoundation-fondationfrantzfanon.com/article2360.html>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹² FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Traduzido por Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

¹³ FAJARDO, R. Y. Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. In: BERRAONDO, Mikel (Org.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006. p. 537-567.

¹⁴ PRIOSTE, F. G. V. *Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola*. Mestrado em Direito. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

¹⁵ QUIJANO, A. Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. In: *Nepantla: views from the South*, 1.3, Durham: Duke University Press, 2000. p. 533-580.

O avanço do capitalismo é facilitado pela mobilização discursiva dessas dualidades, a partir de sua relação com a ideia de desenvolvimento,¹⁶ impactando ambos os lugares inseridos na dicotomia clássica campo-cidade. Não há o congelamento do campo para a espoliação das cidades, pelo contrário, vê-se o agravamento da apropriação/espoliação do “campo” no processo de urbanização, o que também provoca a explosão/implosão das cidades.¹⁷ Esse fenômeno se desdobra no território e, portanto, sua compreensão pelo direito pressupõe sua espacialização, de forma a permitir um olhar não fragmentado e não binário.

Na primeira sessão deste trabalho, apresento brevemente o debate sobre o giro espacial na teoria jurídica e sua importância para a reflexão sobre o papel do direito na regulação do território, evidenciando as discrepâncias existentes na atuação regulação binária – urbanístico/agrário. Em seguida, apresento os campos cegos da regulação sobre o território – a cidade explode sobre o campo e o campo resiste na cidade – a fim de lançar questões ao debate a partir de situações concretas da realidade brasileira. Por fim, as reflexões finais sugerem a abertura de um debate conjunto entre os distintos campos de estudos jurídicos sobre o território, de maneira que as aprendizagens das lutas concretas decorrentes dos diversos conflitos territoriais possam servir de base para a confluência, questionando quando mobilizar o direito e o que queremos preservar.

1. O giro espacial: o direito entre campo e cidade

O espaço, enquanto categoria analítica das ciências sociais, tem ganhado relevância nos últimos anos, com o retorno à obra de Lefebvre e suas análises sobre a produção social do espaço. No campo do direito, estudos interdisciplinares têm-no aproximado da geografia, criando um subcampo chamado *geografia crítica do direito*. Particularmente a partir do diálogo com a geografia crítica,¹⁸ o olhar sobre o espaço vem propondo um “giro espacial” (*spatial turn*) na compreensão dos fenômenos sociais. Essa abordagem teórica crítica a compreensão do direito como uma disciplina “não espacializada”, refletindo sobre como o direito produz espaço e como o espaço produz o direito. Assim, o direito não é somente palavra:

“Fazer lei” na geografia (Direito na Geografia) ajuda a compreender como a lei conforma as condições físicas e legitima o espaço, e deixa claro que o direito tem uma presença física, ou mesmo muitas presenças. Isto tem a capacidade de livrar a lei de seu (imposto e auto

¹⁶ Debate apresentado de forma mais aprofundada em trabalho anterior: COELHO, L. X. P.; CUNHA, I. M. Direito à cidade contra o desenvolvimento. *Revista Direito e Práxis*, n. 11, v. 1, p. 535-561, 2020.

¹⁷ LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

¹⁸ HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Athens: The University of Georgia Press, 2009.

imposto) confinamento enquanto 'palavra' (interpretação, significado, discurso).¹⁹ [Tradução livre]

No Brasil, o direito urbanístico, pelo objeto próprio de seu campo de estudo, se relaciona com a teoria urbana, incluindo a geografia. No campo da teoria do direito, no entanto, a aproximação entre direito e espaço ainda é incipiente. Da mesma forma são as reflexões do direito sobre o ordenamento territorial, cuja inserção teórica e prática concentra-se fortemente na divisão dos campos de estudo dos ramos jurídicos territoriais – urbanístico e agrário. A teoria urbana, por outro lado, tem cada vez mais voltado a atenção às análises críticas desses “dualismos estáticos da teoria urbana popular (cidade/campo, urbano/rural, interior/exterior, sociedade/natureza)”, que, segundo Neil Brenner,²⁰ “também se tornam mais capazes de serem rapidamente superados”.

No campo da geografia, a reflexão sobre a superação de uma análise dicotômica do espaço produz um debate mais consensuado.²¹ A complexificação das relações sociais e econômicas devido à industrialização torna os critérios tradicionais²² para diferenciar esses espaços – campo e cidade – cada vez mais insuficientes. É nesse sentido que a geógrafa Angela Endlich, em jeito de provocação, pergunta: “Será que a complexidade da discussão não está na superação do valor desses conceitos para a compreensão da realidade?”.²³ Henri Lefebvre aprofundou-se a respeito dessa reflexão, construindo diversas categorias de análise sobre o impacto do processo de industrialização e a relação campo-cidade. Partindo de um eixo que vai de zero de urbanização – predominância da vida agrária – a cem por cento de urbanização – predominância completa da industrialização, com a absorção do campo pela cidade –, segundo o autor, estamos rumando no sentido da urbanização completa da sociedade.²⁴ Lefebvre pontua que o processo de urbanização

¹⁹ BENNETT, L.; LAYARD, A. Legal Geography: Becoming Spatial Detectives. *Geography Compass*, v. 9, n. 7, p. 406-422, 2015. Texto no original em inglês: “‘Doing law’ in geography (‘Law in Geography’) helps our understanding of how law shapes physical conditions and legitimates spatiality, and makes clear that law has a physical presence, or even many presences. This has the capacity to release law from its (imposed and self-imposed) confinement as ‘word’ (interpretation, meaning, discourse)”.

²⁰ BRENNER, N. A hinterlândia, urbanizada?. *In: e-metropóis*, 7, n. 25, jul. 2016, p. 6-11.

²¹ Ver mais em: BRENNER, N. A hinterlândia, urbanizada?. *In: e-metropóis*, 7, n. 25, jul. 2016, p. 6-11; SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010; MONTE-MÓR, Roberto Luís de M. *Urbanização Extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental*. *In: SANTOS, Milton et al. Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 169-181; SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

²² Há distintos critérios, como de densidade demográfica (rural-dispersão, urbano-aglomeração), outros do critério da natureza da atividade econômica (rural-agricultura, urbano-indústria ou comércio), outros ainda, na conceituação de centralidade e periferia, até o uso dos limites oficiais, como no caso do Brasil (ENDLICH, 2010).

²³ ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

²⁴ LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001, p. 77.

do campo não se daria pela extensão completa da cidade como a projetamos, mas, sim, pela continuidade do tecido urbano que prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária; assim, o "tecido urbano não designa o domínio edificado das cidades, mas o conjunto de manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nesta acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano".²⁵

Sobarzo, todavia, pondera que "a superação da divisão entre cidade e campo não deve ser confundida com a visão – um tanto apocalíptica – do desaparecimento do campo e das atividades agrícolas e da urbanização (no sentido estrito) total do planeta". Mesmo a partir das reflexões de Lefebvre, "o urbano e o rural permanecem como conteúdos sociais diferenciados (urbanidade e ruralidade), mas a oposição cidade/campo atenua-se".²⁶ Wirth corrobora com esse entendimento ao manifestar que o urbano é como um "modo de vida" que se concretiza além dos limites da cidade, através da influência de suas instituições e personalidades. Como argumenta Wirth:

Nesta concepção do urbano como modo de vida, o rural é bastante atingido e praticamente superado. Nas palavras do mesmo autor 'a vida rural levará a marca do urbanismo, à medida que sofre a influência das cidades através do contato e da comunicação'. (...) o urbano irradia-se a partir da cidade e atinge territorialmente os limites das influências dela.²⁷

Esse processo de apropriação/dominação do território pela urbanização associa-se à própria expansão do capitalismo e dos valores associados à ideia de progresso ou desenvolvimento. Como assinala David Harvey, o processo de urbanização do último século tem sido vital para a sobrevivência do capitalismo e para sua própria reprodução. Segundo o autor, "um processo de deslocamento, e o que chamo de acumulação por desapropriação, está no cerne da urbanização sob o capitalismo. E está originando numerosos conflitos devido à tomada de terras valiosas de populações de baixa renda, que em muitos casos vivem ali há muitos anos".²⁸

Essa reflexão importa ao direito urbanístico, que também tem como objeto analisar os impactos de grandes projetos urbanos, refletir sobre os limites da

²⁵ LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 15.

²⁶ SOBARZO, O. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 53-64.

²⁷ *Apud* SOBARZO, O. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 53-64.

²⁸ HARVEY, D. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, n. 82, jul. 2013.

expansão urbana e regular o território na perspectiva dos princípios do Estatuto da Cidade. Não obstante, os impactos desse processo sobre a propriedade privada, seus processos de acumulação e concentração continuam a ser analisados separadamente no “campo” e na “cidade”. Um tema central do direito urbanístico – igualmente no direito agrário – é justamente o debate sobre a *função social da propriedade*.²⁹ Apesar de seu conteúdo ter particularidades quando rural ou urbana, próprias da disciplina constitucional, há pouca interlocução entre as reflexões e aplicações práticas, ou mesmo avanços em termos de acúmulo jurídico ou jurisprudencial sobre a efetividade e cumprimento desse preceito constitucional.

No campo dos conflitos fundiários, por exemplo, encontramos uma vasta bibliografia,³⁰ mas as reflexões comumente mantêm a dicotomia, tanto na prática como na teoria jurídica, havendo necessidade de avançar para uma análise global do fenômeno. A pesquisa encomendada pelo Ministério da Justiça na série *Pensando o direito* sobre os conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade urbana e rural, de 2009, traz algumas conclusões – ou melhor, indagações – que corroboram com a problemática aqui levantada: “O rural se contrapõe ao urbano? Há diferença entre rural e agrário? A definição do regime jurídico do solo ainda será apenas e tão somente ‘urbano e rural’? Onde se enquadram as áreas com significativo valor ambiental? E as áreas indígenas?”.³¹

Nelson Saule Júnior reforça a necessidade de uma maior cooperação na gestão fundiária entre os entes da federação, que permita, por exemplo, que a União estabeleça “formas de uso e ocupação de suas terras, com base no plano diretor dos Municípios”.³² No mesmo sentido, as análises sobre os desafios da regularização fundiária decorrentes da não unificação de cadastros e da sobreposição de diversas informações imobiliárias no país levam a similar questionamento, como

²⁹ MARÉS, C. F. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003; ALFONSI, B. Dos instrumentos da política urbana. In: MATTOS, L. P. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 107-129; FACHIN, L. E. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária*. Porto Alegre: SAFE, 1988.

³⁰ ALMEIDA, Tania. *Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade*. In: CUNHA, José Ricardo (Coord.). *Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010; ALVES, Heloisa Greco. *Mediação: Um outro olhar sobre os conflitos urbanos*. In: *First International Conference of Young Urban Researchers (ICYUrb)*, 2007, Lisboa; SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. L. *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013; SAUER, S.; MARÉS, C. F. *Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

³¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Série pensando o direito. Relatório Final de Pesquisa Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade Urbana e Rural* Projeto de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto “Pensando o Direito”, Referência PRODOC BRA 07/004. São Paulo/Brasília, set. 2009.

³² SAULE JÚNIOR, N. *Bases Jurídicas para a instituição de uma lei federal sobre o sistema nacional de desenvolvimento urbano*. In: SAULE JÚNIOR, N. (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007. p. 111. p. 83-148.

ficou concluído na publicação do Ministério das Cidades *Regularização fundiária em terras da União*:

A precariedade do cadastro territorial brasileiro fica ainda mais evidente, quando percebemos que os cadastros *registrários são completamente desvinculados dos cadastros imobiliários mantidos pelos municípios*. E, ainda, os cadastros imobiliários das terras estaduais constituem um mundo à parte e todos não guardam conexão com o cadastro das terras rurais mantido pela União. (...)

Esse descompasso no cadastro territorial dificulta a atividade da polícia administrativa. A urbanização no Brasil se deu historicamente com a expansão da periferia, urbanizando áreas rurais. (...) Enquanto a urbanização se dá pelo desmatamento de áreas rurais, com a ocupação de encostas de morros e de áreas ribeirinhas, áreas relegadas pelo mercado formal vão sendo criados problemas ambientais. O município, que desconhece os proprietários desses imóveis e que sempre resiste a aplicar seus poderes de polícia administrativa, especialmente sobre imóveis de terceiros, não conseguiu obrigar o cumprimento da função social dessas propriedades e os problemas ambientais continuarão se avolumando.³³

A análise de Edésio Fernandes (2003) sobre a gestão territorial no Brasil aponta para uma má compreensão da competência constitucional, o que ele chamou de "mito da zona rural". Para o autor a (não) gestão das zonas rurais pelos municípios é um mito, uma vez que cabe à União somente a "determinação do tamanho mínimo do lote rural e a cobrança do imposto territorial rural" e, em assim sendo, "toda e qualquer atividade que implique uso e ocupação do solo rural deve ser submetida à aprovação dos Municípios".

O "mito da zona rural" tem origem na história de centralismo e autoritarismo do país e precisa ser corrigido com urgência. Ao invés de entregar seus territórios à ação ineficaz e incompetente do distante INCRA, transformando as zonas rurais em verdadeiras terras-de-ninguém; ao invés de ignorar a necessidade de enfrentar as questões rural e ambiental, facilitando a especulação imobiliária; ao invés de abolir as zonas rurais, os Municípios deveriam talvez acabar com as "Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano", tal como elas existem, de forma a que elas se transformem em agências modernas de planejamento e promoção do desenvolvimento municipal integrado e sustentável.³⁴

³³ IMPARATO, Eladde; SAULE JÚNIOR, Nelson. Regularização Fundiária em Terras da União. In: ROLNIK, R. (Ed.). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 124.

³⁴ FERNANDES, E. *O Mito da zona rural*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.irib.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Essa avaliação crítica da gestão do INCRA feita pelo autor desconsidera, por outro lado, as fragilidades da gestão municipal, em especial no que concernem aos aspectos políticos de proximidades entre os proprietários de terra e o poder local, que impõem limites sérios ao cumprimento da função social da propriedade, seja ela rural ou urbana. Sem adentrar nesse debate, importa aqui ressaltar que a complexidade que se propõe a aqui observar não terá, por certo, resoluções simples (não basta indicar somente uma alteração de competência da União para o município como solução). Por isso, argumenta-se que as reflexões devem ser feitas a partir da realidade que se desdobra no território, reforçando a necessidade de uma investigação não dual ou binária. Ao reforçar a visão dicotômica através da manutenção de campos estanques de aplicação das regras jurídicas, impede-se uma visão ampliada dos fenômenos que impactam o território, que não estão contidos ou adstritos à divisão que o campo da regulação impõe. Definir o que são “práticas rurais” ou “práticas urbanas” sem considerar os pontos de intercessão ou os processos fluidos contidos em tais práticas é reforçar processos excludentes e de hierarquização contidos na ênfase dicotômica.

O direito urbanístico coloca-se como “o quadro institucional em que opera a política urbana”,³⁶ sendo, resumidamente, a disciplina que dispõe acerca da regulação da propriedade urbana e do planejamento. Esse ramo jurídico, que se fortalece com o Estatuto da Cidade,³⁶ é, acima de tudo, programático, pois pretende incidir na realidade das cidades brasileiras desiguais e degradadas.³⁷ Nesse caso, a definição do que é função social da propriedade urbana e a própria competência para regular sobre uso e ocupação do solo é do município (art. 182, §2º, e art. 30, VIII, da CR/88). Apesar do próprio Estatuto da Cidade conter princípios como a “integração e complementaridade entre as *atividades urbanas e rurais*, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (art. 2º, VII)” ou, ainda, a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (art. 2º, VIII), essas duas áreas da regulação (rural-urbana) pouco dialogam.

³⁶ PINTO, V. C. *Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 74.

³⁶ A Lei nº 10.257/2001 dispõe sobre “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único). Avança, ainda, em objetivos como “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º), com a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, I) e princípios que contemplam a realização de uma justiça espacial (art. 2º, IX).

³⁷ ALFONSIN, B. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. (Ed.). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 1-26.

O direito agrário, por outro lado, apresenta-se como “conjunto de princípios e normas que, visando imprimir *função social à terra*, regulam relações afeitas à sua pertença e uso, e disciplinam a prática das explorações agrárias e da conservação dos recursos naturais”, segundo o conceito de Raymundo Laranjeira.³⁸ As definições trazem, ainda, o conceito de “atividade agrária”³⁹ como aquilo que o direito agrário regula, reduzindo-o à perspectiva da produção e exploração rural. Ficam invisibilizadas nesse conceito de direito agrário outras formas de relação com a terra que não necessariamente aquelas voltadas à produção agrícola em estrito senso⁴⁰ e, ainda, a relação com o território mais imediato, qual seja, a cidade. Vê-se que, nesse caso, o objetivo da política agrária centra-se, em grande medida, na produção. A regulação foca nas relações de trabalho e de produção agrícolas. A regulação é, portanto, “desterritorializada”, ou seja, parte da centralidade da União com vistas a atender aos objetivos nacionais em abstrato (cabe privativamente à União legislar sobre direito agrário, CR, art. 22, I). É a União que promove a regularização fundiária⁴¹ nas áreas rurais, que define o cumprimento da função social da propriedade⁴² e que estabelece e gere a tributação imobiliária dos imóveis rurais (CR, art. 153, VI).

Na prática, a aplicação do direito, seja ele agrário ou urbano, recai sobre o limite oficial que separa o perímetro urbano e o rural, tendo como consequência prática a competência para gestão do território, nomeadamente do direito de propriedade e tributação (federal ou municipal). E é justamente porque a superação da regulação dicotômica do espaço (campo-cidade) não está no escopo de reflexão dessas disciplinas que a *complexidade* que se apresenta no território torna-se um campo cego para o direito.

³⁸ MARQUES, B. F. *Direito Agrário Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

³⁹ O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que regula os direitos e as obrigações sobre a propriedade de bens imóveis rurais, define a política agrícola como “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (art. 1º, §2º).

⁴⁰ Reconhece-se aqui o papel do direito ambiental como um campo regulatório interseccional, ou seja, que regula o território tanto do campo como da cidade. Contudo, o âmbito de incidência desse direito é restrito à proteção e conservação do meio ambiente, mesmo que, em algumas situações, sua aplicação tenha impacto direto no uso e ocupação do solo por diferentes grupos sociais.

⁴¹ Estabelece a Constituição sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária: “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

⁴² Em seu art. 186, a Constituição estabelece a função social da propriedade rural conjugando fatores de produtividade com preservação ambiental, o que será bem diferente para a política urbana: “Art. 186. 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”.

A visão de um campo bucólico, quase mítico,⁴³ lugar onde se entra em contato com a natureza e se encontra refúgio do caos urbano permeia o imaginário e impacta na própria regulação jurídica. Esse campo como refúgio de uma natureza selvagem serve, de certa forma, somente à população urbana.⁴⁴ Ignoram-se, nessa perspectiva (mais aliada ao campo de regulação do direito ambiental), as relações sociais e econômicas que se dão nos territórios ditos rurais. Por outro lado, a cidade, como visão de caos e poluição, imagem própria da cidade industrial, não deixa de ser, da mesma forma, uma visão que reforça a dicotomia como um antagonismo. Ou seja, o campo e a cidade apresentam-se como espaços essencialmente opostos ou contraditórios. Nesse sentido, “dessencializar” o território é o primeiro passo para romper o fetiche urbano-rural, que também tem muito a ver com o mito da natureza intocada⁴⁵ e com uma certa noção de sustentabilidade, em que a “função” do campo é, além de plantar, manter-se idílico e “preservado”.

O esforço necessário, por certo, não é feito sem ruptura ou sem superação, pelo próprio campo da regulação jurídica, de uma imposição normativa homogeneizante e supressora das diversidades e das reivindicações locais. Assim, o *local* como ponto de análise dos conflitos e dos processos de resistência deve ser incorporado pelos estudos jurídicos, particularmente nas reflexões sobre reconhecimento de direitos. O espaço é o local do conflito, como argumenta Chris Butler:

O espaço é ele mesmo um lugar de conflito político onde a luta de classes tem progressivamente se transformado em formas de conflito que são espaciais, assim como políticas e econômicas. Relações de classe não podem ser compreendidas como simplesmente ‘projetadas no espaço’, senão como os conflitos sociais são conduzidos pela dinâmica de uma dialética espacial que transpassa as distinções tradicionais de classe. Portanto, lutas contra hegemônicas precisam necessariamente confrontar as formas existentes de organização e controle do espaço através de usos alternativos – efetivamente uma produção de contra espaços.⁴⁶ [Tradução livre]

⁴³ WILLIAMS, R. *O campo e a cidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

⁴⁴ DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Editora HUCITEC NUPAUB, 2008.

⁴⁵ DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Editora HUCITEC NUPAUB, 2008.

⁴⁶ BUTLER, C. Critical Legal Studies and the Politics of Space. *Social & Legal Studies*, v. 18, n. 3, p. 313, 2009: “Space is itself a site of political conflict in which the class struggle has increasingly been transformed into forms of conflict which are spatial as well as political and economic. Class relations cannot be understood as mechanically ‘projected onto space’, rather social conflicts are driven by the dynamic of a spatial dialectic that cuts across traditional class distinctions. Accordingly, counter-hegemonic struggles must confront existing forms of organisation and control of space through alternative uses of space – effectively the production of counter-spaces”.

Olhando para o direito brasileiro e como ele tem regulado o território, podemos levantar perguntas e reflexões, a partir do binarismo, que justificam uma reflexão adequada para a compreensão do fenômeno:

- Como irá o direito regular as práticas a partir do território, considerando a urbanização da sociedade enquanto premissa e o modelo de desenvolvimento dominado pela lógica capitalista e racista de apropriação, em si, violadora de direitos? Como o direito pode se manter binário, impedindo uma reflexão sobre a regulação do território, se os desafios que estão colocados o impactam de forma contínua?
- Como pensar a desconcentração fundiária, a preservação de territórios tradicionais, a manutenção de modos de vida contra hegemônicos com a duplicidade jurídica (direito agrário/direito urbanístico), já que essas realidades nem sempre se encontram limitadas ao formalmente instituído (rural/urbano)?
- Como planejar e/ou executar políticas territoriais de forma integrada com essa duplicidade de competência (municipal/federal)? Como enfrentar os desafios postos pelos grandes projetos com a duplicidade e incomunicabilidade de instrumentos (EIA/EIV)?
- A partir da problemática do conflito fundiário, como a dicotomia jurídica invisibiliza a gravidade da concentração fundiária no Brasil?⁴⁷ Quais experiências a partir dos conflitos urbanos poderiam ser aproveitadas nos conflitos rurais e vice-versa? Por outro lado, quais são os conflitos fundiários decorrentes da própria imposição de limites (rural/urbano) no território?
- A partir dos conflitos resultantes da própria invasão do campo pela cidade ou da cidade pelo campo, como utilizar as práticas de mediação de conflitos ou os instrumentos disponíveis na construção do direito urbanístico e no direito agrário? Como garantir a preservação de territórios e práticas que hoje se encontram disseminados entre o que se impõe como rural ou urbano?
- No campo teórico, como superar a dicotomia que impede a troca de experiências e acúmulos de conquistas efetivadas nos distintos campos

⁴⁷ Segundo o Censo Agropecuário 2006, a concentração fundiária brasileira mantém-se entre as maiores do mundo (índice de Gini = 0,872) (disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformas-agrarias-por-osvaldo-russo-diretor-da-codeplan-ex-presidente-do-incra>. Acesso em: 28 jul. 2016). O IBGE, no censo agropecuário, considera os estabelecimentos agropecuários, definidos como "toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinada a uma única administração: a do produtor ou a do administrador. Independente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de sua localização em área urbana ou rural, tendo como objetivo a produção para subsistência e/ou para venda, constituindo-se assim numa unidade recenseável" (IBGE, 2006a).

(rural e urbano) por movimentos sociais e comunidades? Ou como evitar os prejuízos pela perda da possibilidade de acúmulo em importantes discussões, como o debate sobre a função social da propriedade, considerando que os processos que impactam negativamente o uso equitativo da propriedade não veem tal dicotomia? E rompê-la permite avaliar os fenômenos em sua complexidade?

Todas essas indagações nos apontam que há campos cegos no direito em consequência do binarismo na produção e prática jurídicas sobre o território. Levam-nos, ainda, para uma relevante reflexão sobre o que se pretende proteger ou quais “bens jurídicos” serão objeto de tutela da ordem jurídica territorial. Lefebvre levanta questões ao mundo “normativo”, ao abordar o fenômeno da urbanização, que nos auxiliam nessa reflexão: devemos deixar que o tecido urbano prolifere, deve-se fortificar os centros ou, mesmo, o que fazer com as “ilhas de ruralidade”?⁴⁸ A reflexão aqui proposta não pretende levar à conclusão, necessariamente, ao menos a princípio, da necessidade de criação de uma nova disciplina jurídica, com a extinção ou união das existentes (urbanístico-agrário). Reconhecem-se as especificidades desses ramos do direito, mas pretende-se justamente, ao olhar para os campos cegos da regulação jurídica, criar as convergências necessárias para a análise e compreensão das dinâmicas que se desdobram sobre o território.

2 A realidade que contraria a dicotomia: os campos cegos

Os campos cegos da regulação jurídica a partir do fenômeno urbano podem ser apreendidos sob duas perspectivas que desafiam os conceitos e as definições totalizantes e essencializadoras dos territórios: a) a cidade explode sobre o campo;⁴⁹ b) o campo resiste na cidade.⁵⁰

⁴⁸ LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

⁴⁹ A compreensão da urbanização como um processo associado à industrialização impele a compreender o fenômeno em sua complexidade, nas diferentes formas em que a cidade se derrama sobre o campo. Como nos expôs Monte-Môr: “A metrópole vem se derramando não apenas sobre as regiões circunvizinhas mas também sobre as periferias distantes. Cria padrões e externalidades que se impõem e se estendem, fazendo-se sentir em todo o espaço nacional. (...) Muitos dos processos urbanos hoje observados em Rondônia diferem apenas em grau e intensidade daqueles observados no centro das metrópoles brasileiras, ou nas áreas metropolitanas dos países industriais” (MONTE-MÔR, R. L. de M. *Urbanização Extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental*. In: SANTOS, M. et al. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 169-181).

⁵⁰ A urbanização brasileira, em especial a urbanização da população a partir dos anos 1960 e 1970, se deu pelo êxodo rural. A ocupação do território se deu de forma desordenada e irregular no ponto de vista do planejamento. Contudo, essas populações trouxeram consigo “práticas rurais” que conviviam com o modo de vida urbano ou urbano-industrial. Como bem explicita Monte-Môr: “A substituição de importações, vista da ótica de um tecido urbano industrial que se implantava nas grandes cidades e metrópoles da periferia industrial, produziu, segundo olhares dos países industrializados, ‘cidades de camponeses’ (Roberts, 1978). Ali, práticas identificadas como rurais se superpunham à economia urbano-industrial em formação: economias domésticas de subsistência de fundo de quintal completando o orçamento familiar; grupos de

Na primeira perspectiva de análise – qual seja, quando o *campo resiste na cidade* –, importa olhar como as “práticas rurais” sobrevivem no espaço urbano e como são (ou não) reconhecidas pelo direito. A delimitação de zonas urbanas pressupõe uma normativa municipal, mas não necessariamente impõe que ali se realizem “práticas urbanas”. Temos inúmeros exemplos nas cidades brasileiras da sobrevivência de atividades produtivas propriamente rurícolas dentro do seu perímetro, e a presença hortas, quilombos, terreiros e aldeias indígenas nas cidades, além de criação e uso de animais, expressa uma espécie de *rurbanidade* que não é da essência do espaço em si, mas, sim, do modo como ele é produzido socialmente. Os conflitos que se dão a partir da gestão desses territórios, seja entre sujeitos destinatários das normas ou entre estes e as instâncias gestoras, seja um conflito (positivo ou negativo) da própria competência normativa, estão presentes no cotidiano da gestão urbana.

No caso de comunidades tradicionais localizadas em zonas urbanas, por exemplo, existe uma limitação da gestão pelo município, uma vez que a titulação/reconhecimento fundiário é de competência de diversos órgãos da União (INCRA, FUNAI, Fundação Palmares). Há experiências, entretanto, de planos diretores e zoneamentos que reconhecem esses territórios, aplicando regras especiais de uso e ocupação do solo. Podemos citar, a título de exemplo, o quilombo urbano Chácara das Rosas (Canoas, RS), que, antes da titulação pelo INCRA, foi demarcado como Zona Especial de Interesse Cultural⁵¹ ou, ainda, o Plano Diretor de São Gabriel de Cachoeira (AM), que previu no macrozoneamento e zoneamento especial para proteção das comunidades indígenas.⁵² Essas experiências são, contudo, exceções na formulação das regras de ocupação do solo urbano. Especialmente em um cenário de especulação imobiliária, no qual a terra urbana concentra grande interesse pelo mercado imobiliário, os processos de construção de tais alternativas podem se mostrar limitados.

Por outro lado, na cidade os conflitos são frequentes com as populações que reproduzem práticas rurais, como cultivo de hortas e criação de animais. Um conflito entre a gestão municipal e os moradores de uma comunidade em Belo Horizonte, na Vila São Tomás, emerge quando o programa de urbanização de vilas e favelas atingiu uma área com grande concentração de catadores de materiais reciclados que utilizavam cavalos para o trabalho. Ao terem suas casas removidas, as famílias com direito ao reassentamento viam-se obrigadas a deixarem sua forma de morar (que

parentesco e compadrio dominando relações e controles sociais; relações de produção pré-capitalistas coexistindo com relações (sub)assalariadas marcando uma inserção particular na economia urbana” (MONTE-MÓR, R. L. de M. *Urbanização Extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental*. In: SANTOS, M. et al. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpax, 1994. p. 169-181.).

⁵¹ Vide: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home>.

⁵² Vide: <http://www.camara.gov.br/leis/legislacao-municipal/Plano%20Diretor%20PDF.pdf/view>.

permitia a residência junto às baias para os animais) para irem para apartamentos em prédios, afastados do local construído para a permanência dos animais.⁵³ Um discurso recorrente entre os técnicos responsáveis pelos programas de urbanização de favelas é que essas pessoas precisam aprender a serem “civilizadas” e que, na cidade, há um modo de vida a ser respeitado. Impacto semelhante tinha a imposição do reassentamento em prédios de apartamento para famílias que tinham no cultivo de roças ou mesmo de pequenas criações a complementação de sua renda ou alimentação.

O não reconhecimento de “práticas rurais” por parte de técnicos, fundado num discurso civilizatório e moderno, expõe preconceitos e visibiliza o racismo institucional que permeia a hierarquização de direitos nos territórios. Afinal, a normativa construída para o programa tinha por consequência a criação de espacialidades homogêneas, fundadas em um conceito de cidade construído a partir da essencialização desse território, onde não caberia a tais populações participar na construção dessa significação. Predomina uma ideia de “cidade” que ainda carrega um forte conteúdo de “modernidade” e “progresso” construído sob uma matriz colonial, que nos impõe refletir sobre alternativas que permitam a sobrevivência de saberes múltiplos e diversas experiências de cotidianidade.⁵⁴

Vê-se que, nessa perspectiva de análise, a construção da prática urbana a partir da normativa que dita o permitido na “cidade” invisibiliza e/ou criminaliza práticas rurais, tomando o direito inflexível e intransigente à realidade que se desdobra no território e, assim, termina por fomentar a própria expansão da urbanização enquanto prática hegemônica. Por consequência, o espaço produzido pelo direito nessa dinâmica compreende a exclusão de milhares de possibilidades a partir da “legalidade”, empurrando toda essa “inadequação” para o âmbito do controle repressivo estatal.

Na segunda perspectiva analítica, ou seja, quando *a cidade explode sobre o campo*, o avanço da urbanização para além do perímetro urbano apresenta-se como um campo cego para o direito pela sua incapacidade de resolver conflitos decorrentes da sobreposição/confusão de regulação urbanística e agrária nesses territórios. A definição do perímetro urbano e as regras existentes para sua alteração, como a inscrita no 42-B do Estatuto da Cidade, surgem justamente para tentar segurar a fronteira, em princípio, de dois regimes territoriais distintos. No

⁵³ O caso é referente ao estudo de impactos do Programa de Urbanização de Vilas e Favelas (Vila Viva), pela Pesquisa Cidade e Alteridade: convivência Multicultural e Justiça Urbana da URMG. Vide relatório da pesquisa: http://cimos.blog.br/wp-content/uploads/2013/08/RELAT%C3%93RIO-4_REASSENTAMENTOS-URBANOS_13-3_cf.pdf.

⁵⁴ COELHO, L. X. P.; MARQUES, L. M. Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Ed.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 137-144.

entanto, a distinção entre zona urbana e zona rural na regulação brasileira possui parâmetros diversos, quando também se utiliza a dicotomia imóvel urbano-imóvel rural (seja para regras de parcelamento do solo, seja para tributação).⁵⁵ A regra do Estatuto da Cidade para a definição do perímetro urbano, como disposto no art. 42-B, atende, em certa medida, às necessidades da própria expansão urbana. Isso porque o olhar para o campo é geralmente distorcido, compreendido como refúgio da natureza e, portanto, sujeito à proteção ambiental (art. 42-B, VI). Temos, então, um campo cego da regulação jurídica territorial quando não se considera a própria dinâmica fluida entre/supra territórios campo-cidade.

A expansão da cidade sobre o campo através do não diálogo com as práticas desse território que lhe é imediato ou com as práticas que não se encaixam nas definições ou critérios da dicotomia gera conflitos diversos⁵⁶ – seja pela regulação jurídica inadequada ou inexistente, seja pela sobreposição de ordens jurídicas ou, ainda, pelo não reconhecimento das diversas formas de uso/apropriação/ocupação do território. Alguns exemplos ilustram como os campos cegos da regulação importam na imposição da prática hegemônica – que, nesse caso, é a própria urbanização em comunidades onde predominam práticas rurais ou práticas territoriais distintas –, cuja autonomia na gestão de seu território deveria ser reconhecida pelo direito.

Em Mandirituba, cidade da região metropolitana de Curitiba (PR), uma mudança na lei do perímetro urbano sobre territórios tradicionais dos faxinalenses impacta diretamente nos modos de vida tradicionais dessas populações.⁵⁷ Faxinalenses são comunidades presentes no sul do país que têm por tradição o uso de áreas comuns pelas famílias, especialmente para a criação de animais. A imposição de regras próprias ao perímetro urbano, sem que seja garantida a preservação desse modo de vida tradicional, impõe grave dano às comunidades: a uma, a própria impossibilidade de criação de animais no perímetro; a outra, a não conformidade

⁵⁵ Para exemplificar, podemos ver como as diferentes disciplinas partem de critérios e parâmetros distintos para regular o “território de sua competência”. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 4º, e Decreto nº 55.891/65, art. 5º) define imóvel rural a partir de um critério de destinação, ou seja, imóvel destinado à produção agrícola, pecuária ou extrativa. No mesmo sentido, a aplicação do ITR tem como fato gerador a propriedade de imóvel rural, identificado também pela destinação, qual seja, a produção. Outro critério, contudo, temos para a aplicação do IPTU, que, pelo o art. 32 do CTN, tem como fato gerador possuir imóvel localizado em zona urbana, conforme determinação de lei municipal. Temos aqui a adoção do critério da localização para definição do imóvel urbano. No mesmo sentido é a definição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), que admite parcelamento para fins urbanos em “zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (art. 2º, §6º).

⁵⁶ Seja pela expulsão de pequenos agricultores de suas terras (e do desabastecimento da cidade dos produtos agrícolas), dos efeitos de uma especulação imobiliária urbana sobre as terras rurais ou, ainda, do (não) reconhecimento de práticas tradicionais por comunidades que vivem em “ilhas de ruralidade”.

⁵⁷ REDE PUXIRÃO. Carta aberta: repúdio às novas manobras contra as comunidades faxinalenses no município de Mandirituba. Disponível em: <http://redepuxirao.blogspot.com.br/2011/06/faxinalenses-da-regiao-metropolitana-de.html>. Acesso em: 28 jul. 2016.

de regras de parcelamento do solo urbano que permita a preservação de áreas de usufruto comum.

Em outro exemplo, a discussão do Plano Diretor impôs desafios à regulamentação territorial de uma comunidade quilombola existente no perímetro urbano de Balneário Camboriú (SC). O quilombo Morro do Boi,⁵⁸ apesar de já contar com o reconhecimento da Fundação Cultural Palmares, ainda não havia conquistado a titulação do território, e sua inserção no perímetro urbano impactou fortemente seus modos de vida e até sua organização comunitária. Isso porque a regularização fundiária urbana tem uma lógica diversa da política de titulação de territórios, ela é majoritariamente executada a fim de fomentar a comercialização dos lotes (que tem também tamanho bem menor do que nas zonas rurais). A titulação de um quilombo, por sua vez, pressupõe o reconhecimento de uma propriedade coletiva, sem titularidades individuais e inalienável. Assim, a partir da inclusão desse território no perímetro urbano e da consequente aplicação da regulação urbana, tem-se uma pressão sobre o território com a possibilidade de regularização com a individualização de lotes e futura comercialização, pressão essa que afeta diretamente o processo, ainda em construção, da luta pelo reconhecimento jurídico do território a partir da identidade comunitária.

Em tais “ilhas de ruralidade”, o valor de uso se sobrepõe ao valor de troca, em especial no que se refere aos processos de uso do território e da relação deste com a própria reprodução social. E é exatamente por isso que esses territórios resistem ao processo de expansão urbana, prioritariamente capitalista.⁵⁹ Apesar de reconhecimentos específicos no âmbito dos direitos territoriais – já alcançados por inúmeras comunidades tradicionais no Brasil –, suas práticas cotidianas são diretamente afetadas pela urbanização e, por diversas vezes, conflitos emergem pela própria forma como o binarismo normativo afeta o reconhecimento de tais práticas/territórios.

O impacto da explosão da cidade sobre o campo não se restringe, contudo, a algumas comunidades tradicionais, apesar de seu exemplo ser mais elucidativo. O fenômeno afeta diretamente a própria vida/prática/identidade do camponês ou pequeno agricultor, ou ainda, a relação com a terra que passa a ser disputada sob uma perspectiva não mais de produção agrícola, mas para servir ao aparato do

⁵⁸ SILVA, V. P. et al. Quilombo do Morro do Boi (Balneário Camboriú - SC): relação histórica entre a comunidade e o meio ambiente. *Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa Identidade! da Escola Superior de Teologia – EST, RS*, v. 15, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.est.edu.br/periodicos/index.php/identidade>. Acesso em: 28 jul. 2016.

⁵⁹ Como aponta Milton Santos, com a “presente democracia de Mercado”, o território serve como “suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos)”, enquanto, por outro lado, o que ele chama de horizontalidades “levam em conta a totalidade dos atores e das ações” (SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 5. reimpr. ed. São Paulo, SP: Edusp, Ed. da Univ. de São Paulo, 2009. p. 74).

mercado imobiliário-financeiro internacional,⁶⁰ com práticas como chacreamento, condomínios “ecológicos”, ou mesmo grandes infraestruturas logísticas para atender ao crescente mercado agroindustrial. Como demonstrou a pesquisa de Paula Santoro⁶¹ para o estado de São Paulo, a pressão política sobre diferentes formas de uso do solo entre rural e urbano tem seguido uma lógica de espoliação, ou seja, a decisão sobre o limite urbano-rural perpassa em avaliar se é mais lucrativo o investimento em uma plantação de *commodities* ou no mercado imobiliário.

Outro exemplo dessa problemática foi o conflito gerado pela construção da ponte sobre o Rio Negro, em Manaus (AM). Esse caso ilustra como a expansão da cidade para o campo (uma margem do rio estava distante da cidade pela grande extensão do leito e ainda era ocupada por propriedades rurais) trouxe consigo a expansão da fronteira da especulação imobiliária – de cunho urbano – para a outra margem do rio. O interesse imobiliário, antes inexistente, muda ao tornar viável a ocupação da outra margem do rio com empreendimentos imobiliários urbanos, com grande pressão sobre a população ribeirinha. O conflito se agravou de tal maneira que moradores resistentes ao processo especulativo/expropriatório ficaram sob grave ameaça.⁶² Nesse caso, fica evidenciado como uma obra de infraestrutura decorrente da urbanização não previu os impactos em seu território imediato, cuja análise deveria ter garantido medidas de proteção aos pequenos agricultores impactados.

Os exemplos trazidos nesta sessão ilustram como o binarismo (campo-cidade) na regulação jurídica acaba por apresentar entraves múltiplos ao criar campos cegos nas zonas de intercessão ou sobreposição de territórios que terminam por favorecer as verticalidades. A reflexão aqui proposta, certamente, não assume que haja uma solução facilmente disponível. Contrariamente, o objetivo é levantar perguntas, provocar o olhar para os campos cegos e fornecer elementos para uma possível ampliação das questões aqui colocadas.

Considerações finais

No campo da regulação jurídica, pouco tem se dedicado ao estudo do território de forma a problematizar o uso das categorias binárias e, assim, estamos longe de encontrar uma reflexão sistematizada que supere a dicotomia campo-cidade. O olhar

⁶⁰ ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

⁶¹ SANTORO, Paula Freire. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

⁶² SEVERIANO, Adneison. *AM tem 38 ameaçados em conflitos de terras: ‘mortes anunciadas’, diz CPT*. G1 AM, 25 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/08/am-tem-38-ameaçados-em-conflitos-de-terras-mortes-anunciadas-diz-cpt.html>. Acesso em: 28 jul. 2016.

a partir da regulação do território e suas relações horizontais ainda é fracionado: divide dois campos de regulação estanques e dissociados. Esse distanciamento, entretanto, existe somente na delimitação ficcional imposta para a definição de competência normativa dos dois ramos jurídicos – direito agrário e direito urbanístico –, conquanto tal limite não seja rígido quando se olha para a realidade. A lacuna teórica e, portanto, da prática regulatória se apresenta exatamente no campo cego de ambas as disciplinas, que é justamente quando esses territórios se encontram e se sobrepõem.

Impõe-se ao campo de estudo do(s) direito(s) territorial(is) um olhar para o fenômeno urbano para além da dicotomia, ultrapassando o perímetro urbano ou superando a zona rural. Compreender o lugar da regulação na conformação do espaço, por outro lado, importa em trazer para a teoria do direito uma aproximação com a geografia, ampliando a reflexão crítica sobre os processos de homogeneização perpetrados pelo direito, impulsionados pelo capitalismo e pela mercantilização acelerada da terra urbana e rural. A verdade é que a cidade não olha para o campo, e o direito urbano, à medida que se volta a refletir sobre os problemas da urbe, ignora em grande medida o próprio processo de expansão e as consequências nefastas do espraiamento das cidades. Por mais que os recentes esforços em uma regulação regional ou planejamento regional, ou mesmo metropolitanos, pudessem se apresentar como um ponto de convergência, tais instrumentos são ainda frágeis e não dialogam com a gestão jurídica da propriedade.

Partindo da premissa de que o direito conforma o espaço, há uma questão central que devemos refletir: qual espaço queremos produzir? A partir daí, no campo normativo há outra questão decorrente: o que queremos proteger? A resposta guia as possibilidades de construção de novas espacialidades. Se queremos proteger alguma territorialidade, alguma prática ou modo de vida não hegemônico ou tradicional, precisamos avançar para uma normatividade do reconhecimento que dialogue com conceitos de territorialidade diversos, fluidos e sobrepostos, que não exijam limites rígidos a partir de uma única racionalidade (limitada) de relação com o espaço. Num país de diversidades como o Brasil, com uma grande concentração fundiária consequência de um processo histórico, com um território extremamente vasto e distintamente ocupado e significado, uma normativa não pode pretender homogeneizar as práticas, patrulhar de forma uníssona os procedimentos, apagando as reivindicações do local, desconsiderando as horizontalidades.

The urban phenomenon and the blind spots of territorial regulation: beyond the urban-rural dichotomy

Abstract: The article presents a reflection on the current legal division of competence of the urban and law, when the limits between the urban and the rural evidence as complex. By drawing an imaginary fictional line, two distinct and distant jurisdictions are created, both in theory and in legal practice, but

which are close and continuous when looking at the territory. This proximity generates conflicts and tensions that the Law, imposing its rigid limits of competence of normative application, cannot see. When the rural invades the city or when the city invades the rural, through the impacts caused by different forms of occupation and use of the territory, we have a blind spot for legal regulation. This paper aims to encourage a necessary debate on territorial regulation based on conflicts originated by dichotomous legal practice and theory. It is questioned what the role of regulation in advancing urbanization and in the conflicts arising from the overlap / confusion of legal regulation over the territory, as well as its blind spots. The reflections presented are anchored in concrete and multiple situations present in the Brazilian territory, which still find little echo in the theoretical debates, but whose recurrence has demanded a greater dialogue between the legal disciplines that affect the production of space and territorialities.

Keywords: Urban-rural dichotomy. Urban growth. Urban law. Land conflict.

Referências

- ACSERALD, H. Discursos da sustentabilidade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 01, p. 79-90, maio 1999.
- ALFONSIN, B. Dos instrumentos da política urbana. In: MATTOS, L. P. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 107-129.
- ALFONSIN, B. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. (Ed.). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 1-26.
- ALMEIDA, Tania. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In: CUNHA, José Ricardo (Coord.). *Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALVES, Heloisa Greco. Mediação: Um outro olhar sobre os conflitos urbanos. In: *First International Conference of Young Urban Researchers (ICYUrb)*, 2007, Lisboa.
- BENNETT, L.; LAYARD, A. Legal Geography: Becoming Spatial Detectives. *Geography Compass*, v. 9, n. 7, p. 406-422, 2015.
- BUTLER, C. Critical Legal Studies and the Politics of Space. *Social & Legal Studies*, v. 18, n. 3, p. 313, 2009.
- COSTA, E. B.; OLIVEIRA, R. da S. *As cidades entre o "real" e o imaginário: estudos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- BRENNER, N. A hinterlândia, urbanizada?. In: *e-metropolis*, 7, n. 25, jul. 2016, p. 6-11.
- BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. Cities for people, not for profit. *City*, 13, n. 2, jun./set. 2009, p. 176-184.
- CAFRUNE, M. E. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, Porto Alegre, n. 11, p. 197-217, 2010.
- CAMPOS, N.; KRAHL, Mara F. L. Territorialidade o elo entre o espaço rural e urbano. In: *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: LGE Editor, 2006.
- COELHO, L. X. P.; CUNHA, I. M. Direito à cidade contra o desenvolvimento. *Revista Direito e Práxis*, 2020, n. 11, v. 1, p. 535-561.
- COELHO, L. X. P.; MARQUES, L. M. Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Ed.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 137-144.

- DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Editora HUCITEC NUPAUB, 2008.
- ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. *Campo e Cidade: relações e contradições entre o urbano e o rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-32.
- FACHIN, L. E. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária*. Porto Alegre: SAFE, 1988.
- FAJARDO, R. Y. Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. In: BERRAONDO, M. (Ed.). *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao: universidad de Deusto, 2006. p. 537-567.
- FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução: Renato Da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FERNANDES, E. *O Mito da zona rural*. 2003. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <http://www.irib.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FERNANDES, E. *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, D. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, n. 82, jul. 2013.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Athens: The University of Georgia Press, 2009.
- IMPARATO, Eladde; SAULE JÚNIOR, Nelson. Regularização Fundiária em Terras da União. In: ROLNIK, R. (Ed.). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- LARANJEIRA, R. *Direito Agrário*. São Paulo: LTr Editora, 1984.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA, A. *O direito para um Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MALDONADO-TORRES, N. *Outline of Ten Theses on Coloniality and Decoloniality*. 2016. Disponível em: <http://frantzfanonfoundation-fondationfrantzfanon.com/article2360.html>. Acesso em: 13 set. 2020.
- MARCUSE, P. From critical urban theory to the right to the city. *City*, v. 13, n. 2-3, p. 185-197, 2009.
- MARÉS, C. F. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 121-192.
- MARQUES, B. F. *Direito Agrário Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Série pensando o direito*. Relatório Final de Pesquisa Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade Urbana e Rural Projeto de Pesquisa apresentado ao Ministério da

- Justiça/PNUD, no Projeto "Pensando o Direito", Referência PRODOC BRA 07/004. São Paulo/Brasília, Setembro de 2009.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. Urbanização Extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. et al. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 169-181.
- OSORIO, L. M. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. Law's spatial turn: geography, justice and a certain fear of space. *Law, Culture and the Humanities*, v. 16, p. 4-12, 2011.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. *Spatial Justice: body, lawscape, Atmosphere*. London and New York: Routledge, 2014.
- PINTO, V. C. *Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PRIOSTE, F. G. V. *Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola*. Mestrado em Direito. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.
- QUIJANO, A. Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. In: *Nepantla: views from the South*. 1.3. Durham: Duke University Press, 2000. p. 533-580.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.
- SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- SANTOS, B. de S. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 79, p. 71-94, 2007.
- SANTOS, B. de S. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 65, p. 03-76, 2003.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 5. reimpr. ed. São Paulo, SP: Edusp, Ed. da Univ. de São Paulo, 2009.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Ed. USP, 2008.
- SANTOS, R. B. dos. *Movimentos Sociais Urbanos*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- SAUER, S.; MARÉS, C. F. *Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.
- SAULE JÚNIOR, N. Bases Jurídicas para a instituição de uma lei federal sobre o sistema nacional de desenvolvimento urbano. In: SAULE JÚNIOR, N. (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabrís Editor, 2007. p. 83-148.
- SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. L. *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.
- SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, V. P. et al. Quilombo do Morro do Boi (Balneário Camboriú - SC): relação histórica entre a comunidade e o meio ambiente. *Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa Identidade! da Escola Superior de Teologia - EST, RS*, v. 15, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.est.edu.br/periodicos/index.php/identidade>. Acesso em: 28 jul. 2016.

SILVA, H.; MONTE-MÓR, R. L. Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis. *Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2010.

SOBARZO, O. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular; UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia, GAsPPER, 2010. p. 53-64.

SOUSA JÚNIOR, J. G.; MOLINA, Castagna M.; TOURINHO NETO, F. C. *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

SOUSA JÚNIOR, J. G. O direito achado na rua: terra, trabalho, justiça e paz, introdução crítica ao direito agrário. In: SOUSA JÚNIOR, J. G.; MOLINA, Castagna M.; TOURINHO NETO, F. C. *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 17-28.

SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Eds.). *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

WAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; WAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 75-104.

WAINER, C. Quando à cidade vai às ruas. In: MARICATO, E. *Cidades Rebeles*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 35-40.

WILLIAMS, R. *O campo e a cidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COELHO, Luana Xavier Pinto. O fenômeno urbano e os campos cegos da regulação territorial: para além da dicotomia cidade-campo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 105-127, jan./jun. 2021.

“Tombar não é preservar” – políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d’Água, em Salvador/BA

Matheus Silva Nascimento

Também conhecida pelo nome de Matheusa, é Graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia. Atualmente compõe o Grupo de Pesquisa e Extensão “Direito à Cidade”, no qual desenvolve atividades de pesquisa e extensão no âmbito do direito, história e cultura urbana. Membro do Centro Acadêmico de Urbanismo. E-mail: matheusa.bixaurbana@gmail.com.

Lysie Reis

Doutora em História Social pela Universidade do Estado da Bahia. Professora-Titular da Universidade do Estado da Bahia, lotada no Departamento de Ciências Exatas e da Terra (DCET) – Campus Salvador, onde ministra aulas no Bacharelado em Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET), articulando atividades de pesquisa, ensino e extensão por meio do Grupo de Pesquisa em Extensão “Direito à cidade”. E-mail: lysiereis@gmail.com.

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar as políticas de salvaguarda e conservação da Fonte e Parque do Queimado, ambos localizados no bairro da Caixa d’Água, cidade de Salvador. Seu histórico nos remonta ao século XV, quando os jesuítas, aproveitando a nascente de um rio local, construíram uma fonte que seria responsável, séculos depois, por despontar a localidade como favorável para a implantação da primeira concessionária de abastecimento de água no Brasil, inaugurada pela Companhia do Queimado na metade do século XIX. Em 10 de maio de 1984, a fonte é tombada pelo Decreto Estadual nº 30.483 como “bem de valor cultural” junto a mais sete fontes em Salvador. Quatro anos depois, em 1989, é aberto o processo de tombamento da fonte e do parque pelo Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional (IPHAN), algo que se concretizou em fevereiro de 1997. O tombo consta do livro de bens históricos como jardim histórico, sendo não só o primeiro do bairro, como de toda a Salvador, o que lhe confere excepcionalidade. Isso nos levou à construção de uma reflexão crítica sobre essa ação da década de 1990, que, até hoje, não surtiu efeitos em prol da preservação do conjunto. No bojo dessa discussão, questionamos, *a posteriori*, a proposta de “requalificação” sofrida pelo parque no ano de 2015 para sediar o Núcleo Estadual de Orquestras Juvenis da Bahia (NEOJIBA) como uma nova estratégia de conferir sustentabilidade à preservação. Justificamos tal intento por compreender a necessidade de averiguar o impacto dos tombamentos por diferentes instâncias e da referida proposta de intervenção na vizinhança, suas normatizações nos moldes do IPHAN, melhorias e falhas, considerando o sítio morfológico e suas características socioculturais e econômicas. Para alcançar tal fim, realizamos o estado da arte das medidas de preservação existentes para a localidade até o ano de 2019, seguido de um levantamento exploratório, almejando construir o embasamento para discutir, neste caso, a eficácia do instrumento do tombamento.

Palavras-chave: Patrimônio. Centro antigo. Parque do Queimado. Memória. Vizinhança.

Sumário: 1 “Tombar não é preservar” – reflexões teóricas iniciais – 2 Políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d’Água, Salvador/BA (2015-2019) – uma análise sobre o conjunto urbano Parque do Queimado – Referências

1 “Tombar não é preservar” – reflexões teóricas iniciais

Em 1986, o arquiteto e urbanista Carlos Nelson publica, enfim, um texto que:

Foi encomendado (e pago...) para publicação na Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Quando ficou pronto foi vetado pelo editor, sob o pretexto de que ofendia os bríos da arquitetura nacional. Procedimento dos mais estranhos, em se tratando de trabalho assinado, escrito e desenhado no capricho, após insistentes convites. Não sei não... deve ter ido muito direito ao alvo. Paciência. Carrego a honra de ter sido censurado pela Nova República bem antes de Goddard.¹

Tal encomenda, feita pelo Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional (IPHAN), comporia sua revista, a única na qual expoentes pensadores podiam dissertar sobre patrimônio. Mesmo assim, o texto de Nelson, cujo título era *Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo*, para além da opção pela crítica, provocara até mesmo a censura dos modernistas.

Vejamos a atmosfera do período. Na década de 1980, ganhava força a União Nacional dos Estudantes (UNE) e sindicatos como a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Artistas e intelectuais apoiaram greves e paralisações no intuito de mobilizar a população para uma cidadania moderna, baseada na democracia, vislumbrando uma nova república com eleições presidenciais sob o slogan “Diretas já”.

Possivelmente no IPHAN de então, esperou-se de Carlos Nelson um texto com ideias contextualizadas com a abertura do período, próprio desse autor, então conhecido por seu empenho em ampliar a discussão sobre planejamento urbano, justiça social e cidadania. Um passo à frente, dois para trás, esse foi o movimento dos avaliadores ante um texto que questionava a práxis comumente utilizada pelo órgão para enfrentar o esquecimento e a conseqüente a deterioração dos bens: o tombamento enquanto instrumento jurídico para a preservação do preexistente (material e imaterial) no urbano. Ao questionar a relação direta entre tombamento e preservação, Nelson mexeu com o *status quo*, o método até então engendrado.

A natureza na qual se justifica tal ação preservacionista, ou seja, a sua intencionalidade, bem como os objetos que seriam devidamente selecionados com a finalidade de constituir o retrato identitário de uma nação – que, até o início do

¹ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo*. São Paulo: Revista Projeto, v. 86, 1986, p. 59.

século XX, tratava de esquecer o seu passado –, é o elemento polêmico levantado no texto. Coube ao antropólogo argentino Néstor García Canclini, dez anos depois de Nelson, em 1994, seguir o mesmo princípio crítico no texto *O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional*. A seguir, propomos um cotejamento das ideias centrais de ambos os autores.

Nas cidades, o espaço fala.² Suas formas e volumes, cheios e vazios, logradouros e vias continuamente in(formam) e constituem um código que nem sempre é decifrável, posto que há sobreposições. Colonial, barroco, rococó, *art nouveau*, *art déco*, eclético, modernismos e pós-modernismos, autoconstrução, o traçado das edificações e das avenidas são continuamente baseados nas referências culturais de seus respectivos períodos históricos e condições materiais, sempre em conflito uns com os outros, deixando seus resquícios e transformações. Parece-nos pertinente pensar o desenho urbano como resultado das múltiplas formas de ocupação do espaço em suas dimensões, um desejo dos sujeitos históricos e suas lutas territoriais.³

Mas o que esse desejo in(forma)? Que talvez precisemos fazer o esforço de lembrar que o sujeito, antes mesmo de ser urbanista, planejador territorial, arquiteto, está inserido numa organização social que fala de um modo de divisão social do trabalho e estruturação econômica condicionando um modo de vida, tecendo apreensões sensoriais sobre a cidade, sendo esses os "[...] fatores decisivos na formação do significado dos espaços, no estilo dos usos e na configuração do imaginário social".⁴ O espaço urbano e seu desenho são economicamente, socialmente e culturalmente produzidos.

Na medida em que o espaço é dotado de significado, semântico e semiótico, as práticas e experiências sociais e, conseqüentemente, culturais se fazem munidas desses "códigos", práticas internalizadas, tal como o "costume" de munir-se das melhores roupas para passear no Passeio Público em meados do século XIX em Salvador. As pessoas que comungam do costume que se torna "prática" estão "em casa", pois participar de uma cultura é "dominar uma certa quantidade de códigos classificatórios", tornando a pessoa que não os conhece incapaz de se comunicar. O espaço urbano é um livro aberto, que, a cada instante, diz aos que estão nele não só onde estão, mas quem são e quem são os outros.⁵

² SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. São Paulo: *Revista Projeto*, v. 86, 1986, p. 59.

³ DE AZEVEDO, Lúvia Dias. *Feira de Santana: entre culturas, paisagens, imagens e memórias visuais urbanas (1950-2009)*. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2015.

⁴ CANCLINI, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. *Revista de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, v. 2, 1994, p. 99.

⁵ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 60.

Sendo o espaço dotado de significado e sabendo da existência de uma divisão social do trabalho interseccionada por tensionamentos de classe, raça, gênero, diversidade sexual, entre outras categorias de igual importância, logo chegamos à conclusão de que, sim, existe um processo desigual de significação, ou seja, as apreensões e heranças culturais não chegam a todos da mesma forma. Será que o que herdamos de cultura é reconhecido por nós como legado a ponto de nos atermos em seus cuidados? Estamos certos que não. Muitas vezes, no campo da cultura, aquilo que se consagra através de um tombamento nem sempre é apropriado por todos de uma sociedade como seu. Fato é que há leis sobre o crime de depredação do patrimônio público.⁶ O patrimônio cultural não expressa o conjunto de bens e práticas comuns a todos, mas pode vir a ser um lugar de “cumplicidade social”.

Como ressalta Canclini (1994), as atividades destinadas à definição, preservação e difusão do patrimônio partem da simulação de que a sociedade não está dividida em classes, etnias e grupos ou, ainda, de que a monumentalidade é um elemento que transcende essas barreiras. Contudo, isso não justifica o fato de que o inventário de bens de cada civilização pertence a todos, pois “[...] à medida que descemos na escala econômica e educacional diminui a capacidade de apropriação do capital cultural transmitido por essas instituições”,⁷ enquanto os setores dominantes responsáveis pela curadoria dos museus dispõem de tempo de trabalho, ócio e condições econômicas e intelectuais.

Ademais, na contemporaneidade, em que os meios de comunicação de massa e o avanço da globalização atuam na diminuição das fronteiras espaço-tempo, o próprio tempo e o território assumem transformações contínuas, remodelando os referenciais identitários, conforme aponta-nos Stuart Hall em *A identidade cultural na pós-modernidade*. Desse modo, se os museus dotados de um acervo físico permanente e atualizado não se encontram isentos dessas transformações provenientes do meio técnico-científico e informacional, pensemos nos bens materiais das camadas mais populares, cujo tratamento informacional é menor, ou seja, “a memória popular, à medida que depende das pessoas, ‘é uma memória curta’, sem os recursos para alcançar a profundidade histórica obtida pelo patrimônio reunido por intelectuais na Universidade”.⁸

A memória popular não é apagada por definitivo, mas, muitas vezes, se mantém no silêncio da subalternidade, resistindo diante do posicionamento dos “especialistas do passado”, dotados de técnicas e métodos que sustentam o *status quo* e os discursos oficiais, conforme nos aponta Pollak:

⁶ Art. 163. In: BRASIL. Lei nº 13.531, de 07 de dezembro de 2017. Dá nova redação ao inciso III do parágrafo único do art. 1.663 e ao §6º do art. 180 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

⁷ CANCLINI, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. *Revista de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, v. 2, 1994, p. 96.

⁸ CANCLINI, op. cit., p. 96.

O longo silêncio sobre o passado, longe de conduzir ao esquecimento, é a resistência que uma sociedade civil impotente opõe ao excesso de discursos oficiais. Ao mesmo tempo, ela transmite cuidadosamente as lembranças dissidentes nas redes familiares e de amizades, esperando a hora da verdade e da redistribuição das cartas políticas e ideológicas.⁹

A construção de um bem patrimonial requer revisão analítica ampliada, na qual sejam destacados os pressupostos sobre gestão, uso, funcionalidade, manutenção e, principalmente, inserção social, ou seja, contextos que incidem na preservação, seja por parte da ação privada, do Estado ou dos movimentos sociais. Experiências demonstram que a preservação não é uma ação de "mão única", há ambiguidades nas estratégias de apropriação que ditam as políticas patrimoniais, e elas surgem devido à invariável disputa pela memória.

O exemplo destacado por Canclini em sua análise sobre o México merece ser notado: "[...] a incorporação dos artesanatos ao mercado urbano e turístico possibilita que muitos indígenas e camponeses permaneçam em suas comunidades e reativem suas tradições produtivas e culturais".¹⁰ Ou seja, o aproveitamento da ação do capital privado, que, acompanhado de programas públicos por parte do governo, acabou por viabilizar a ruptura do *status quo*, transformações que não apagam o passado, mas nos advertem que não somente o resgate exclusivo das técnicas tradicionais é eficaz diante do contexto contemporâneo.

Os movimentos sociais igualmente compartilham de ambiguidades, pois o vínculo identitário não se faz de maneira igual a todos nas variadas escalas de análise, ou seja, em um mesmo bairro ou até vizinhança, há interesses diversos, camadas de interesses ou, até mesmo, nenhum interesse pelo bem eleito como patrimônio. A necessidade de sobrevivência pode sobrepor interesses por vezes tão grandes que o público, "[...] com enorme bom senso, não consegue entender a manutenção de alguns pardieiros, enquanto assiste à demolição inexorável e inteligente de ambientes significativos".¹¹

Há ainda o caso de um patrimônio estar sendo ocupado durante os anos em que não recebeu atenção do poder público. Pode ser que uma ação de despejo seja engendrada caso o local seja consorciado para uma rede hoteleira. Assim, os moradores são "convidados" a se retirarem de um lugar (o seu) que se tornou "bom demais para eles".¹² Como o urbanista e o planejador territorial (principalmente...), entre outros profissionais, podem agir frente a essas comunidades? Antes de mais nada, saber equilibrar o "poder-saber", ou seja, compreender que o conhecimento

⁹ POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1989, p. 3.

¹⁰ CANCLINI, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. *Revista de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, v. 2, 1994, p. 101.

¹¹ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 61.

¹² SANTOS, *op. cit.*, p. 61.

formal, técnico-científico, não deve se manter alienante, indiferente em relação aos que verdadeiramente são os "guardiões do patrimônio", os moradores, trabalhadores que cotidianamente fazem daquela área de interesse cultural o seu "lugar". Para tanto, precisamos reconhecer enquanto patrimônio cultural não somente os bens culturais, materiais e imateriais, produzidos pelas classes mais abastadas, mas a importância da autoconstrução, do ecletismo proveniente do orçamento financeiro existente das famílias que, ao longo dos anos, fizeram reformas. Casas no melhor estilo "art déco à brasileira" podem ter o seu telhado modificado, um elemento contemporâneo adicionado, isso é um dos indicativos da diversidade fulcral que oxigena e caracteriza, em muitas das ruas que partem das casas, o espaço urbano.

É também positivo ampliar a compreensão da excepcionalidade de um monumento, o que depende de um diálogo entre as entidades administrativas e os residentes das localidades e regiões. A renovação urbana é paulatina, respeitando o ritmo daqueles que ali se encontram, os usos compatíveis que, quando modificados, precisam de equipamentos compatíveis à demanda social e infraestrutura preexistente.

Ao considerar a participação multidisciplinar voltada às intervenções em áreas de interesse cultural, partiremos à análise do tombamento e suas consequências nas estratégias de preservação do conjunto do Parque e Fonte do Queimado, um bem tombado registrado no livro de tombos dos bens históricos desde 1997 na condição de jardim histórico em virtude de ter sido o berço de implantação da primeira estação de canalização e distribuição de água do Brasil, que, mesmo após uma série de instrumentos e reformas para sua salvaguarda, não foi capaz de propor uma renovação urbana para as vizinhanças do Queimadinho, Caixa d'Água, Soledade e Lapinha. Para tanto, analisaremos desde os primeiros anos do parque até as condições atuais, como a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) de Salvador trata legalmente da área, quais foram as justificativas da NEOJIBA na escolha da localidade e como se conduziu a reforma no período entre 2015 e 2019, suas melhorias e falhas.

2 Políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d'Água, Salvador/BA (2015-2019) – uma análise sobre o conjunto urbano Parque do Queimado

Uma das formas que encontramos para compreender como se assentavam as comunidades residentes para além do centro histórico e administrativo de Salvador é através do estudo do uso e ocupação dos rios e nascentes. É assim que nossa breve jornada pela história do Parque e Fonte do Queimado se inicia: o "descobrimento" de uma nascente do Rio Camarajipe que preenchia toda a porção correspondente às cotas mais baixas do terreno acidentado da antiga fazenda do Santo Antônio do Queimado, como destaca Vilhena.

Dois séculos se passaram e logo se tornou fonte, recebendo uma edificação em alvenaria em 1801 e sua primeira reforma em 1838. As águas eram consideradas

as melhores da cidade,¹³ a tal ponto que as famílias mais abastadas mandavam homens e mulheres escravizados para buscar água nessa fonte, embora existissem outras nas proximidades, algo que corrobora para compreendermos o porquê do assentamento da primeira concessionária de água do país nessa localidade anos depois: "Companhia de Águas do Queimado".

Sua fundação acontece em 17 de junho de 1852, num contexto de incentivo à construção de mais fontes, durante o governo de João Maurício Wanderley (o Barão de Cotegipe), até então presidente da província da Bahia, sendo a primeira destinada ao abastecimento de água no Brasil. Foi homologada a criação da companhia no ano seguinte, em 1853, autorizado via Decreto-Lei nº 451¹⁴ o início de suas instalações.

Figura 1 – Postal no início do século XX. Fonte circulada de branco



Fonte: <http://www.salvador-antiga.com/queimado/queimado.htm>. Acesso em: 09 fev. 2020.

Para isso, foram contratados Francisco Antônio Pereira Rocha (advogado) e seu subordinado, Bernardino Ferreira Pires, em 17 de janeiro de 1853, tendo iniciado, no mesmo ano, a captação de recursos:

A companhia acha-se incorporada com o fundo de 400 contos, tendo sido assignadas todas as acções, algumas das quaes já se tem vendido na praça com o premio de 5 à 10 por cento. Nenhuma duvida tenho de que a empresa será coroada de feliz exito, devendo-vos assim a população desta capital um dos maiores beneficios que lhe podieis fazer. As pessoas que estão à frente da companhia ooferecem todas as garantias, e affiançam-me que darão começo aos trabalhos com a maior brevidade, devendo partir no próximo paquete um agente incumbido de fazer a encommenda, e do mais que he necessario á execução.¹⁵

¹³ VILHENA, Luiz dos Santos. *A Bahia no século XVIII*. Salvador: Editora Itapuã, 1969.

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 451, de 15 de junho de 1846. Reorganizando as Recebedorias das Rendas Internas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-15-junho-1846-560419-publicacaooriginal-83224-pe.html>. Acesso em: 29 out. 2020.

¹⁵ BAHIA. Fala que recitou o exm. presidente da província da Bahia, Dr. João Maurício Wanderley, n'abertura da Assemblêa Legislativa da mesma província no 1º de março de 1853. Bahia: Typographia de Antonio Clavo da França Guerra, 1853.

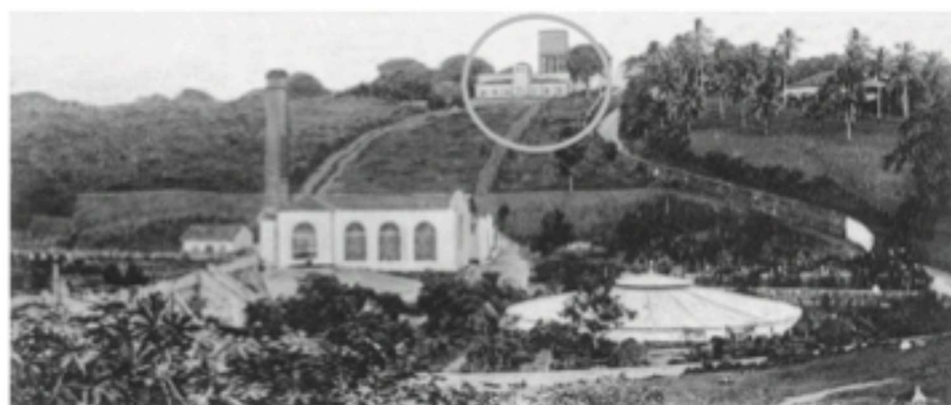
Com os fundos existentes da empresa, foi construída uma represa – a represa do Rio Queimado (Figura 2) – destinada à captação de água. A distribuição seria feita através de cisternas, chafarizes, tendo o próprio Francisco Antônio ido à Europa para encomendar as 12 primeiras do sistema. Também eram usadas cacimbas e fontes com armazenamento mediante três reservatórios alimentados pelas estações de bomba do Retiro e do Queimado, implantadas no “Alto da Cruz do Cosme”.¹⁶ Havia três: um de 1.000 litros apoiado em alvenaria – o primeiro do Brasil – e dois, com 100 litros cada, elevados em caixas metálicas, localizados na cota 77 m no alto do morro (Figura 3).

Figura 2 – Vista do lago da antiga represa do Queimado. Ao fundo, convento da Soledade circulado em amarelo



Fonte: <http://www.salvador-antiga.com/queimado/caixa-dagua.htm>. Acesso em: 09 fev. 2020.

Figura 3 – Postal com instalações da Companhia de Água do Queimado em 1911. Reservatório da Cruz do Cosme ao fundo, circulado em amarelo



Fonte: <http://www.salvador-antiga.com/queimado/caixa-dagua.htm>. Acesso em: 09 fev. 2020.

¹⁶ Como era conhecida na época a atual localidade do bairro da Caixa d'Água.

Conforme destacam D’Affonseca *et al.* (2015), o sistema de distribuição começa a funcionar em 08 de dezembro de 1856, com o início da venda de água em 1857. Dois anos depois, em 1859, a companhia recebe a visita de Dom Pedro II e sua comitiva, que, na época, estava responsável pela verificação da qualidade da distribuição de água.

Até este momento, o papel da Fonte do Queimado como possibilidade exclusiva na distribuição de água é fulcral e perdura até meados de 1870, período em que, com a renovação do contrato de concessão do monopólio do serviço para a Companhia de Águas do Queimado, começa a existir, na condição de exigência, uma expansão das atividades para a canalização de mais trechos do Camarajipe.

Com essa exigência, e para complementar a água dos chafarizes insuficientes para o consumo da cidade, a Companhia organizou a distribuição de água em diversas casas, conhecidas como casas de vender água.¹⁷

Com o final do século XIX e o início do século XX, uma série de processos, especialmente aqueles vinculados à transição política do Brasil Império para a República, passa a agir na diminuição da escala de importância da fonte e do parque dentro do contexto citadino. O primeiro deles é a crise da Companhia de Águas do Queimado, que já mostrava o seu vislumbre diante do aumento da demanda populacional e constante insuficiência. Entre 1891 e 1892, períodos com falta d’água ainda mais intensos comprometeram a arrecadação da empresa, que, sem recursos e perspectivas de novos investimentos, é comprada pela Prefeitura Municipal de Salvador em 1905.

O segundo é a proposta de criação de um novo sistema de distribuição pelo engenheiro baiano Theodoro Sampaio¹⁸ em 1904, que, no período, estimou o aumento populacional da cidade de Salvador em 50% (50 por cento). Diante de um contexto de crise hídrica, não restou dúvidas, na época, de que essa poderia ser a solução adequada, e o projeto é posto em prática. Em 1907, as obras estão a todo vapor, e o governo do estado da Bahia passa a administrá-las para uma inauguração em 1910. Diante de ambos os cenários, o Parque do Queimado tem suas atividades encerradas em 1930, concatenando para a criação de um vazio urbano.

Ao retomar as reflexões conceituais de Carlos Nelson – “quando se pensa em preservar, alguém logo aparece falando em patrimônio e tombamentos”¹⁹ –,

¹⁷ SAMPAIO, C. N. *50 anos de Urbanização: Salvador da Bahia no Século XIX*. Rio de Janeiro: Versal, 2005. 294p.

¹⁸ Negro, fruto da relação entre a mulher escravizada Domingas da Paixão do Carmo e o padre Manuel Fernandes Sampaio, formou-se em engenharia pelo Colégio Central em 1978. É considerado um dos maiores engenheiros nascidos no século XIX, sendo o único engenheiro brasileiro entre estadunidenses na comissão hidráulica nomeada pelo imperador Dom Pedro II.

¹⁹ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 60.

então imaginemos qual a primeira estratégia do poder público para com o vazio do parque? O tombamento. Sim, em 1937, mediante o Decreto-Lei nº 25, tanto o Parque como a Fonte do Queimado passaram a fazer parte da poligonal tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em virtude de sua excepcionalidade. Anos depois, ainda vazio, mais um tombamento, este mediante o Decreto Estadual nº 30.483, de 10 de maio de 1984, em que a fonte é tombada isoladamente pelo mesmo governo do estado da Bahia que a administrava mediante a criação da Empresa Baiana de Abastecimento e Saneamento (EMBASA), em 1974.

Para além de qualquer integração urbana ou atividades de educação patrimonial com a participação dos moradores, torna-se prioritária a intervenção no conjunto arquitetônico das instalações da companhia de água e da fábrica de tecidos de Santo Antônio do Queimado no ano de 1992 – esta, inclusive, não tombada.²⁰

O caminho que pareceu mais fácil aos órgãos de proteção patrimonial foi o de legitimar a importância de um bem histórico isolado, achando, assim, previsível sua preservação, tanto que a criação do Centro de Memória da Água, no ano de 1989, no conjunto arquitetônico “restaurado”,²¹ passa por uma série de mudanças administrativas, sendo, então, desativado. Como se não bastasse, um novo museu é criado, o Museu Arqueológico da EMBASA,²² em 2006, este já não localizado no parque, e sim no casarão neoclássico, junto aos antigos reservatórios do Alto da Cruz do Cosme, já não mais existentes (Figuras 4 e 5).

Figura 4 – Antigo casarão neoclássico junto aos reservatórios do Alto da Cruz em 1940



Fonte: <http://www.salvador-antiga.com/queimado/queimadinho.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

²⁰ A fábrica teve sua construção iniciada em 1839 e foi adquirida em 1844 pelo empresário Paulo Pereira Monteiro e seu sócio, Espinheira Junior. Existiram na época, por meio da Lei Provincial nº 246, de 20 de maio de 1846, incentivos fiscais para a instalação da indústria têxtil, cujos produtos eram isentos de pagar os direitos (tributos) provinciais.

²¹ Adiantamos que o aspeamento do verbete restauração ocorre por questões conceituais, sobre as quais discorreremos adiante. Por enquanto, é possível indicar que, *stricto sensu*, não houve restauração.

²² Empresa Baiana de Águas e Saneamento.

Figura 5 – À direita, circulado em amarelo, casarão neoclássico ainda existente, hoje sede do Museu Arqueológico da EMBASA; à esquerda, novo reservatório para distribuição de água em concreto



Fonte: Google Maps (2019).

O que sobra para o parque e para a fonte? Degradação física e ambiental (Figura 6), conforme trazem D’Affonseca *et al.* (2015) ao fazerem o levantamento cadastral de danos preexistentes das edificações do Parque do Queimado a pedido da NEOJIBA²³ em setembro de 2015.

Figura 6 – Acúmulo de vegetação no Parque do Queimado (foto tirada em 2015)



Fonte: https://neojiba.org/kcfinder251/upload/files/2017/NJB_Levantamento-Cadastral-Diagnostico-e-Mapeamento-de-Danos.pdf. Acesso em: 09 fev. 2020.

²³ Núcleo Estadual de Orquestras Juvenis da Bahia.

Com a análise da degradação sofrida, lançamos os seguintes questionamentos: quem se responsabiliza pelo ato equivocado dos órgãos que engendraram as ações? Seria o silêncio da população ante os feitos, que, sobretudo, vieram de recursos de impostos que lhe são cobrados? Das instituições de salvaguarda, sem aporte técnico suficiente para traçar pontos favoráveis e desfavoráveis para uma intervenção na preexistência e suas adjacências?

Sobre as questões colocadas, lançamos algumas inferências. Para começar, nos remetemos ao levantamento de dados socioeconômicos do município de Salvador, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), apoiado nos dados do Censo 2010, a fim de apontar caminhos de análise.

O bairro da Caixa d'Água (onde se encontram implantados o parque e a fonte) apresenta um total de 22.446 habitantes (com densidade demográfica de 279,51 hab/ha). Dentre os bairros limítrofes, a exemplo de Baixa de Quintas, Lapinha, Santa Mônica e IAPI, a Caixa d'Água apresenta densidade populacional superior, sendo inferior apenas aos bairros da Pau Miúdo e Liberdade. Em síntese: é o terceiro maior bairro em termos de densidade populacional; logo, estamos lidando com um bairro populoso.

No que tange ao recorte de gênero, os dados pontuam uma maior presença feminina: são 54,11% contra 45,89% do percentual de homens. Resultado semelhante é visto também em outras localidades e que está em sintonia com a mostra nacional. Sob a ótica racial e aqui pontuando as limitações existentes na classificação parda na conjuntura do amplo debate acerca do colorismo, a Caixa d'Água apresenta uma predominância de pessoas autodeclaradas pardas (53,74%), seguidas de pretas (29,14%), brancas (15,58%), amarelas (1,26%) e indígenas (0,29%). Temos um bairro predominante feminino e preto.

Em relação à idade, o bairro acompanha a pirâmide etária nacional, apontando um envelhecimento em longo prazo da população. É maioria a faixa etária entre 20 e 49 anos (51,33%), seguida de 50 a 64 anos (14,86%) e acima de 65 anos (8,21%). Temos um bairro de maioria adulta.

E quanto à escolaridade? A população total residente acima de 15 anos e não alfabetizada conforma uma média de 2,70%, uma das mais altas entre os bairros limítrofes, perdendo apenas para os bairros da Cidade Nova, IAPI e Pau Miúdo, sendo o maior índice verificado entre as mulheres (3,09%). O número dos anos de estudo, quando verificado o grau de instrução das pessoas responsáveis por domicílios, se mantém predominante na faixa entre 11 e 14 anos (37,19%), indicativo de ensinos fundamental e médio completos, seguido de 4 a 7 anos (25,01%), com somente ensino fundamental completo. Temos um bairro onde 62,20% da população total tem formação até o nível médio.

Os reflexos da escolaridade influenciam diretamente as perspectivas de inserção no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, no rendimento nominal médio e por faixa salarial. O rendimento médio apontado no censo é de R\$1.537,20, valor dentro da faixa de 1 a 3 salários predominante (39,5%), seguido de 1 salário (32,5%) e sem rendimento (11,4%).

A premissa legal impõe que toda intervenção deve ser discutida com a população local, sendo essa uma das diretrizes presentes na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como *Estatuto das Cidades*, na qual, no artigo 2º, tópico 2, se lê que é imprescindível a "[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

A população deve ser a protagonista das ações, devendo nos responder o que considera importante recuperar no conjunto de bens móveis e áreas degradadas e qual público local será atendido; por sua vez, o corpo técnico tem como objetivo ouvir, orientar o processo de requalificação e mediar a existência de conflitos territoriais, caso existam.

Desse modo, será que é válido dizer que a população predominantemente feminina, preta, com acesso limitado ao ensino superior e faixa salarial de, no máximo, três salários mínimos compreende que esse lugar se configura como seu patrimônio e vislumbra integrá-lo ao seu cotidiano? Ou as inúmeras intervenções propostas que cercam o patrimônio da população restringiram suas possibilidades de apreensão, visto não se aproximarem de suas demandas locais?

A degradação e o abandono do parque nada mais são do que reflexos da incomunicabilidade com a vizinhança. O seu muro, ao longo da Rua Saldanha Marinho (Figura 7), é o limite entre o passado e o presente, como se os processos estruturais, históricos do racismo e do sexismo, que acabaram influenciando ou se tomaram resultantes no acesso à escolaridade, à renda e à necessidade da autoconstrução da população local do entorno, não pertencessem à leitura temporal do parque, da própria vizinhança e do bairro.

Figura 7 – Trecho do Largo Queimado: à esquerda, Parque do Queimado; à direita, autoconstrução; ao fundo, Hospital Ana Nery



Fonte: Google Maps (2017).

Contudo, essa demarcação não é somente simbólica, mas notada cartograficamente através da Lei do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), que nos traz pistas interessantes. O Parque do Queimado, desde 2016, encontra-se integrado ao Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, sendo esse mais um instrumento de salvaguarda na contemporaneidade. Note que a porção territorial da figura 8 na cor laranja, referente à Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP), engloba o parque, mas o faz utilizando o muro como referência.

Figura 8 – Trecho do mapa do Sistema de Áreas de Valor Ambiental: em laranja, as áreas de proteção cultural e paisagística



Fonte: LOUOS (2016).

A demarcação existe e privilegia, enquanto APCP, o terreno que compunha o antigo sistema de distribuição de água da Companhia do Queimado. Contudo, tal como apontamos nas reflexões teóricas iniciais, muitas vezes os instrumentos jurídicos que operacionalizam a salvaguarda são constituídos no bojo de uma interpretação, de um "código" que a cidade in(forma). Nesse caso, procura-se destacar da paisagem urbana seus elementos de excentricidade. Contudo, tal escolha está sujeita a contradições, pois não pontua a existência de sobreposições de diferentes apropriações espaciais. A paisagem informa sobre um contexto espacial, mas ela sozinha é incapaz de elucidar todas as relações e movimentos desenvolvidos nesse espaço, porque será sempre parcial e incompleta. Assim, paisagem e espaço não se confundem, e só é possível apreendê-los de forma conjunta.²⁴

Morando na localidade e indo a campo regularmente, notamos que muitas das áreas englobadas na demarcação em laranja na figura 8 enquanto APCP são espaços que já sofreram inúmeras alterações ao longo do tempo, dada a diversificação do uso e ocupação do solo, consequência dos fluxos de demandas. Desse modo, junto ao Parque e Fonte do Queimado, são salvaguardadas duas escolas – uma delas desativadas, com o espaço remanescente utilizado como garagem a céu aberto, atendendo funcionários do Hospital Ana Nery –, um posto da polícia militar, um supermercado desativado e um terreno com acúmulo de lixo (Figura 9).

Figura 9 – Trecho do mapa do Sistema de Áreas de Valor Ambiental: em laranja, as áreas de proteção cultural e paisagística



Fonte: Autores (2020).

²⁴ DE AZEVEDO, Lúvia Dias. *Feira de Santana: entre culturas, paisagens, imagens e memórias visuais urbanas (1950-2009)*. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2015. p. 88.

Qual foi o critério de escolha desses empreendimentos? A arquitetura? A vegetação? Os bens imateriais? A topografia? Ao que parece, nenhuma dessas alternativas. Somente pelo fato de o terreno ter pertencido no passado à Companhia de Águas do Queimado, tendo em vista que a própria topografia não ficou isenta de transformações.

Não obstante, a ausência de critérios também cria cenários contraditórios em ruas e vizinhanças salvaguardadas, onde metade torna-se área de proteção enquanto outra, com elementos morfológicos da paisagem semelhantes e mesmo zoneamento, não o é, conforme podemos observar nas fotos a seguir, analisando um trecho da Rua Engenheiro Abelardo Paulo da Mata.

Figura 10 – Mapa com destaque circular para a Rua Engenheiro Abelardo Paulo da Mata



Fonte: Autores (2020).

Figura 11 – Trecho da rua: à esquerda, área pintada na cor laranja destacando a existência de APCP; à direita, área sem nenhuma pintura, destacando a inexistência de parâmetros específicos de salvaguarda



Fonte: Autores (2020) e Google Maps (2019).

Notem que a localidade é classificada como um todo no Zoneamento Urbano de Salvador na condição de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ao mesmo tempo em que, no Sistema de Áreas de Valor Ambiental (SAVAM) (Figura 8), metade é Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP), metade não tem nenhuma diretriz de salvaguarda. Novamente perguntamos: qual estudo urbanístico norteou a seleção desses bens a serem salvaguardados, um poste histórico? Fios da rede elétrica do século XIX? Existiu alguma política de aproximação com as comunidades preexistentes? Quais as medidas voltadas à educação patrimonial nas ruas seccionadas no exemplo da Rua Engenheiro Abelardo Paulo da Mata? Não sabemos por que isso não é esclarecido na LOUOS, e os tombamentos são isolados. Ressaltamos que não encontramos, em nenhum dos documentos públicos sobre a intervenção, respostas sobre tais questões.

A ausência ou desconhecimento de critérios para áreas de interesse cultural potencializa a escolha de caminhos mais simples para propostas de requalificação, verticalizadas e sem a ampla participação que o rito do Estado Democrático de Direito exige.

Justificativas são criadas revestidas das mais boas intenções. Não raro ver projetos sociais atrelados às propostas de "requalificação urbana" indicando que a função social do projeto ou plano será o elo com os moradores da localidade e que eles se tornarão os cuidadores do bem público.

Não negamos que tal possibilidade exista, conquanto, é preciso compreender que nossas ações enquanto técnicos (de qualquer área do conhecimento) geram expectativas baseadas nos repertórios culturais de cada uma das pessoas envolvidas, sejam elas comunidades locais, os movimentos sociais, os políticos. Desse modo, diretrizes para áreas de interesse cultural precisam ser criadas (de fato precisam...), mas também necessitam de socialização antes de sua aprovação para que dialoguem com o entorno. É urgente uma linguagem acessível para a garantia da compreensão básica dos conceitos (jurídicos, técnicos...) por parte de todos e, como a linguagem é uma estrutura, como aponta Stuart Hall e como destaca Foucault, toda estrutura reproduz no seu bojo uma relação de poder.

Necessário se faz o empoderamento das comunidades para que elas possam ser capazes de ler a própria realidade. Caso contrário, não podemos julgar sua falta de interesse naquilo que não lhe foi confiada participação na concepção:

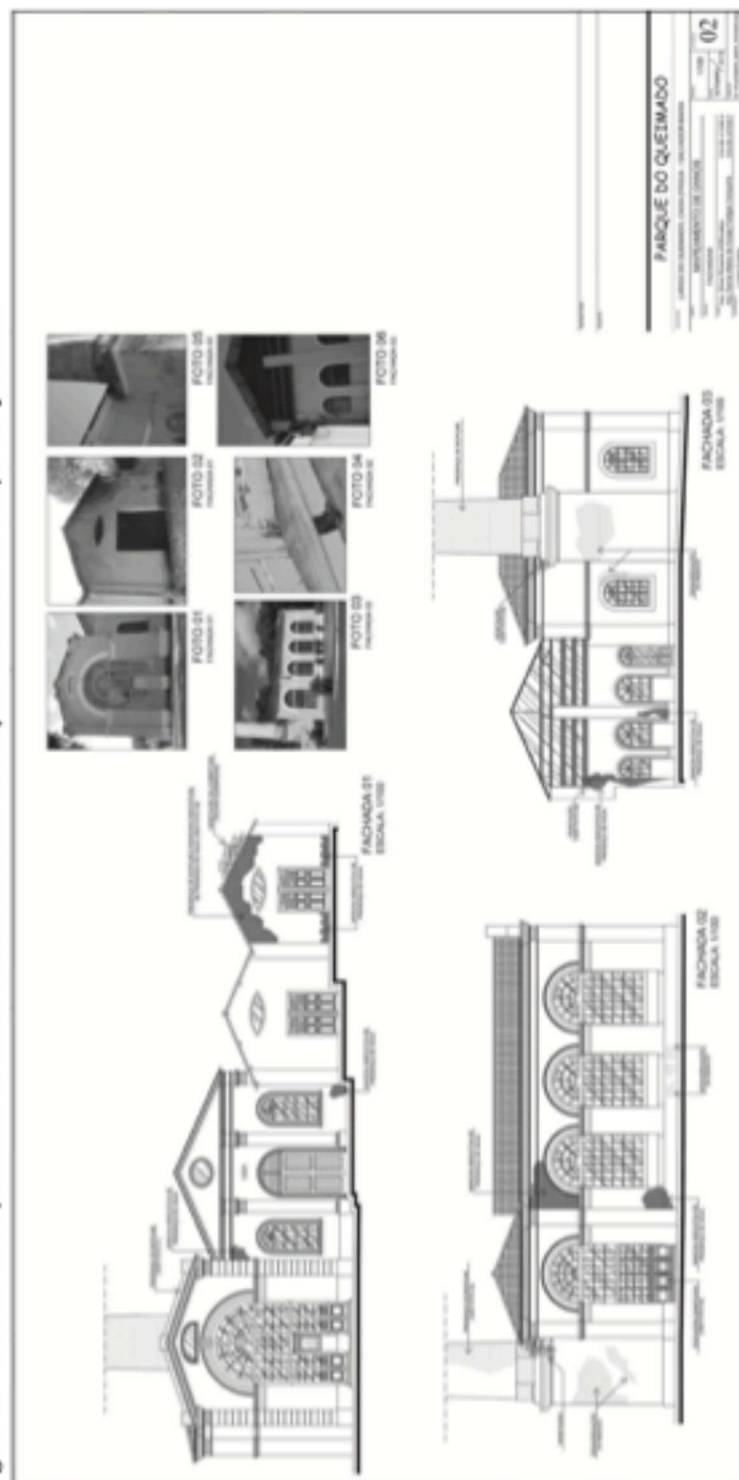
As pessoas ficam desorientadas quando não conseguem mais entender a linguagem espacial que vivem no cotidiano e que lhes diz que, neste presente particular, há passados respeitáveis e futuros esperançosos. Ficam perigosamente desorientadas; perdem um dos mais importantes parâmetros morais.²⁵

Essa desorientação apontada por Carlos Nelson ainda é vista na última tentativa de requalificação do Parque do Queimado para a implantação da sede do NEOJIBA.²⁶ Vazia até 2014, a localidade foi cedida pela EMBASA para o Instituto de Desenvolvimento Social pela Música (IDSM), responsável pela NEOJIBA. Em 2015, começaram a ser realizados os estudos preliminares e mapeamentos de manifestações patológicas para a intervenção arquitetônica nos quatro edifícios remanescentes (Figura 12).

²⁵ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 61.

²⁶ O programa dos Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia é uma política pública do Governo do Estado da Bahia, executada pela Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, atendendo 1.950 jovens de forma direta e 4.500 de forma indireta por meio de parcerias com outras iniciativas musicais.

Figura 12 – Prancha do mapeamento de danos das fachadas das edificações existentes no Parque do Queimado



Fonte: https://neojiba.org/kcfinder251/upload/files/2017/NUB_Levantamento-Cadastral-Diagnostico-e-Mapeamento-de-Danos.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

Com aporte de R\$12,3 milhões advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Governo do Estado da Bahia, são contratados profissionais da arquitetura de escritórios estrangeiros, como o *Nagata Acoustics*, empresa japonesa responsável pela acústica, e a suíça *Butikofer de Oliveira Vernay Architectes*. A obra leva três anos para ser completada e é inaugurada em 9 de julho de 2019.

O portal da transparência de compras e serviços²⁷ da NEOJIBA permite um amplo acesso às documentações da intervenção como pranchas do projeto arquitetônico, do mapeamento de danos das edificações, entre contratos, licitações e o edital de seleção para obras. Em nenhum momento encontramos um relatório de impacto de vizinhança que não seja para além da acústica ou projeto de integração da intervenção no tecido urbano preexistente. Também não foi encontrada nenhuma documentação referente às reuniões com moradores da circunvizinhança, o que nos leva a inferir que a intervenção ocorreu, basicamente, nas edificações para condicionamento de salas de concertos e que o projeto já veio pronto, não passando pelo crivo dos locais. Apesar disso, expectativas sobre a requalificação do complexo foram criadas, o que pode ser acompanhado pelas manchetes de jornais e na fala do governador Rui Costa:

Nós requalificamos um complexo de casarões históricos no Parque do Queimado. Será o primeiro teatro especializado em música erudita na Bahia, com tratamento acústico assinado por uma das maiores autoridades mundiais neste setor. O equipamento é belíssimo e, agora em março, estaremos inaugurando e colocando à disposição da sociedade e da formação musical e artística dos nossos jovens.²⁸

Contudo, a cidade, como bem pontua Carlos Nelson, é como um jogo de cartas, e qualquer movimento na preexistência tem consequências diretas e indiretas. Perguntas não nos faltam, tais como: (i) como se dará o acesso do estudante da NEOJIBA ao empreendimento? Se existem passeios, como eles atendem à vizinhança e ao aumento no fluxo de pessoas? O estudante terá ônibus disponível? Se sim, quantas linhas? Quanto tempo de espera? Os pontos de ônibus preexistentes atendem ao novo fluxo de pessoas? Existem equipamentos comerciais para atender esses jovens caso queiram fazer um lanche durante o intervalo entre os ensaios? Essas perguntas somente são respondidas tempos depois, após a inauguração do empreendimento.

²⁷ Disponível em: <https://www.neojiba.org/transparencia/compras-e-servicos>. Acesso em: 30 out. 2020.

²⁸ Disponível em: <http://www.justicasocial.ba.gov.br/2019/02/2600/Governador-Rui-Costa-destaca-a-requalificacao-do-Parque-do-Queimado-durante-discurso-na-Assembleia-Legislativa.html>. Acesso em: 30 out. 2020.

Problemas na infraestrutura urbana remanescentes ainda se fazem notar, que vão desde o estado de conservação do passeio e do muro que circunda o parque ao longo da Rua Saldanha Marinho em estado de degradação, meses depois de uma pintura (Figura 13), até o único ponto de ônibus existente e seu reduzido número de linhas sobrecarregadas (Figura 14).

Figura 13 – Trecho da Rua Saldanha Marinho com passeio em estado de degradação. Nota-se que o muro de contenção foi derrubado. À esquerda, muro na cor grafite, rosa e branco pertencente ao Parque do Queimado



Fonte: Autores (2020).

Figura 14 – Trecho da Rua Saldanha Marinho. Ponto de ônibus circulado em branco



Fonte: Google Maps (2020).

Em síntese, as “boas intenções” sem diretrizes e participação popular colaboraram para a diminuição da qualidade de vida das pessoas que deveriam ser atendidas, o que é infrutífero, dada a potência da inserção social de um projeto como a NEOJIBA. Daí surgem a sensação de “desorientação” das comunidades locais pontuada por Santos (1986) e a tão temida “falta de interesse”, pois se prometeu, com a requalificação pontual, uma resolução de problemas que são mais complexos.

Não obstante, era possível ver, no final das tardes dos dias de semana, estudantes da NEOJIBA subindo a ladeira da Rua Saldanha Marinho em direção ao Largo da Soledade com seus instrumentos (de uma leve flauta a um pesado violoncelo...) para aproveitarem a maior disponibilidade de linhas de ônibus na localidade e não demorarem muito para ir para casa.

Ao mesmo tempo, é possível ainda observar ruínas de casarões próximos na Soledade com famílias que, devido ao déficit habitacional existente em nosso país e à distância dos conjuntos habitacionais dos centros, optam por ocupá-los, e a Fonte do Queimado (tombada três vezes...) com acúmulo de lixo, vegetação e sendo apenas um lugar de passagem (Figura 16).

Figura 15 – Escombros de casarão que desabou na Ladeira da Soledade. Foto tirada em junho de 2019



Fonte: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/06/20/escombros-de-casarao-que-desabou-na-ladeira-da-soledade-em-salvador-sao-retirados.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2020.

Figura 16 – Fonte do Queimado com acúmulo de vegetação. Foto tirada em 2019



Fonte: <https://www.metro1.com.br/index.php/artigos/1,a-sala-neojiba-e-os-entomos-da-lapinha>. Acesso em: 09 fev. 2020.

Preservar é tomar? É legislar acerca da salvaguarda dos bens materiais e imateriais? É atribuir um novo uso a uma edificação de caráter excepcional? Ao longo deste trabalho, refletimos sobre teorias acerca dos limites, repertórios e apreensões culturais dos sujeitos históricos transversalmente desiguais por raça, classe, gênero e diversidade sexual. Questionamos sobre a ausência de uma interpretação única do que nos é herdado e pontuamos como o processo de eleição dos bens salvaguardados é contraditório e repleto de interesses e expectativas.

Consideramos que tombamento sem política de educação popular e diálogo com as comunidades preexistentes não cumpre sua função. Preservação é muito mais que tomar, incide na construção de apreensões de memórias diversas dos lugares, ou seja, torna-se fulcral uma sensibilidade perceptiva para o patrimônio cultural.

Para o conjunto do Parque e Fonte do Queimado, tombados na condição de jardim histórico, poderíamos sugerir possibilidades de estudos paisagísticos e botânicos que viessem a potencializar a criação de uma horta urbana com as famílias da localidade, fundar cooperativas e movimentar a economia dos bairros circunvizinhos. Ruínas de edificações históricas vizinhas ao Largo do Queimado, transformadas em estufas, provocariam o deslocamento do debate do patrimônio exclusivamente do passado e poderiam suscitar, por exemplo, um debate sobre alimentação orgânica a baixo custo no presente. Santos (1986) nos inspira quando pontua que:

As soluções possíveis são muitas. No Brasil quase todas são apenas hipóteses. Um bom caminho seria o uso do estatuto da preservação ambiental. Este instrumento seria um desafio para os urbanistas que deveriam buscar propostas físicas, jurídicas e fiscais que harmonizassem sítios e edificações preexistentes com novas obras. Usando a preservação ambiental, teriam de levar em consideração os laços entre os espaços e as atividades econômicas e sociais que já suportam, antes de pensar no que deseja para o futuro.²⁹

Foi incumbido ao poder público, por meio do art. 216, §1º, da Constituição Federal de 1988, o dever de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, conquanto a coletividade, aqui compreendida enquanto população, também foi, e é no seu interior que os debates se tornarão frutíferos, diversos, e nos obrigarão a pensar a renovação urbana para além de um passado estático; afinal, até mesmo o que chamamos de presente em algum momento se tornará passado. Nada escapará da condição de preexistência. Enfim:

²⁹ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 61.

Para falar a verdade com o respeito devido às nossas Ouros Pretos e Paratis, prefiro ver as cidades fora do boião de formol, correndo riscos que, mais cedo ou mais tarde, teremos de entender como *nossos* riscos.³⁰

Dispute policies in the safeguard of material heritage in the neighborhood of Caixa d'Água, Salvador-Bahia

Abstract: This article aims to analyze the safeguarding and conservation policies of Fonte and Parque do Queimado, both located in the Caixa d'Água neighborhood, city of Salvador. Its history goes back to the 15th century where the Jesuits, taking advantage of the source of a local river, built a fountain that would be responsible centuries later for making the location as favorable for the implantation of the first water supply concessionaire in Brazil, inaugurated by Companhia do Queimado in the middle of the 19th century. On May 10, 1984, the fountain is listed by state decree no. 30,483 as "asset of cultural value" with seven more water sources in Salvador. Four years later, in 1989, the process of tipping the Fountain and the Park was opened by the Institute of Historical, Artistic and National Heritage (IPHAN), something that had been materialized in February 1997. The tumble appears in the book of historical goods such as Historical Garden, being not only the first in the neighborhood but in the whole city of Salvador, which makes it exceptional. This led us to construct a critical reflection on this action of the nineties, which, until today, hasn't had any effect in favor of the preservation of the group. In the midst of this discussion, we questioned a posteriori, the proposal of "requalification" suffered by the Park in 2015 to host the State Nucleus of Youth Orchestras of Bahia (NEOJIBA) as a new strategy to confer sustainability to preservation. We justify this attempt, as it understands the need to ascertain the impact of the falls due to different instances and of the aforementioned proposal for intervention in the neighborhood, its norms along the lines of IPHAN, improvements, and failures, considering the morphological site and its socio-cultural and economic characteristics. To achieve this goal, we carried out the state of the art of existing preservation measures for the locality until 2019 followed by an exploratory survey, aiming to build the foundation to discuss, in this case, the effectiveness of the tipping instrument.

Keywords: Heritage. Old center. Parque do Queimado. Memory. Neighborhood.

Referências

BAHIA. Decreto nº 30.483 de 10 de maio de 1984. Dispõe sobre o tombamento dos bens de valor cultural que indica e dá outras providências. Diário oficial do Estado da Bahia, Salvador, Ba, Maio. 1984. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-30483-de-10-de-maio-de-1984>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BAHIA. Museu arqueológico da Embasa. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Salvador: Embasa – Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A., 2013.

BAHIA. Painel de informações – Dados Socioeconômicos do Município de Salvador por Bairros e Prefeituras-Bairro. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER. INFORMS. Disponível em: http://www.conder.ba.gov.br/sites/default/files/2018-08/Painel%20de%20Informa%C3%A7%C3%B5es%20-%20Dados%20Socioecon%C3%B4micos%20da%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Salvador_0.PDF. Acesso em: 08 fev. 2020.

³⁰ SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, 1986, p. 60.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, nov. 1937. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Decreto-Lei%20n%C2%B0%2025%20de%2030%20de%20novembro%20de%201937.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

D'AFFONSECA, Sílvia Pimenta; CERQUEIRA, Karina Matos de Araújo Fadigas. Memorial descritivo. Parque do Queimado: Diagnóstico e recomendações para projeto de Restauro. Salvador, 2015. Disponível em: <https://neojiba.org/transparencia/compras-e-servicos/processos/21/edital-de-selecao-para-obras-de-requalificacao-do-parque-do-queimado>. Acesso em: 10 fev. 2020.

DE AZEVEDO, Livia Dias. *Feira de Santana: entre culturas, paisagens, imagens e memórias visuais urbanas (1950-2009)*. Feira de Santana: UEFS editora, 2015.

DE OLIVEIRA TOURINHO, Aucimaia; DE ALMEIDA COSTA, Nicholas Carvalho. As Fontes na Cidade de Salvador. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 1, n. 1, 2012.

CANCLINI, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. *Revista de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 95-115, 1994.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. São Paulo: TupyKurumin, 2006.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

SAMPAIO, C. N. *50 anos de Urbanização: Salvador da Bahia no Século XIX*. Rio de Janeiro: Versal, 2005.

SALVADOR. Lei n. 9148, de 08 set. 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Prefeitura Municipal da cidade de Salvador. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/novalouoossancionada.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

SALVADOR ANTIGA. Salvador antiga, 2020. Parque e Fonte do Queimado. Disponível em: <http://www.cidade-salvador.com/patrimonios/queimado.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SALVADOR ANTIGA. Salvador antiga, 2020. Imagens antiga do Vale do Queimado e Caixa d'Água. Disponível em: <http://www.salvador-antiga.com/queimado/antigas.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, São Paulo, v. 86, p. 59-63, 1986.

REIS, Lysie. A história na vitrine – Novas estratégias e convenções no ritual de preservação. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

REIS, Lysie; DALTRO, José Maurício. As controvérsias da salvaguarda do patrimônio da humanidade: Um estudo sobre a conquista de moradia em área urbana de caráter patrimonial. *In: XIV Encontro Nacional da ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

TOURINHO, Aucimaia de Oliveira. Estudo Histórico e Sócio Ambiental das Principais Fontes Públicas de Salvador. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica da UFBA, Universidade Federal da Bahia, 2008.

VILHENA, Luiz dos Santos. *A Bahia no século XVIII*. Salvador: Editora Itapuã, 1969.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Matheus Silva; REIS, Lysie. "Tombar não é preservar" – políticas controversas na salvaguarda do patrimônio material no bairro da Caixa d'Água, em Salvador/BA. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 129-155, jan./jun. 2021.

O isolamento social no contexto da COVID-19: como a pandemia é sentida no “quarto de despejo” da cidade?

Tirza Natiele Almeida Matos

Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Discente no Programa de Iniciação Científica da UESB – PIC/UESB. Membro do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Integrante do NAJA – Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa. Membro do NEDIC – Núcleo de Estudos de Direito Contemporâneo. Integrante do GPDS – Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: tirzanatiele@hotmail.com.

Tainah Souza Silveira

Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Discente no Programa de Iniciação Científica da UESB – PIC/UESB. Membro do NAJA – Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa. Integrante da Equipe Executora da Clínica de Direitos Humanos – CDH/UESB. Membro do GPDS – Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: tainahsilveira@gmail.com.

Cláudio Oliveira de Carvalho

Pós-Doutor em Sociologia Urbana pela Universidade Federal da Bahia. Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Membro do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Integrante do NAJA – Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa. Coordenador do GPDS – Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: ocarvalho@uesb.edu.br.

Resumo: Diante da pandemia de COVID-19 e da sua propagação no Brasil, o território se torna significativo no enfrentamento à nova doença, a partir da compreensão de que há relação entre a proporção de contaminação, a densidade demográfica e a infraestrutura urbana ofertada nas regiões. Nesse sentido, a presente pesquisa se propôs a investigar os reflexos do coronavírus para os grupos sociais que suportam a negação do direito à cidade. Para tanto, inicialmente, o trabalho utilizou como metodologia uma revisão bibliográfica, com o levantamento de fontes teóricas que tratam da organização urbanística brasileira e das suas questões socioeconômicas correlatas, acompanhada de recursos literários, por meio de uma correlação entre o direito e a obra *Quarto de despejo*, de Carolina Maria de Jesus, tendo em vista que esta evidencia a realidade da periferia brasileira através de sua própria vivência. O trabalho também contou com a pesquisa empírica, com a análise de duas decisões judiciais proferidas no contexto de pandemia, em sede de ações civis públicas, concernentes aos serviços públicos essenciais, como abastecimento de água potável e oferta segura de transporte público, em regiões periféricas. Por conseguinte, foi percebido como as medidas necessárias para o combate da doença são distribuídas de forma desigual no território e como os ônus decorrentes do vírus prejudicam determinados grupos sociais de forma mais intensa.

Palavras-chave: Direito à cidade. Desigualdade socioespacial. Medidas preventivas. Pandemia.

Sumário: Introdução – 1 A construção das cidades brasileiras: uma retrospectiva histórica – 2 O direito à cidade: como é exercido no “quarto de despejo”? – 3 “A sul” da quarentena: quem está no “quarto de despejo” da pandemia? – Considerações finais – Referências

Introdução

O SARS-CoV-2, conhecido como novo coronavírus, manifestou os primeiros casos no Brasil no final do mês de fevereiro de 2020. A doença foi introduzida no país por meio do retorno dos cidadãos que vieram de outras nações com alta taxa de contaminação, principalmente da China, em Wuhan, onde se acredita ter iniciado a disseminação da COVID-19. Com o passar dos dias, no início de março, iniciou-se a transmissão comunitária da doença, o que levou à primeira morte no Brasil em meados desse mês.

Os casos foram aumentando progressivamente, sendo que o país já atingiu a marca de 51.271 mortes, em 22 de junho de 2020,¹ o que levou os estados a declararem estado de emergência e a tomarem medidas drásticas, como o *lock-down*,² o qual previa a restrição de circulação de pessoas na cidade e bloqueio de estradas como forma de evitar a disseminação da doença.

Em razão de as medidas preventivas e de tratamento estarem ligadas a questões sociais, visto que a mobilidade foi impactada e, conseqüentemente, o exercício de muitas profissões foi impedido, com o fechamento do comércio e demissão de muitas pessoas, o Estado instituiu o auxílio emergencial, criado pela Lei nº 13.982/20, que oferece o pagamento desse benefício para grupos mais afetados economicamente e que necessitam da circulação de pessoas para exercerem suas atividades, como os desempregados, trabalhadores informais e microempreendedores individuais.

O âmbito territorial se torna significativo a partir da compreensão de que há relação entre a proporção de contaminação, a densidade demográfica e a infraestrutura urbana ofertada.³ À vista disso, as porções do território brasileiro demandam políticas públicas específicas, pois o não acesso ao desfrute pleno do direito à cidade, abarcando habitação e acesso à infraestrutura de qualidade, leva a uma maior capacidade de disseminação do vírus.

A presente pesquisa se propõe a investigar os impactos da pandemia para os grupos sociais que experienciam a negação do direito à cidade. Para tanto, inicialmente, o trabalho utilizou como metodologia uma revisão bibliográfica, com o levantamento de fontes teóricas que tratam da organização urbanística brasileira

¹ CORONAVÍRUS BRASIL. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. In: *Coronavírus Brasil*. Atualizado em 22.06.2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

² A palavra pode ser traduzida para o português como "confinamento". Consiste em uma versão mais rígida do distanciamento social, transformando as recomendações em obrigações, como imposição do Estado.

³ CONNOLLY et al., 2020 apud COSTA, Marco Aurélio et al. *Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. IPEA, abr. 2020. 66p. Nota técnica, p. 7.

e das suas questões socioeconômicas correlatas, acompanhada de recursos literários, por meio de uma correlação entre o direito e a obra *Quarto de despejo*, de Carolina Maria de Jesus,⁴ tendo em vista que esta evidencia a realidade da periferia brasileira através de sua própria vivência.

O trabalho também contou com a pesquisa empírica, com a análise de duas decisões judiciais proferidas no contexto de pandemia, em sede de ações civis públicas que correm nos estados da Bahia e de Minas Gerais, concernentes aos serviços públicos essenciais, como abastecimento de água potável e oferta segura de transporte público em regiões periféricas, a fim de melhor compreender as consequências da disseminação da doença nas parcelas mais pobres da sociedade.

Apesar de ter estudado por apenas dois anos, a mencionada autora, Carolina Maria de Jesus, valorizava a educação e escreveu a obra durante cinco anos, entre 1955 e 1960. Sozinha, a autora criou e sustentou os seus três filhos por meio do seu trabalho como catadora de papel e era residente na favela do Canindé, Zona Norte de São Paulo.

O livro foi escrito em forma de diário, durante o governo de Juscelino Kubitschek, no contexto do lema "50 anos em 5". Sendo assim, grandes construções, como a de Brasília, traduziam a ideia de expansão da infraestrutura brasileira; todavia, à medida que esses investimentos ocorriam, a desigualdade socioespacial aumentava.

O trabalho, inicialmente, realizou uma retrospectiva histórica do modelo de construção das cidades no Brasil; seguidamente, foi feita uma análise de como o direito à cidade é vivido pela população periférica, realizando um paralelo com a supramencionada obra literária; e, por fim, uma explanação dos óbices enfrentados pela população mais vulnerável em decorrência da disseminação da COVID-19, assim como são realizadas as medidas de prevenção e tratamento para essas pessoas.

1 A construção das cidades brasileiras: uma retrospectiva histórica

Ao contrário do que parecem, as cidades brasileiras foram planejadas. O que não é apregoado pela mídia e pelo senso comum é que as desigualdades presentes na urbanização foram induzidas pelos interesses das classes dominantes, sob a salvaguarda do Estado. Apesar de a cidade se constituir um palco de luta e de disputa de projetos cidadãos, "houve sempre uma 'estrutura' social que regulasse substancialmente os interesses contraditórios das mais diversas classes sociais".⁵ Tal estrutura é o Estado, que tem sua base erguida na aristocracia da sociedade brasileira.

⁴ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960.

⁵ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 3.

Dessa maneira, erigiram-se a cidade e o tecido da urbanização brasileira, que, numa correlação desproporcional de forças política e econômica, construiu um modelo socialmente excludente e espacialmente segregador, que abriga hoje 84,4% da população brasileira.⁶

As vilas e cidades brasileiras, inicialmente, remontando ao período colonial português, surgiram como necessidade de estabelecer domínio e defesa sobre a terra recém-descoberta; portanto, foram se estabelecendo a partir de demandas concretas da economia de produção rural e proteção territorial. Ou seja, ao contrário da colonização espanhola, que visava à criação de núcleos estáveis e ordenados, a portuguesa era ditada pela economia de mercado. Tal economia foi desenvolvida, sumariamente, no interior, com atividades rurais baseadas na ideia de desenvolvimento do capitalismo europeu: latifúndio monocultor, extrativismo e trabalho escravo.

Dessa maneira, a conjuntura internacional e os acontecimentos políticos e econômicos – como a invasão holandesa no Nordeste e o ciclo do ouro em Minas Gerais e Goiás – possibilitaram o crescimento de diferentes regiões do país, que, conforme se faziam, não detinham um plano de criação das cidades, mas tão somente buscavam a satisfação das necessidades produtivas e mercantis dos senhores rurais, os quais detinham a superioridade social devido à posse das terras e espelhavam o poder colonial patriarcal da coroa portuguesa sobre tais terras e demais classes sociais.

A preocupação com as atividades mercantis de exportação era tamanha que não havia sequer a dedicação com alimentos para subsistência dos próprios moradores dos pequenos núcleos urbanos, o que gerava sucessivas crises de abastecimentos e baixa expectativa de vida devido à má alimentação.⁷

Para além de núcleos criadores de uma tradição própria, as primeiras cidades e vilas eram centros de defesa e imposição das ideias e crenças oficiais do corpo de tradições ocidentais. Por conseguinte, muito antes de uma preocupação objetiva na construção de cidades, os ideais subjetivos já ocupavam vilas, ruas e casas de todos os moradores, tal como um plano urbanístico a ser seguido.

A estrutura escravocrata hierárquica estava presente em todos os setores da vida das pessoas e, com a arquitetura das casas, não era diferente. Intentavam a demonstração de poder, força e riqueza e, portanto, eram e poderiam ser espaçosas, com grandes janelas, portas, jardins e salas, a ostentar o poderio dos senhores

⁶ OLIVEIRA, Nielmar de. Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano. Agência Brasil, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano#:~:text=Censo%202020&text=Nesta%20classifica%C3%A7%C3%A3o%2C%20o%20Brasil%20tem,6%25%2C%20em%20zonas%20rurais>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁷ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

sobre o território espacial. Aos escravos restavam as senzalas, onde se amontoavam sem conforto, as quais eram agregadas à casa-grande.

Alguns acontecimentos importantes impulsionaram à urbanização um país eminentemente agrícola e rural, como o fim da escravidão, o ciclo do café, a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), a industrialização e a mecanização agrícola. A Revolução Industrial deslocou o eixo da economia de mercado colonial, potencializando a produção em larga escala para ser servida ao comércio mundial e, dessa forma, favoreceu a hegemonia da burguesia industrial.

Paralelamente, a mecanização agrícola do campo impulsionou o êxodo rural de diversos trabalhadores que perderam suas ocupações para as máquinas. Esse cenário de ausência de renda e emprego, assim como de necessidades de subsistência, tornava os trabalhadores presas fáceis para as indústrias, que necessitavam de mão de obra barata e também de consumidores dos seus produtos.

De forma concomitante, a Lei de Terras definia os contornos da desigualdade socioespacial no país ao instituir a propriedade privada da terra, definindo a aquisição desta apenas mediante a compra e, por essa razão, tornou-se um marco para o ingresso na nova ordem econômica mundial.

Os que já possuíam terras de concessões portuguesas nada deveriam pagar por elas, enquanto a imensa maioria da população recém-chegada do campo, juntamente com os escravos recém-libertos, sem condições aquisitivas e sem posses de terras, tinha apenas necessidades básicas, como moradia, renda e alimentação.

Com a decadência da economia rural como consequência da modernização tecnológica, no final do século XIX, intensificou-se a busca por moradia nas áreas urbanas, desencadeando novas crises de habitação. Com o fornecimento de empregos precários e ausência de moradias adequadas, essa população passou a se amontoar nos cortiços e centros, onde se concentrava a maioria dos trabalhadores sem acesso à moradia adequada. Destarte, gerou-se uma concentração demográfica, a qual favorecia o aparecimento de epidemias diversas – devido à falta de infraestrutura –, que acabavam assolando toda a cidade.

Diante disso, a política higienista de combate aos cortiços se instala, gerando, como resposta estatal, as vilas higiênicas, seguidas pelas vilas operárias, que se concentravam distantes da dinâmica da cidade, bem como a expulsão dessas populações, que passaram a ocupar os morros. A favelização se dá, portanto, na esteira da suburbanização da população de média e baixa renda, através de loteamentos populares em áreas distantes. Por conseguinte, "predominavam no mercado imobiliário as relações de aluguel de casa, de arrendamentos e aforamentos de terras, particularmente em relação aos estratos sociais de renda baixa

e média, já que os de alta renda, constituídos de proletários de terras, mantinham um incipiente mercado de lotes urbanos”.⁸

No Brasil, a questão habitacional relacionou-se com a urbanização intensiva e o desenvolvimento industrial do século XX – mas não só. A estruturação habitacional brasileira revela-se com características socioeconômicas e culturais próprias, com diferenças na forma de uso e ocupação do solo, bem como configurações espaciais peculiares. Ângela Gordilho⁹ aponta que “a ‘casa própria’ também acabou prevalecendo ao sistema de aluguel. Contudo, foi viabilizada para uma grande parte da população por processos informais, com graves problemas de condições de habitabilidade”.

Dentre as diferentes soluções para as crises habitacionais, está o rompimento com o sistema de aluguel, levando à oferta de loteamentos populares e produção estatal de moradia. Encontravam-se também, de forma paralela, soluções produzidas além do controle do Estado, como os loteamentos clandestinos e as favelas.

Importante registrar o *status* de mercadoria que a terra evidencia em suas relações desde a promulgação da já citada Lei de Terras em 1850, a qual levou, de acordo com Raquel Rolnik,¹⁰ a uma absolutização da propriedade. Diante disso, não restam àqueles que não possuem condições econômicas de adquirir a terra por meio da compra senão a ocupação informal em topos de morros e nos arredores da cidade, lugares muitas vezes impróprios para a construção de moradias. Tais lugares passam a concentrar uma imensa parcela da população, sem condições sanitárias e de infraestrutura.

O que se observa na história da construção das cidades, a partir da Revolução Industrial, é que a concentração industrial e o capital financeiro eram os que ditavam os investimentos prioritários que e onde deveriam ser feitos. Tal contexto justifica as regiões Norte e Nordeste possuírem menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) quando comparadas à região Sudeste.¹¹ Paralelo a isso:

A reestruturação produtiva do capital na década de 80 alterou e muito as relações no mundo do trabalho. O aumento da produtividade, o salto dado pela tecnologia da informação e a automação em larga escala aumentaram drasticamente os índices de desemprego. A flexibilização

⁸ SOUZA, Ângela Gordilho. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re) Qualificando a questão para Salvador-BA. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, SP, n. 5, p. 63-89, 2001.

⁹ SOUZA, Ângela Gordilho. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re) Qualificando a questão para Salvador-BA. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, SP, n. 5, p. 63-89, 2001.

¹⁰ ROLNIK apud SOUZA, Ângela Gordilho. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, SP, n. 5, p. 63-89, 2001. p. 23.

¹¹ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

das leis trabalhistas diminuiu direitos da classe trabalhadora e desorganizou sindicatos.¹²

Os problemas da classe trabalhadora são ainda intensificados quando o Estado transfere para o setor privado a responsabilidade dos investimentos nas áreas sociais, o que levou a um sucateamento das áreas de educação, saúde, moradia e segurança. A ausência do Estado nesses setores fez com que o mercado os regulasse à sua maneira, ou seja, voltando-se para a geração de lucro; conseqüentemente, deixou de fora as classes mais pobres. Portanto, para a massa da população, restou sustentar o ônus e o caos do desenvolvimento urbano, do planejamento voltado para os interesses da burguesia industrial e do mercado imobiliário.

As favelas transitam no tempo enquanto uma grande senzala ou “quarto de despejo”, onde os trabalhadores vivem amontoados, sem condições de habitabilidade e com estreita dependência em relação à “casa-grande” (a cidade), para adquirirem renda através da venda alienante da sua força de trabalho. As classes mais pobres sempre foram vistas como mão de obra barata para impulsionar o desenvolvimento econômico das cidades, mas, do produto desse desenvolvimento, nunca puderam fazer parte espacial, política, social e econômica.

O que se observa é a repetição da estrutura da casa-grande nos dias atuais: da senzala ou favelas se extraindo toda força e a estas nada sendo devolvido da riqueza que é gerada nas cidades; e, como um “quarto de despejo” ou política higienista que se repete, esconde-se o subproduto da urbanização injusta e segregadora: o caos da ausência de infraestrutura, a miséria e a fome.

2 O direito à cidade: como é exercido no “quarto de despejo”?

O conceito de direito à cidade varia de acordo com a localidade em que é analisado. No Brasil e em países na América Latina, refere-se ao combate da segregação espacial e maior participação política na construção do modelo urbano. Todavia, em qualquer significado que essa expressão possa tomar, não estará presente somente uma perspectiva jurídica, mas também de ordens econômica e política, para conceber um modelo mais sustentável de cidade.¹³

Para os gestores públicos, o direito à cidade assumirá uma noção quase diametralmente oposta. Eles concebem tal direito por meio da lógica do capital, para a união dos cidadãos urbanos, com intuito de desenvolver o potencial econômico da cidade. De forma concomitante, inundam o espaço cidadão de campanhas

¹² CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 24.

¹³ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 39.

publicitárias, referentes às temáticas sociais relevantes, como proteção ao meio ambiente e conservação das riquezas culturais.¹⁴

O que ocorre, na verdade, são transformações cosméticas, já que os problemas não são efetivamente enfrentados. Há uma espetacularização das medidas públicas. Nesse “universo” invertido, a realidade vivida é invadida pela contemplação do espetáculo. O mundo se converte em imagens, e estas se tornam seres reais, que resvalam em um comportamento hipnótico. Portanto, o espetáculo é “a conservação da inconsciência na modificação prática das condições de existência”.¹⁵ Por essa razão, o modelo neoliberal de se criar e de se desenvolver a cidade não é questionado, ao tempo em que mudanças são continuamente prometidas.

Desde a organização das cidades gregas, os espaços possuíam um modelo de comunidade cuja minoria de cidadãos livres detinha o poder sobre os outros indivíduos. Havia democracia, todavia, seus elementos eram hierarquizados, constituindo, assim, uma democracia da “não liberdade”.¹⁶ No passar dos tempos, a propriedade privada – incluindo o próprio solo – se fortaleceu e se concentrou, o que foi refletido em outras sociedades, alcançando até o modelo da brasileira.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, criou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a qual regulou direitos fundamentais em um âmbito internacional. Impulsionada por um contexto de devastação pós-guerra, no seu artigo 25º, versa sobre o direito à moradia e condições mínimas para uma vida 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.¹⁷

Dessa forma, a referida publicação trouxe uma nova perspectiva para o sentido do direito à moradia em uma compreensão complexa, ou seja, da necessidade da conjunção de outros direitos sociais para que esse fosse exercido de forma plena.¹⁸

Para explorar o conteúdo do direito à cidade, muitos documentos foram elaborados, ainda que sem força legislativa, para orientar a construção dos seus princípios, como a Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade

¹⁴ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 40.

¹⁵ DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997 [1967]. p. 23.

¹⁶ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011. p. 36.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

¹⁸ OLIVEIRA, Larissa Assunção. *As mulheres no “quarto de despejo” das cidades: como se constitui o direito à cidade para as mulheres*. Vitória da Conquista: UESB, 2017. p. 29.

(2000) e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005). Nesse sentido, vale citar dois dos mais importantes axiomas:

[...] não discriminação: a cidade deve ser gerida de modo a respeitar os direitos de todas as pessoas, sem desigualdade de gênero, nacionalidade, cor, escolaridade, religião, condição socioeconômica, orientação sexual, ocupação ou qualquer outra. Para estudiosos como Milton Santos, a cidade acaba sendo uma reprodução espacial das discriminações que marcam a sociabilidade humana. A discriminação acaba se transformando em segregação sócio-espacial, situação que está na raiz de muitas mazelas sociais. Reconhecer que a discriminação molda o espaço urbano é um primeiro passo para produzir cidades mais amparadas pela justiça social; [...]

[...] atenção prioritária às pessoas em situação de vulnerabilidade social: princípio que se liga à noção de justiça distributiva. Por dessa concepção, o poder público deve realizar programas sociais e de desenvolvimento econômico focados na redução das desigualdades, priorizando os grupos em situação de pobreza e marginalidade.²⁰

Essa nova visão acerca do tema também refletiu no conteúdo constitucional brasileiro e, por conseguinte, o direito à cidade passou a ser garantido pela Constituição da República de 1988, em seus artigos 183 e 184. Além disso, os referidos artigos são regulados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, intitulada de Estatuto da Cidade. Em seu artigo 2º, inciso I, estabelece o direito do povo a cidades sustentáveis, compreendidas como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".²⁰

Ambas as supramencionadas normas estabelecem que a gestão do direito urbanístico seja feita através do Plano Diretor Urbano, o qual é competência dos municípios, tendo em vista que é o âmbito com maior proximidade da realidade cidadina. Tal plano orienta os agentes públicos e privados acerca do que deve ser realizado no território. Para tanto, também é garantido à população participar das audiências do poder público municipal nos projetos que possam causar prejuízos à comunidade e ao meio ambiente.

Apesar de toda a proteção legislativa no sentido de assegurar o exercício do direito à cidade, arraigado a outros direitos fundamentais, ainda há grande desrespeito e negação às camadas populares como reação a toda construção histórica

²⁰ CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 43-44.

²⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ocivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

do espaço urbano brasileiro. Apenas quem vive essa realidade compreende, em profundidade, o sabor amargo da desigualdade socioespacial.

As camadas sociais preenchem os espaços urbanos de acordo com sua situação econômica. As regiões mais abastecidas de infraestrutura e serviços se constituem em mercadoria de maior valor. A partir da compreensão de que a maior parte da população brasileira se encontra nos extratos mais baixos da pirâmide social, percebe-se que, para o povo, resta habitar em localidades que se adequem ao seu poder aquisitivo, ou seja, que carecem de bens necessários para a garantia de uma vivência digna.²¹ Nesse espaço, o indivíduo está diante do “quarto de despejo”, onde se depositam os “lixos” da sociedade.

Carolina Maria de Jesus mostrou as facetas da periferia de forma escancarada, sem embelezamentos e de maneira detalhada, mesmo sem acesso a um ensino formal. A autora descreve como o poder público apenas oferecia atenção à comunidade em épocas eleitorais. Por essa razão, classificou São Paulo da seguinte forma: “O Palácio é a sala de visita. A Prefeitura é a sala de jantar e a cidade e o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos”.²²

Apesar do espaço de décadas para a atualidade, torna-se claro como os indivíduos responsáveis pela produção legislativa, por não vivenciarem, de fato, a experiência da favela, não souberam – e nem mesmo desejavam – satisfazer as necessidades do povo ou levar mudanças significativas àquele espaço, de modo a atender apenas os interesses da classe dominante, como em toda a história.

Em uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), em 2018, constatou-se que mais de 74 milhões de brasileiros viviam sem coleta de esgoto sanitário, ou seja, 35,7% da população.²³ Além disso, outra pesquisa realizada pela mesma instituição, mas em 2016, concluiu que 31 milhões de brasileiros viviam em residências sem acesso a abastecimento de água pela rede de distribuição.²⁴ Como a realidade de Carolina, esses números mantiveram-se abundantes e latentes.

A narradora-personagem conta como era sua habitação: um barraco. O telhado coberto por papelões, os quais apodreciam quando chovia e invadia o “quintal” dos favelados. Concomitante ao estado, descrito como “primitividade”, da moradia, vinha a fome. Quando Carolina ouvia a voz do padeiro anunciando “está na hora do café”, logo lhe vinha ao pensamento que era a minoria na favela que possuía o privilégio de realizar essa refeição. Por essa razão, afirma que os filhos de uma

²¹ BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. *Lua Nova*, São Paulo, n. 97, p. 81-106, abr. 2016. p. 86.

²² JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960. p. 24.

²³ ESTADÃO CONTEÚDO. IBGE: 35,7% dos brasileiros vivem sem esgoto, mas 79,9% já têm acesso à internet. *IstoÉ Dinheiro*, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/ibge-357-dos-brasileiros-vive-sem-esgoto-mas-799-ja-tem-acesso-a-internet/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

²⁴ MELLIS, Fernando. IBGE: 31 milhões de brasileiros pobres vivem sem água encanada. *R7*, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/ibge-31-milhoes-de-brasileiros-pobres-vivem-sem-agua-encanada-15122017>. Acesso em: 23 jun. 2020.

de suas vizinhas ficaram com a saúde fragilizada e, quando pessoas de fora os visitavam, diziam que para conseguir viver naquele espaço, seria necessário se tornar um porco.

Além disso, Carolina comenta acerca da necessidade de o Brasil ser dirigido por uma pessoa que já passou fome, pois, na sua visão, a fome também é professora. Nesse sentido, quem já passou por esse tipo de necessidade passaria a ter empatia pelo próximo e, sobretudo, pelas crianças.²⁵ O que ocorre, no entanto, é que o principal instrumento de organização do direito à cidade, o supramencionado Plano Diretor Urbano, é dirigido por pessoas que desejam a manutenção do *status quo* social, com sua respectiva desigualdade socioeconômica.

Segundo estudo do IBGE, realizado nas eleições de 2016, a etnia branca foi a única que teve maior representatividade entre os vereadores eleitos, com 57,1% (cinquenta e sete vírgula um por cento), sendo que as maiores diferenças foram encontradas entre os pardos e os pretos, sendo este último com apenas 5% (cinco por cento).²⁶ Dessa forma, em razão de a população negra ser a mais vulnerável no âmbito econômico, percebe-se que os espaços de poder são inundados pelos ricos – empresários –, com a especulação imobiliária, e pelos governantes, que, mesmo com a função de pensar no povo, visam ao lucro.

Por meio de uma pesquisa, a qual abordava uma avaliação de programas de promoção da saúde em territórios de vulnerabilidade social,²⁷ conclui-se que o cuidado com a saúde está profundamente conectado ao desenvolvimento do ambiente de habitação. Nesse sentido:

[...] a complexidade do processo saúde-doença em áreas de vulnerabilidade socioambiental, onde as doenças da pobreza coexistem com as doenças crônicas não-transmissíveis, com as causas externas de lesões, as condições de saneamento e dificuldades no acesso às medidas profiláticas, incluindo tratamento e medidas educativas. É nesse contexto que as infecções por parasitas intestinais (IPIs) perpetuam o ciclo doença-pobreza-doença, ao prejudicar a função cognitiva e o desempenho escolar e, conseqüentemente, as condições de empregabilidade.²⁸

Ademais, também foi constatado que, no município de Laje do Muriaé, no estado do Rio de Janeiro, a maior parte dos moradores ingeria água oriunda de

²⁵ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960, p. 22.

²⁶ G1. Etnia branca é a única que tem representação maior nas câmaras. G1, São Paulo, 09 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/etnia-branca-e-unica-que-tem-representacao-maior-nas-camaras.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

²⁷ OLIVEIRA, R. T. Q. et al. Matriz de avaliação de programas de promoção da saúde em territórios de vulnerabilidade social. *Ciênc. saúde coletiva*[online], 2017, v. 22, n. 12, p. 3915-3932, ISSN: 1413-8123. Acesso em: 28 maio 2020.

²⁸ OLIVEIRA, R. T. Q. et al. Matriz de avaliação de programas de promoção da saúde em territórios de vulnerabilidade social. *Ciênc. saúde coletiva*[online], 2017, v. 22, n. 12, p. 3915-3932, ISSN: 1413-8123, p. 3. Acesso em: 28 maio 2020.

poços e minas. Posteriormente, 84,2% da água coletada das casas foi indicada como não apropriada para o consumo em razão da presença de coliformes fecais.²⁹ Portanto, é evidente como os espaços que não estão nos centros urbanos, desde décadas atrás, foram considerados como uma “não cidade”.

Carolina chega a afirmar que, em uma das vezes em que foi lavar as suas roupas na lagoa – além de uma única torneira em toda a sua comunidade, era a opção que restava para ter acesso à água –, o serviço de saúde do estado alertou à população que a água transmitia doenças “do caramujo”;³⁰ no entanto, a autora afirma que a instituição apenas avisou o que eles já sabiam, mas ignoravam, tendo em vista que não lhes cabia outra escolha.³¹ Em outra oportunidade, comenta que o governo estava realizando exames para detecção de doenças e que houve a notificação de 160 casos positivos na favela; sendo assim, Carolina questiona: “Será que eles vão dar remédios? A maioria dos favelados não há de poder comprar”. Portanto, essa conjuntura já se fazia viva à sua época.

Diante do referido contexto, a autora afirma: “E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual – a fome!”.³² Sendo assim, é importante destacar que, além das dificuldades espaciais, econômicas e patriarcais, como mulher preta, Carolina também sofria a opressão do racismo, o qual, após a abolição da escravatura, apesar de ter tomado novos formatos e meios de manifestação, como a imposição da pobreza ao povo negro, sempre se fez presente, até os dias atuais.

A construção histórica do racismo resvalou na atribuição, para a maior parte das mulheres negras, do exercício dos trabalhos domésticos, que não eram feitos pelas suas irmãs brancas, o que culminou tanto em tomar toda a responsabilidade dos cuidados do lar e dos filhos como em ter essa atividade como profissão.³³ Sendo assim, a mulher necessita realizar uma maior quantidade de deslocamentos, os quais não são visíveis na lógica da mobilidade urbana. Essa falta de preocupação leva à ausência de linhas de transporte que abarquem suas necessidades distintas, deixando os trajetos mais demorados e perigosos.³⁴

A narradora-personagem descreve, também, os obstáculos que enfrentava na utilização do transporte público. Em uma das vezes em que foi para a “sala

²⁹ OLIVEIRA, R. T. Q. et al. Matriz de avaliação de programas de promoção da saúde em territórios de vulnerabilidade social. *Ciênc. saúde coletiva*[online]. 2017, v. 22, n. 12, p. 3915-3932, ISSN: 1413-8123, p. 13. Acesso em: 28 maio 2020.

³⁰ Nomenclatura popular para se referir à esquistossomose.

³¹ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960. p. 67.

³² JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960. p. 23.

³³ DAVIS, Angela Y. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2016 [1981]. p. 97.

³⁴ ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. O direito à cidade e a mobilidade de mulheres: as potencialidades e as críticas às políticas de transporte exclusivo. In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress, 2017, Florianópolis. Anais...* Florianópolis: UFSC, 2017. p. 2

de visitas” para catar papel, teve que escolher entre comer, depois de uma longa jornada de trabalho, e pagar passagem para voltar para casa. O alto custo do bilhete para “pegar o bonde” já a havia feito implorar para que deixassem seus filhos e ela adentrarem, mesmo sem pagar o valor total das entradas. À vista disso, a realidade do “quarto de despejo” foi e é permeada por empecilhos, sendo todos, de alguma forma, ligados à sistemática do direito à cidade. Como afirmou Carolina, preta é a pele dos favelados e também preto é o lugar em que eles moram.³⁵

3 “A sul” da quarentena: quem está no “quarto de despejo” da pandemia?

A nova doença COVID-19 marcou o ano corrente em todo o globo. Os países têm procurado combatê-la por meio de medidas para conter sua disseminação. Sendo assim, objetivam o “achatamento da curva”³⁶ para que os sistemas de saúde não entrem ainda mais em colapso, em decorrência do grande número de indivíduos contaminados de forma concomitante. Para tanto, a medida mais aclamada e que tem demonstrado maior efetividade é o isolamento social.

No Brasil, foram adotadas medidas de combate por meio da construção de infraestruturas temporárias de saúde, como os hospitais de campanha, e adoção de medidas de isolamento social, como o “toque de recolher”.³⁷ Todavia, as três esferas do governo não conseguiram se articular nesse enfrentamento em decorrência da instabilidade política e carência orçamentária.³⁸

Os discursos vindos do chefe do Poder Executivo e do governo federal, por meio de seus ministérios, seja no uso de determinados medicamentos, seja da dispensabilidade da quarentena, iam de encontro às recomendações feitas pela Organização Mundial da Saúde e pelos profissionais da saúde brasileiros, o que levou a um choque de atuações entre os governos dos municípios e dos estados com o governo federal e, conseqüentemente, a um alto número de contaminados, qual seja, 14.779.529, atualizado em 03 de maio de 2021.³⁹

Ao fazer uma análise do espalhamento da doença, percebe-se que a taxa de contaminação não está ligada somente ao comportamento dos sujeitos, como

³⁵ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960. p. 143.

³⁶ A expressão significa retardar a propagação da epidemia, fazendo referência à curva epidêmica, a qual representa o número de pessoas infectadas em determinado período de tempo.

³⁷ A medida proíbe a circulação de pessoas na cidade após determinado horário estabelecido pelo governo.

³⁸ SAMPAIO, Cristiane. Brasil sem comando: especialistas apontam erros e desafios que agravam crise de saúde. *Brasil de Fato*, 24 maio 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/24/brasil-sem-comando-especialistas-apontam-erros-e-desafios-que-agravam-crise-de-saude>. Acesso em: 23 jun. 2020.

³⁹ CORONAVÍRUS BRASIL. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. In: *Coronavírus Brasil*. Atualizado em 03.05.2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 03 maio 2021.

aquele que não adota as medidas higiênicas de prevenção, mas também aos fatores de ordem social. Sendo assim, apesar de o vírus não escolher uma classe social, quando os indivíduos são acometidos, as questões relativas à qualidade de vida – acesso a saneamento básico, água potável, unidades de saúde, renda, entre outros – do doente são determinantes para a proporção da infecção e sua propagação.⁴⁰

A pandemia tem alvos privilegiados e, mesmo assim, há uma consciência de comunhão planetária, como se todos sofressem suas consequências da mesma forma, sobretudo na taxa de letalidade.⁴¹ Todavia, qualquer quarentena terá caráter discriminatório, mais difícil para alguns grupos do que para outros, e impossível para uma grande parcela, responsável pela manutenção do isolamento social de toda a população. Portanto, “a política da morte conforma a quarentena mais como um privilégio do que um direito”.⁴²

Os grupos mais prejudicados compõem o intitulado “sul” da quarentena. A nomenclatura se refere aos problemas comuns dessas pessoas, estabelecendo um espaço-tempo político, social e cultural, constituindo uma metáfora “do sofrimento humano injusto causado pela exploração capitalista, pela discriminação racial e pela discriminação sexual”.⁴³ Por conseguinte, faz-se importante citar os principais grupos do “sul”.

Em razão da divisão sexual do trabalho, às mulheres foi delegada a função de “cuidadoras do mundo”. Nesse sentido, profissões como enfermagem e assistência social são ocupadas, em maioria, por mulheres e se encontram na linha de frente do enfrentamento à pandemia, prestando auxílio a doentes e idosos, dentro e fora das unidades de saúde.⁴⁴ Além disso, recaem sobre os seus ombros os cuidados com a família e necessidades domésticas do lar. Por essa razão, a mulher, durante a quarentena, precisa se movimentar muito mais, seja em direção ao seu trabalho, seja para a aquisição dos bens necessários para a manutenção da casa.

Diante da aludida situação, ocorrem situações como dois casos emblemáticos no Brasil. O primeiro, em Miguel Pereira/RJ, da empregada doméstica que contraiu a doença de sua patroa, a qual, mesmo testando positivo para a COVID-19 e necessitando ficar em quarentena, continuava exigindo os serviços da trabalhadora, que

⁴⁰ COSTA, Marco Aurélio et al. *Apartamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. IPEA, abr. 2020. 66p. Nota técnica. p. 8.

⁴¹ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 7.

⁴² RODRIGUES, Hanna Cláudia Freitas; CARDOSO, Patrícia de Menezes. Políticas de morte versus redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 91-110, jan./jun. 2020. p. 95.

⁴³ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 15.

⁴⁴ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 18.

veio a óbito.⁴⁵ O segundo, em Recife/PE, da também empregada doméstica que perdeu o seu filho, de cinco anos. Em razão de estar laborando e não ter ninguém para cuidar da criança, por causa do isolamento social, deixou-a aos cuidados da patroa enquanto passeava com os seus animais de estimação, no entanto, a empregadora permitiu a saída do menino, o qual veio a cair do nono andar do prédio, também vindo a óbito.

Os outros grupos do sul são compostos pelos moradores das periferias pobres da cidade e pelos negros. Em razão de viverem em espaços desurbanizados e com alta densidade demográfica – as favelas registraram um aumento na densidade populacional de mais de 60% entre 1991 e 2020⁴⁶ –, não têm acesso a condições mínimas garantidas pelo direito à cidade. A esse respeito:

Segundo dados da ONU Habitat, 1,6 mil milhões de pessoas não tem habitação adequada e 25% da população mundial vive em bairros informais sem infraestruturas nem saneamento básico, sem acesso a serviços públicos, com escassez de água e de eletricidade. Vivem em espaços exíguos onde se aglomeram famílias numerosas.⁴⁷

Levando em consideração que o isolamento social exige um maior afastamento entre os indivíduos e medidas higiênicas que demandam estrutura, esse público também se torna mais vulnerável. Sendo assim, a população pobre e negra tem sentido os casos da COVID-19 dispararem. Em um estudo feito com base nos Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde, constatou-se que, “entre negros, há uma morte a cada três hospitalizados por SRAG (síndrome respiratória aguda grave) causada pelo coronavírus; já entre brancos, há uma morte a cada 4,4 hospitalizações”.⁴⁸

No mesmo sentido, em pesquisa realizada no município de São Paulo, em 2020, percebeu-se que, apesar de a população negra ser mais jovem nesta localidade e, assim, esperar-se que sua taxa de mortalidade fosse menor, em razão de

⁴⁵ REDAÇÃO PRAGMATISMO. Coronavírus: Doméstica morre após não ser dispensada pela patroa infectada. *Pragmatismo Político*, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2020/03/coronavirus-domestica-morre-apos-nao-ser-dispensada-pela-patroa-infectada.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁴⁶ IBGE, 2018; LIMA, A. L. S.; PÉRISSE, A. R. S.; LEANDRO, B.; BATISTELLA, C. E.; ARAÚJO, F.; SANTOS, J. L. M. S.; ANGELO, J.; MARTINS, M.; GRACIE, R.; OLIVEIRA, R. G. Covid-19 nas favelas: cartografia das desigualdades. In: MATTÁ, G. C.; REGO, S.; SOUTO, E. P.; SEGATA, J. (Eds.). *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia* [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, pp. 111-121. Informação para ação na Covid-19 series. ISBN: 978-65-5708-032-0.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020, p. 18.

⁴⁸ A PÚBLICA. Covid-19: mortes de negros e pobres disparam. *Outras Mídias*, São Paulo, 08 maio 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/covid-19-mortes-de-negros-e-pobres-disparam/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

a COVID-19 fragilizar mais os idosos, ocorreu exatamente o contrário, esse grupo étnico sofre com maior risco:

A taxa padronizada de pretos e pardos (172 mortes/100 mil hab.) indica que, no Município de São Paulo, seriam esperados um total de 4.091 óbitos entre pessoas negras, caso suas condições de vida e sua pirâmide etária fossem iguais às da cidade como um todo. Entretanto, foram registrados 5.312 mortes de pessoas pretas e pardas até 31 de julho: uma sobremortalidade de 1.221 vítimas ou 29,8% além do que se esperaria. A mesma padronização aponta que seriam esperados 11.110 óbitos de pessoas brancas até a mesma data, sendo que foram registradas 9.616 mortes de pessoas dessa raça/cor: 1.494 pessoas ou 13,4% a menos.⁴⁹

O referido contexto ocorre, sobretudo, em razão de a qualidade de saúde estar ligada ao espaço habitacional. Nesse sentido, em pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade, “67% dos brasileiros que dependem exclusivamente do SUS (Sistema Único de Saúde) são negros, e estes também são maioria dos pacientes com diabetes, tuberculose, hipertensão e doenças renais crônicas no país”,⁵⁰ sendo que esses problemas de saúde se apresentam como agravantes para a COVID-19.

Igualmente, a ausência de políticas públicas e as carências estruturais nas quais vivem essas pessoas, com pouco ou nenhum acesso à água potável para manter a higiene mínima recomendada pela Organização Mundial de Saúde e demais médicos, dificultam a própria proteção, a de seus familiares e a guerra clínica no combate ao vírus. São trabalhadores que dividem suas casas, muitas vezes, com diversos familiares, sendo o distanciamento social apenas mais uma palavra ouvida rotineiramente pela mídia, mas algo completamente distante de sua realidade. São bairros e espaços urbanos que historicamente foram negligenciados pelos gestores públicos e que, por isso, raramente possuem postos de saúde com assistência médica e social, que prestem serviços de atendimento básico, informações e remédios.

Por essa razão, em 26 de março de 2020, foi ajuizada uma ação civil pública⁵¹ contra a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), a qual visava

⁴⁹ NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar. Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*. Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 151-172, jan./jun. 2020. p. 157.

⁵⁰ VALOR ONLINE. Coronavírus é mais letal entre negros no Brasil, apontam dados do Ministério da Saúde. *G1*, São Paulo, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/11/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-do-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁵¹ 8030872-43.2020.8.05.0001. Classe: Ação civil pública. Órgão Julgador: 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador.

defender direitos básicos de cidadãos em situação de vulnerabilidade social, residentes no estado da Bahia, diante do impacto da pandemia em sua renda, principalmente dos trabalhadores autônomos ou em situação de informalidade, para que a empresa não suspendesse o fornecimento de água para a população em caso de inadimplemento.

A petição inicial, dessa forma, traz que, tendo em vista a realidade excepcional vivenciada em decorrência da COVID-19, o método de cobranças por meio da interrupção de fornecimento, mesmo que por débito anterior, escancara uma afronta à própria dignidade da pessoa humana, posto que afeta mais intensamente a classe pobre. Nessa ordem de ideias, completou que o corte do serviço, nessas condições, “adquire uma característica especial, pois expõe o consumidor inadimplente a verdadeiro risco de vida, isto porque a medida não distingue aquelas pessoas que se enquadram ou não no grupo de risco”.

Em sede de apreciação da manutenção da liminar concedida à parte autora, pelo magistrado de primeiro grau, o Tribunal Pleno de Justiça da Bahia decidiu pela sua suspensão, ao argumento de que o cumprimento da primeira decisão levaria a impactos comerciais, calculados em milhões: “Notadamente, em um singular cenário de recessão econômico-financeira, atualmente, suportado pelos entes federativos, extensível à administração indireta, adveniente da propagação da pandemia SARS-COVID-19”.

Percebe-se, assim, como os desembargadores fazem referência à gravidade dos impactos causados pela nova doença, principalmente no que tange ao seu aspecto financeiro, todavia, direciona sua preocupação ao ente federativo. Então, surge a dúvida: onde fica a vulnerabilidade econômica dos cidadãos? E como os gastos de uma empresa podem se colocar acima da própria dignidade humana da população? Esta que, muitas vezes, não pode nem fazer o mínimo: lavar as mãos.

No mesmo sentido, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais ingressou com uma ação civil pública⁶² em face da MOBI Transporte Urbano Ltda. e do município de Governador Valadares, tendo em vista que a empresa não estava seguindo os protocolos de segurança necessários para a prevenção da disseminação do vírus.

Assim, a parte autora afirmou: “A referida empresa não tem adotado cotidianamente as medidas sanitárias de higiene, bem como vem permitindo as aglomerações de passageiros, o que se verifica através de ônibus lotados, morosidade na prestação do serviço à população, dentre outras condutas”. Além disso, tanto a empresa quanto o município permaneceram silentes e inertes quando a defensoria

⁶² Processo nº 5005537-30.2020.8.13.0105. Classe: Ação civil pública cível. Órgão julgador: 2ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares.

os acionou para prestação de informações concernentes ao transporte público no período de pandemia.

Nesse sentido, o juízo afirmou que, diante do “aumento exponencial e massivo no número de óbitos em virtude dessa doença, reputa-se clarividente e incontestável a urgência a qual requer a análise da questão que ora se afigura”, ao tempo que concedeu liminar à defensoria. Dessa forma, concluiu que, para além de se proteger o direito à saúde, a concretização das normas sanitárias é também o respeito à dignidade da pessoa humana, base de um Estado Democrático de Direito.

Do mesmo modo que Carolina sentia o peso da pobreza ao utilizar o transporte público, na atualidade, quem mais se faz presente nos ônibus e metrô é a classe mais vulnerável da sociedade e, conseqüentemente, os que seriam mais contaminados quando da falta de precauções pela mencionada empresa. Sabe-se que, para muitos, esse é o único meio de locomoção possível e, portanto, a segurança ao utilizá-lo é o mínimo a ser garantido pelo Estado, ainda mais no contexto excepcional de pandemia.

Nessa linha de inteligência, a disseminação da doença é facilitada nesses espaços que concentram maiores índices demográficos e grande circulação de pessoas, que simplesmente não podem parar de trabalhar porque precisam auferir renda para satisfazer necessidades básicas de sobrevivência, como a alimentação. E, mesmo com a viabilização da renda básica emergencial no valor de seiscentos reais pelo governo federal, sabe-se que ainda é grande a quantidade de pessoas que ainda não receberam o benefício, seja porque não preencheram os requisitos, seja por dificuldades de realizar a solicitação virtualmente – já que muitos não possuem computadores, celulares ou internet –, ou mesmo pela demora na confirmação e liberação da renda.

Partindo do ponto de que, através da moradia, se exercem todos os demais direitos de acesso à cidade, como o direito à infraestrutura básica, ao transporte e à água potável, o que acontece quando se perde, em meio a uma pandemia, a moradia? Segundo dados da Campanha Despejo Zero – Em Defesa da Vida no Campo e na Cidade, só entre março e agosto de 2020, pelo menos 6,5 mil famílias foram despejadas de suas casas e outras 20 mil famílias encontram-se ameaçadas de serem removidas a qualquer momento.⁵³ Em um cenário de isolamento social e outras medidas restritivas para conter o avanço do vírus, muitos foram os núcleos familiares que tiveram que escolher entre comer ou pagar o aluguel, tendo como saída, muitas vezes, a ocupação de imóveis abandonados, descumpridores de sua função social.

⁵³ ROCHA, O. Pelo Despejo zero na pandemia. *Brasil de Fato*, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/16/pelo-despejo-zero-na-pandemia>. Acesso em: 04 maio 2021.

Assim, também se questiona: como praticar um ato básico de higiene para se proteger do vírus, como lavar as mãos, quando não se tem onde fazê-lo? O cumprimento de despejos em reintegração de posse levantou a possibilidade de uma massificação do contágio por COVID-19 no Brasil devido às situações de exposição extrema a que as pessoas passam a estar expostas.

Nesse sentido, após mobilizações tanto do relator na ONU sobre direito à moradia quanto de movimentos sociais voltados à preservação da vida e da moradia, e da discussão de leis estaduais nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021,⁵⁴ que inaugurou a necessidade de os magistrados avaliarem, com cautela, o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, ainda mais nas circunstâncias que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, agravada pela pandemia.

Nesse contexto, é importante que o Poder Judiciário tenha papel ativo na tentativa de amenizar a crise causada pelo SARS-CoV-2, ainda mais intensa no "quarto de despejo" das cidades, de forma a priorizar o direito inalienável à vida em detrimento dos interesses patrimonialistas de classes privilegiadas.

A pandemia não mata de forma indiscriminada. Apesar de ser menos discriminatória que outras violências sociais, demonstra essa característica de forma intensa no que concerne à prevenção, expansão e mitigação da COVID-19.⁵⁵ A lista dos grupos que participam do "quarto de despejo" da quarentena não é exaustiva, porém os quatro descritos revelam um fato: o isolamento social, além de tornar mais visível, reforça as desigualdades sociais e o sofrimento imerecido desses indivíduos.⁵⁶

Considerações finais

O novo SARS-CoV-2, conhecido como coronavírus, tem se desenvolvido de maneiras distintas em cada país e região, à medida que entra em contato com pessoas de diferentes modos de vida. Nesse sentido, os modos utilizados para enfrentá-lo têm sido diferentes, conforme o modelo político e social adotado em cada nação. Os países democráticos, certamente, estariam à frente de outros países em que tal sistema político não é adotado devido à facilidade com que as informações a respeito da doença circulariam livremente, bem como as medidas de

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. *Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁵ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 23.

⁵⁶ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 21.

prevenção e tratamento, sendo mais fácil, portanto, buscar meios com a colaboração de todos para superá-la.

No entanto, se a verdade por trás das instituições se revela em períodos de normalidade, em tempos de crise, ela é muito mais nítida. A sensação de medo que permeia a população diante de uma situação anômala a deixa vulnerável para medidas ostensivas e autoritárias que possam vir das três esferas do governo, ou mesmo vulnerável à necropolítica⁵⁷ do governo federal, disfarçada de silêncio ingênuo enquanto o vírus ganha proporções alarmantes em todo o país, haja vista a inconsistência e dubiedade com que as medidas efetivas para contê-lo, como o isolamento social, são tratadas.

No citado cenário de instabilidade, os negros, as mulheres, os idosos, os enfermos, os moradores dos morros, das favelas, que já presenciam cotidianamente a negação do seu direito a uma vida digna pela lógica neoliberal cada vez mais presente na cidade capital, ainda lidam com o peso da desigualdade social, suas dificuldades estruturais de proteção e com as incertezas diante do trabalho, da renda, da sua saúde e do futuro. Como afirmou Carolina, aos "projetos de gente humana", os favelados, cabe, como resultado do esquecimento estatal, um único perfume: a mistura de lama podre e excrementos.⁵⁸

Assim como a cidade não é experienciada da mesma maneira por todos, a maneira de lidar com o vírus, sua prevenção e tratamento também não é. No quadro atual de pandemia, as incertezas que perpassam o imaginário social são muitas, mas elas se intensificam ainda mais quando se trata de classes historicamente desprivilegiadas e que sofreram várias tentativas de apagamento pela tríade capitalismo, colonialismo e patriarcalismo. Aos habitantes do "quarto de despejo", que nunca tiveram um quadro de normalidade do qual as classes privilegiadas queixam-se de perder, com o cenário de isolamento social, resta, na luta, a esperança de construir um novo rumo para as suas histórias.

A irrupção de uma pandemia não se compagina com a morosidade com que os modos de viver dominantes são alterados. As alternativas submersas pelo hipercapitalismo e pelo sistema político costumam emergir com as crises pandêmicas, desastres ambientais e colapsos financeiros.⁵⁹ Para tanto, seria necessário superar o estágio de crise permanente que o capitalismo neoliberal quer impor a

⁵⁷ O termo foi desenvolvido pelo filósofo e historiador Achille Mbembe, que produziu um ensaio questionando os limites da soberania estatal, ao escolher quem deve viver e quem deve morrer. Dessa forma, a necropolítica se traduz como uma política da morte adaptada pelo Estado, constituindo um fenômeno, e não apenas um episódio pontual na sociedade (FERRARI, 2019, p. 1). O uso do termo associado ao governo Bolsonaro refere-se à escolha de inimigos do Estado, tais como pessoas negras, pobres, moradores das favelas e demais grupos de minoria, que, apesar de já sofrerem em governos anteriores com o poder dominante do Estado, viram tal violência ser intensificada com a legitimação de um representante político no país.

⁵⁸ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960. p. 38.

⁵⁹ SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A, abr. 2020. p. 6.

toda a sociedade e fazer surgir, assim, alternativas de vida alinhadas com a justiça e solidariedade social, e em compasso com o equilíbrio exigido pela natureza.

Social isolation in the context of COVID-19: how is the pandemic felt in the city's "Quarto de Despejo"?

Abstract: Due the COVID-19 pandemic situation and its spreading around Brazil, the territory becomes meaningful when facing the new disease, from the understanding that there is a relation between the proportion and contamination, the demographic density and the urban infrastructure offered around these regions. Therefore, this present research proposes looking into coronavirus' results over social groups who support denying the city's rights. That being so, this research has used a bibliographic review, with the survey of theoretical sources that deal with the Brazilian urban organization and its related socioeconomic issues, followed by literary resources, through a correlation between the law and the book "Quarto de Despejo", written by Carolina Maria de Jesus (1960), once it is an evidence of the Brazilian's periphery through the author's own experience. The research also relied on empirical research, with the analysis of two judicial decisions issued in the context of the pandemic, in the judgment of public civil actions, concerning essential public services, such as drinking water supply and safe public transport offer, in peripheral regions. As a result, it was understood how the necessary measures for combating the disease are unequally distributed through the territory and how the obstacles resulting from the virus can harm some social groups more intensely.

Keywords: City's rights. Socio-spatial inequality. Preventive measures. Pandemic.

Referências

A PÚBLICA. Covid-19: mortes de negros e pobres disparam. *Outras Mídias*, São Paulo, 08 maio 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/covid-19-mortes-de-negros-e-pobres-disparam/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. O direito à cidade e a mobilidade de mulheres: as potencialidades e as críticas às políticas de transporte exclusivo. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress, 2017, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2017.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. O Direito à Cidade: Urbanização Excludente e a Política Urbana Brasileira. *Lua Nova*, São Paulo, n. 97, p. 81-106, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000100081&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

CARVALHO, C.; RIBEIRO, G.; RODRIGUES, R. *Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. *Recomendação n.º 90 de 2 de março de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

CORONAVÍRUS BRASIL. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. *Coronavírus Brasil*. Atualizado em 22.06.2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* *Apostamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. IPEA, abril de 2020. 66p. Nota técnica.

DAVIS, Angela Y. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2016 [1981].

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997 [1967].

ESTADÃO CONTEÚDO. IBGE: 35,7% dos brasileiros vivem sem esgoto, mas 79,9% já têm acesso à internet. *IstoÉ Dinheiro*, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/ibge-357-dos-brasileiros-vive-sem-esgoto-mas-799-ja-tem-acesso-a-internet/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

FERRARI, Mariana. O que é necropolítica e como se aplica à segurança pública no Brasil. *Ponte*, 25 set. 2019. Disponível em: <https://ponte.org/o-que-e-necropolitica-e-como-se-aplica-a-seguranca-publica-no-brasil/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

G1 PE. Caso Miguel: novas imagens mostram menino que caiu do 9º andar sendo socorrido em prédio e levado a hospital. *G1*, São Paulo, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/15/caso-miguel-novas-imagens-mostram-menino-que-caiu-do-9o-andar-sendo-socorrido-em-predio-e-levado-a-hospital.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

G1. Etnia branca é a única que tem representação maior nas câmaras. *G1*, São Paulo, 09 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/etnia-branca-e-unica-que-tem-representacao-maior-nas-camaras.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. Edição Popular, 1960.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

MELLIS, Fernando. IBGE: 31 milhões de brasileiros pobres vivem sem água encanada. *R7*, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/ibge-31-milhoes-de-brasileiros-pobres-vivem-sem-agua-encanada-15122017>. Acesso em: 23 jun. 2020.

NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar. Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 151-172, jan./jun. 2020.

OLIVEIRA, Larissa Assunção. *As mulheres no “quarto de despejo” das cidades: como se constitui o direito à cidade para as mulheres*. Vitória da Conquista: UESB, 2017.

OLIVEIRA, R. T. Q. *et al.* Matriz de avaliação de programas de promoção da saúde em territórios de vulnerabilidade social. *Ciênc. saúde coletiva* [online], 2017, v. 22, n. 12, p. 3915-3932, ISSN: 1413-8123. Acesso em: 28 maio 2020.

OLIVEIRA, Nielmar de. Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano. *Agência Brasil*, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano#:~:text=Censo%202020&text=Nesta%20classifica%C3%A7%C3%A3o%2C%20o%20Brasil%20tem,6%25%2C%20em%20zonas%20rurais>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

REDAÇÃO PRAGMATISMO. Coronavírus: Doméstica morre após não ser dispensada pela patroa infectada. *Pragmatismo Político*, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2020/03/coronavirus-domestica-morre-apos-nao-ser-dispensada-pela-patroa-infectada.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RÓDRIGUES, Hanna Cláudia Freitas; CARDOSO, Patrícia de Menezes. Políticas de morte versus redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 91-110, jan./jun. 2020.

RÓCHA, O. Pelo Despejo zero na pandemia. *Brasil de Fato*, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/16/pelo-despejo-zero-na-pandemia>. Acesso em: 04 maio 2021.

SAMPAIO, Cristiane. Brasil sem comando: especialistas apontam erros e desafios que agravam crise de saúde. *Brasil de Fato*, 24 maio 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/24/brasil-sem-comando-especialistas-apontam-erros-e-desafios-que-agravam-crise-de-saude>. Acesso em: 23 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A., abr. 2020.

SOUZA, Ângela Gordilho. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. *Cadernos Metrópole*, n. 5. São Paulo, SP, p. 63-89, 2001.

VALOR ONLINE. Coronavírus é mais letal entre negros no Brasil, apontam dados do Ministério da Saúde. *G1*, São Paulo, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/11/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-do-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 23 jun. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MATOS, Tirza Natiele Almeida; SILVEIRA, Tainah Souza; CARVALHO, Cláudio Oliveira de. O isolamento social no contexto da COVID-19: como a pandemia é sentida no "quarto de despejo" da cidade?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 157-179, jan./jun. 2021.

Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia

Juliana Andrea Oliveira

Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestra em Teoria Geral do Direito pela Fundação Eurípedes Soares da Rocha (UNIVEM). Defensora Pública do Estado do Pará. Conselheira Regional Norte do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII em regime de cotutela. Mestra em Direito pela UFPA. Professora Adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA (Graduação e Pós-Graduação). Advogada. Pesquisadora associada do Laboratoire Caribéen des Sciences Sociales (CNRS – França).

Resumo: O presente texto busca compreender a extensão da vedação da ocorrência das remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19 sob a ótica das medidas sanitárias de contenção do vírus, especialmente os deveres de isolamento, quarentena ou distanciamento social, que tiveram como consequência a criação de um dever de morar e que também requalificaram a proteção jurídica de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Conclui que, do aporte legislativo e jurídico brasileiro, é possível extrair formas de (in)compatibilização das remoções forçadas com as medidas necessárias para a contenção da COVID-19. Utiliza o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Remoções forçadas. Direitos humanos. Pandemia.

Sumário: Introdução – 1 A vedação das remoções forçadas em contexto de pandemia: o dever de moradia digna – 2 A proteção jurídica de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais e o controle da pandemia – Conclusão – Referências

Introdução

Após um ano de pandemia, o conhecimento sobre o funcionamento do vírus SARS-CoV-2, que resulta na infecção respiratória denominada COVID-19, possibilitou avanços nos estudos das diversas ciências sobre as formas de enfrentamento dessa emergência sanitária global e de outras pandemias que poderão advir no futuro.¹

¹ Como advertiu Bill Gates, fundador da Microsoft, em sua carta anual: “Não sabemos quando a próxima ocorrerá ou se será uma gripe, um coronavírus ou alguma nova doença que nunca vimos antes. Mas o que sabemos é que não podemos nos dar ao luxo de ser pegos de surpresa novamente. A ameaça da próxima pandemia sempre estará pairando sobre nossas cabeças - a menos que o mundo tome medidas”.

Na esfera jurídica, exemplarmente, surgiram debates em alta escala de polarização acerca dos limites ao direito de expressão para enfrentar a disseminação de conteúdo não verdadeiro (*fake news*) e que resulte em maior exposição das pessoas ao vírus;² sobre o direito de locomoção, em razão das medidas de restrição de circulação e distanciamento social; sobre o conceito de essencialidade, ao determinar o fechamento de serviços não essenciais; e sobre a necessidade de um regime de moratória nas relações obrigacionais especialmente no que se refere aos serviços essenciais vinculados à moradia digna, como água, energia elétrica, internet, prestações de contratos habitacionais³ e alugueres, aliado à concessão de benefícios eventuais de transferência de renda – os auxílios emergenciais – com a finalidade de acudir os economicamente vulneráveis.⁴

As medidas de restrição de circulação e de distanciamento social evidenciaram a cruel realidade de que muitas pessoas ou famílias não detinham um local para “ficar em casa” e que muitas moradias não possuíam condições físicas para manter o isolamento e cuidados de doentes ou condições sanitárias para possibilitar a limpeza e desinfecção de pessoas e objetos, tornando mais inquestionável a interligação entre moradia adequada e direito à saúde (PASTERNAK, 2016; BARBOSA; TEIXEIRA, 2020; MEDA; BERNARDI, 2020; SAULE JR; FERREIRA, 2021).

Se, antes da pandemia, as remoções forçadas⁵ eram consideradas graves violações de direitos humanos por serem *prima facie* incompatíveis com o PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como precipuamente afirmou a Resolução nº 1.993/77 da Comissão de Comissão de Direitos

para evitá-la”. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2021/01/gates-nao-cede-para-comecar-pensar-na-proxima-pandemia.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

² Para aprofundamento no tema, indico: NUNES, Amanda Maria de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. A pandemia da desinformação em tempos de coronavírus: implicações jurídicas e sociais. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (Org.). *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020; SANTOS, Gustavo Ferreira. Uma pandemia de “fake news”: Desinformação na internet e a crise da democracia. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (Org.). *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020.

³ Vide exemplarmente a Caixa Econômica Federal, que ofertou uma pausa no pagamento da prestação habitacional, beneficiando cerca de 2,4 milhões de mutuários. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/07/caixa-amplia-pausa-na-prestacao-habitacional-para-180-dias>. Acesso em: 23 abr. 2021.

⁴ Segundo a PNAD COVID 2019, os mais pobres foram os mais afetados pela pandemia. Para mais informações: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Para aprofundamento do tema, indico: ESTEVES, Juliana Teixeira; GURGEL, Vitor Gomes Dantas; RAMOS, Raissa Lustosa Coelho. Inspirações da Lei n. 10.835/04 no auxílio emergencial: reflexos da COVID para a efetivação de um direito. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (Org.). *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020.

⁵ Há diversas terminologias para esse fenômeno, todas sendo utilizadas em manuais e documentos oficiais de forma a se confundirem; por exemplo, temos: despejos forçados (na tradução oficial do Comentário Geral nº 07 da ONU), desocupação forçada (na tradução oficial da Ficha Informativa nº 25 da ONU) e a própria campanha Despejo Zero, que ora utiliza despejo, ora utiliza remoções. A Resolução nº 10 do CNDH utiliza as expressões despejo e deslocamento forçado, mas também fala de remoção (no art. 14), especialmente quando prevê a necessidade de elaboração de um plano de remoção. Aqui trataremos como remoções forçadas.

Humanos da ONU, no contexto atual tornaram-se também *incompatíveis com as medidas necessárias para a contenção da pandemia*, dentre as quais os deveres de isolamento, quarentena ou de distanciamento social, de forma que a ONU-HABITAT vem orientando governos locais e nacionais a suspenderem os despejos e remoções durante a COVID-19.⁶

Seguindo a orientação da ONU, em 02 de março de 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro “a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”,⁷ especialmente quando envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômico.

Diante disso, o presente artigo buscará compreender a extensão da vedação à ocorrência de remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19 sob a cautela das normas garantidoras de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, diante dos deveres de isolamento, quarentena ou de distanciamento social e demais medidas sanitárias necessárias para a contenção da transmissão do vírus.

A análise se divide em duas partes, sendo a primeira uma reflexão sobre o direito de moradia à luz das medidas sanitárias de contenção da pandemia de COVID-19, em especial o isolamento, a quarentena e o distanciamento social, que acabaram por criar um dever de morar com consequências cíveis, administrativas e penais; e, na segunda parte, buscará verificar se a proteção jurídica de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos permite compatibilizar as remoções forçadas com as medidas necessárias para a contenção da transmissão do vírus.

Como aporte legislativo, o estudo focaliza os normativos internos que determinaram as medidas sanitárias de controle da transmissão do vírus e que trataram sobre a temática das remoções forçadas no contexto pandêmico. Como aporte jurisdicional, buscaram-se o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça.

Conclui que, do aporte legislativo e jurisdicional referente aos direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais brasileiro, é possível extrair formas de (in)compatibilização das remoções forçadas com as medidas necessárias para a contenção da COVID-19.

⁶ Vide *Declaração de política sobre a prevenção de despejos e remoções durante a COVID-19 e as mensagens-chave “moradia e COVID-19”, “assentamentos informais e COVID-19” e “cidades e COVID-19”*.

⁷ CNJ. *Recomendação 90, de 02 de março de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

1 A vedação das remoções forçadas em contexto de pandemia: o dever de moradia digna

Antes da pandemia, já vivenciávamos uma crise de insegurança na posse em escala global, sob muitas formas e em diversos contextos, sendo as remoções forçadas seu sinal mais visível e com enormes impactos negativos, aprofundando a pobreza, destruindo comunidades e colocando milhões de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Seja por estarem em áreas de risco, seja por estarem no caminho dos grandes empreendimentos ou das obras urbanísticas, as ocupações irregulares eram removidas ou constantemente ameaçadas de remoção, sem a garantia de direitos mínimos à população atingida (ROLNIK, 2015).

A *Internacional Alliance of Inhabitants* (AIA) calculou que, no ano de 2019, cerca de 70 milhões de pessoas, em todo o mundo, estavam sob ameaça de remoções forçadas, o equivalente a 1% da população total mundial. A Campanha Despejo Zero calcula que, no Brasil, mais de 64.546 famílias estão sob risco de remoções forçadas e reconhece que o número está longe de ser uma estimativa real, pois há muitos casos sem indicação da quantidade de famílias envolvidas ou ainda não registrados, bem como há ausência de dados de alguns estados que ainda não aderiram à campanha (AIA, 2019).

As remoções forçadas foram objeto de conceituação pela ONU por meio do Comentário nº 7, que assim descreve:

Desalojos forzados se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (ONU, 1997, s/p).

Destacam-se desse conceito a involuntariedade do deslocamento e o não oferecimento de proteções legais. Ainda que haja permissão ou justificativa⁸

⁸ A Ficha Informativa nº 25 da ONU lista hipóteses em que o despejo é justificável. Para a ONU, são circunstâncias excepcionais que justificam um despejo: a) declarações, ataques ou tratamentos racistas ou de outro modo discriminatórios por parte de um arrendatário ou residente contra um arrendatário seu vizinho; b) a destruição injustificável da propriedade arrendada; c) o não pagamento continuado da renda, apesar de provados os meios para efetuar esse mesmo pagamento e não havendo por parte do proprietário incumprimento dos deveres para assegurar a habitabilidade do alojamento; d) um comportamento permanentemente antissocial que ameaça, assedia ou intimida os vizinhos, ou um comportamento que continuamente ameaça a saúde ou segurança pública; e) um comportamento manifestamente criminoso, na acepção da lei, que ameaça os direitos dos outros; f) a ocupação ilegal do imóvel habitado no momento em que é ocupado; g) a ocupação por nacionais de uma potência invasora de terras ou casas das populações que se veem invadidas.

para a ocorrência da remoção forçada, permanece condicionada ao cumprimento das disposições dos pactos internacionais de direitos humanos e, atualmente, à observância dos normativos referentes às medidas de controle sanitário de transmissão da COVID-19.

Moroso e Müller (2015, p. 256) asseveram que:

Os despejos são graves violações aos direitos humanos, e sua ocorrência envolve questões relativas à saúde, educação, pobreza, minorias, estando sempre ligadas às questões da terra, da propriedade, do acesso aos serviços e rede de infraestrutura e de desenvolvimento urbano, da segurança da posse, da moradia e, por consequência, da segurança da pessoa humana. Nos casos mais graves, os despejos implicam na violação do direito à vida (art. 4 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos – CADH), além de outras violações reconhecidas pelos tratados internacionais, como a segurança e liberdade pessoal, a integridade, o direito à não interferência na vida privada, na família e no lar, direito ao devido processo legal, a proteção judicial, o direito a escolher seu próprio lugar de moradia, o direito à expressão e à informação.

Em regra, as remoções forçadas são causadas pela ação estatal, por uma ordem judicial ou administrativa (MOROSO; MÜLLER, 2015), razões pelas quais atraem a perspectiva de direitos fundamentais do cidadão em face do Estado. E, apesar da vasta normativa internacional e nacional reforçando a importância do Estado de garantir um conteúdo mínimo ao direito humano e fundamental de moradia, em seu aspecto concreto, esse direito tem se mantido aprisionado aos obstáculos do gargalo das políticas públicas e de restrições orçamentárias e de legalidade (LIMA, 2017), situação essa retratada por Mastrodi e Alves (2017, p. 31) como uma morte ao próprio direito:

(...) embora o Estado reconheça como válida a norma que define a moradia como direito fundamental, esse mesmo Estado não reconhece o direito à moradia adequada no caso de famílias desalojadas, que ficam sem moradia e sem qualquer ressarcimento por tal perda, ainda que essa perda possa ser perfeitamente representada em termos monetários de modo a ser definido algum valor a título indenizatório. O fato de morar tem sido considerado irrelevante para fins de indenização, deixando-se claro que a moradia não é encarada como direito fundamental, fazendo-se letra morta da disposição constitucional que inclui a moradia entre os direitos fundamentais.

Com o começo da pandemia, para romper a cadeia de transmissão, a Lei Federal nº 13.970/2020 fixou, entre outras, três medidas sanitárias para evitar a contaminação de propagação do vírus com direta interferência no direito de

locomoção: a) o isolamento, que consiste na separação de pessoas doentes ou contaminadas, objetos e animais contaminados; b) a quarentena, que consiste na restrição de atividades ou o isolamento de pessoas, animais e mercadorias suspeitos de contaminação; e c) a restrição da entrada e saída do país e de locomoção interestadual e intermunicipal por rodovias, portos ou aeroportos.⁹

Para regulamentar o isolamento e a quarentena, foi editada a Portaria nº 454/2020, do Ministério da Saúde, que determinou o isolamento domiciliar da pessoa com sintomas respiratórios (tosse seca, dor de garganta ou dificuldade respiratória, acompanhada ou não de febre) e das pessoas que residam no mesmo endereço, ainda que assintomáticas, pelo prazo máximo de 14 (quatorze) dias, devendo a pessoa sintomática informar o nome das demais pessoas residentes no mesmo endereço sob pena de responsabilidade civil e criminal pela omissão ou prestação de informação falsa.

Essa mesma portaria trouxe nova medida restritiva consistente na imposição do dever de distanciamento social somente às pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade, restringindo seus deslocamentos para a realização de atividades estritamente necessárias e impondo uma maior permanência dentro do espaço de moradia.

Paralelamente, o Ministério da Saúde, em conjunto com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicou a Portaria Interministerial nº 5/2020 estabelecendo que o descumprimento das medidas previstas no art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020 acarreta a responsabilização civil, administrativa e penal dos agentes infratores e, especialmente em relação ao isolamento e à quarentena, sujeitou os infratores às sanções penais cominadas nos arts. 268¹⁰ e 330¹¹ do Código Penal, se a conduta não configurar crime mais grave. Essa mesma portaria permite que a autoridade policial encaminhe o infrator à sua residência ou estabelecimento hospitalar para fazer cumprir as medidas estabelecidas no art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020. Apesar dessa portaria ter sido revogada pela Portaria Interministerial nº 9/2020 apenas dez dias depois de sua publicação, os indicativos de responsabilização ali dispostos são frutos da legislação civil, administrativa e penal vigente e, portanto, ainda incidente sobre a conduta violadora das normas sanitárias de contenção da transmissão do vírus.

⁹ Para aprofundar a análise do tema, sugiro: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/04/23/covid-19-isolamento-social-e-direito-penal/>; <https://estadodaarte.estadao.com.br/isolamento-social-direito-limites-executivo/>; <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598405-direito-a-vida-e-responsabilidade-dos-estados-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19>.

¹⁰ Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa: Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

¹¹ Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Com o recrudescimento da pandemia, governadores e prefeitos tiveram que impor medidas mais restritivas visando manter as pessoas em suas moradias, restringindo atividades laborais, comerciais e de prestação de serviços, bem como a circulação de pessoas para atividades não essenciais. Diversos espaços públicos foram fechados para a população, tais como parques, praças, praias, etc.¹²

Toda essa legislação resultou numa percepção sobre a moradia muito diversa da que se tinha antes da pandemia, pois, se, antes, morar era um direito, agora morar tornou-se um dever, inclusive com sancionamento penal.

A legislação brasileira reforçou que a moradia, no contexto pandêmico, possui uma *função público-sanitária*, como descrevem Saule Jr. e Ferreira (2021, p. 18), que, ao refletirem sobre a relação moradia adequada, vida e saúde “à luz da emergência humanitária descortinada pela pandemia da Covid-19”, concluíram que, “em um período de pandemia, tanto a propriedade pública como a propriedade privada que sirvam para a moradia da população vulnerável apresentam uma função público-sanitária”.

Ao advir a pandemia e identificadas as formas de transmissão do vírus que resultaram em medidas que obrigam as pessoas a permanecerem em casa – criando um dever de morar, conforme retroexplicitado –, a remoção forçada de pessoas tornou-se paradoxal ao dever sanitário dos estados de limitar e impor limitações à locomoção e à aglomeração de pessoas.

Essa evidente contradição promoveu a reflexão do sistema legal e jurídico para resultar nas legislações estaduais – vide Distrito Federal,¹³ Amazonas,¹⁴ Rio de Janeiro¹⁵ e Pará¹⁶ – e na ADPF nº 828, que busca no Supremo Tribunal Federal a suspensão de “todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise à expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção

¹² A título de exemplo, vide Decreto Estadual do Pará nº 800/2020, publicado com alterações no Diário Oficial (DOE 09.03.2021).

¹³ Lei nº 6.657, de 17 de agosto de 2020. Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

¹⁴ Lei nº 5.429, de 24 de março de 2021. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Amazonas.

¹⁵ Lei nº 9.020, de 25 de setembro de 2021. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19).

¹⁶ Lei nº 9.212, de 14 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a suspensão durante a Pandemia da COVID-19, de ações de despejos, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para moradia ou que tenham se tomado produtivos pelo trabalho individual ou familiar no Estado do Pará.

e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população brasileira da crise sanitária da Covid-19".¹⁷

Em relação às legislações estaduais, em primeiro precedente, o Supremo Tribunal Federal reforçou a validade da atuação estadual em razão da competência legislativa concorrente sobre as medidas de proteção à saúde pública durante a pandemia.¹⁸

O Conselho Nacional de Justiça, atentando ao tema, expediu a Recomendação nº 90, de 02 de março de 2021, que, apesar de não ser vinculante, tem inegável efeito de reconhecer o dever jurídico do Poder Judiciário de promover a contenção da transmissão do vírus na esfera dos conflitos fundiários urbanos e rurais em razão da emergência sanitário-humanitária.

Dentre as cautelas a serem adotadas antes de decidir pela expedição do mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou a avaliação do grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da COVID-19 (sanitários ou médicos) e, ainda, ao atendimento das diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

Como grande marco dessa recomendação, o CNJ consolidou a Resolução nº 10/2018 do CNDH reconhecendo a necessidade de atuação dos agentes e das instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, na elaboração de soluções garantidoras de direitos humanos nos conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, prevenindo que as desocupações não resultem em "em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território" (§1º do artigo 14 da resolução) e que, "enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido (...) garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais" (art. 9º da resolução).

Recentemente, um estudo veiculado na *Revista Nature* simulou os efeitos dos despejos na Filadélfia (EUA) em dois cenários contrafactuais: uma moratória rígida de despejos x retomada dos despejos nas taxas iniciais ou aumentadas anteriores à pandemia. Como resultado, os pesquisadores concluíram que, em vários cenários de despejos e, especialmente, nos bairros mais pobres, a transmissão viral dentro e entre as famílias possui aumento significativo, demonstrando que a suspensão dos despejos é uma política importante para garantir o controle da pandemia (NANDE, 2021).

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 828. Em andamento, pendente de decisão liminar. Acesso em: 08 maio 2021.

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. Rcl nº 0111513-83.2020.1.00.0000-RJ. Recurso: Medida Cautelar na Reclamação. Data da publicação: 11.01.2021.

2 A proteção jurídica de direitos humanos e fundamentais nos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais e o controle da pandemia

Em deliberação tomada, de forma unânime, em sua 41ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 17 e 18 de outubro de 2018, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)¹⁹ aprovou a Resolução nº 10/2018, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

Em suas 36 (trinta e seis) considerações, a normativa incorpora um vasto arcabouço jurídico para compreender as dimensões de direitos atingidos pelos conflitos fundiários urbanos e rurais, incluindo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992); os Comentários Gerais nº 4 e 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas; a Resolução nº 2004/2841, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil no Decreto nº 678/1992; e a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto Federal nº 5.051/2014.

Conforme o art. 6º da Lei nº 12.986/2014, o Conselho Nacional de Direitos Humanos pode aplicar sanções de advertência; censura pública; recomendações de afastamento de cargo, função, emprego na administração pública direta, indireta ou fundacional da União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios do responsável por conduta ou situações contrárias aos direitos humanos; ou recomendação de que não se concedam verbas, auxílio ou subvenção a entidades comprovadamente responsáveis por condutas ou situações contrárias aos direitos humanos. Essas sanções são autônomas a outras sanções de natureza penal, financeira, política, administrativa ou civil previstas em lei.

A combinação das sanções previstas nessa lei com os destinatários da Resolução CNDH nº 10/2018²⁰ revela que as sanções de advertência e censura pública podem ser aplicadas às instituições do Estado, gerando a necessidade de alteração de procedimentos e/ou responsabilização civil, e aos agentes públicos,

¹⁹ Órgão colegiado instituído pela Lei nº 12.986/2014, de composição paritária, criado com a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil, previstos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

²⁰ Conforme o art. 1º: "Esta resolução tem por destinatários (os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres"

ocasionando a abertura de procedimento administrativo disciplinar. Em face dos agentes públicos, é possível também recomendar o afastamento de cargo, função ou emprego público. Já a recomendação de não concessão de verbas, auxílio ou subvenção pode, por exemplo, acarretar a suspensão de financiamentos junto aos bancos, especialmente bancos de desenvolvimento (por exemplo, BID,²¹ *World Bank*²² e BNDES).²³

Como primeira premissa, a Resolução nº 10/2018, do CNDH, enfatiza que remoções e despejos coletivos são situações excepcionais e que só podem ser realizados quando esgotadas todas as alternativas para permanência da população atingida no local. No momento atual, como aludem Saule Jr. e Ferreira (2021, p. 4):

A permanência em casa, na medida do possível, é, ainda, uma das principais estratégias para a contenção da circulação viral, do controle das infecções e do desenvolvimento de novas cepas, com vistas a preservar alguma sustentabilidade do sistema de saúde, tanto público quanto particular, de modo a evitar escolhas trágicas acerca do encaminhamento de pacientes para a terapia intensiva ou o racionamento ou mesmo a falta de insumos (medicamentos anestésicos para entubação, oxigênio, dentre outros) e equipamentos para a superação de síndromes respiratórias agudas graves (SRAg).

Alfonsín (2020) propõe uma agenda urbana emergencial para o enfrentamento da pandemia, congregando três pontos principais: a) a requisição administrativa de imóveis abandonados, públicos ou privados, como medida sanitária e de justiça social com potencial impacto de evitar novos contágios; b) a implantação imediata de infraestruturas de emergência nos assentamentos periféricos a ser financiada pelas contrapartidas do licenciamento urbano e ambiental; e c) a suspensão humanitária

²¹ Para mais informações, consulte a Política Operacional nº 710 (reassentamento voluntário). Nesse documento, o BID prevê a "não realização do projeto" especialmente se a compensação entre os benefícios do projeto e o custo do reassentamento ultrapassarem um nível aceitável ou se a população afetada for especialmente vulnerável, tal que a população em situação de insegurança na posse para fins de moradia no contexto da pandemia.

²² Ver Manual Operacional 4.12 – Reassentamento involuntário (OP 4.12, *Involuntary Resettlement*) e o livro *Involuntary resettlement: planning and implementation in development projects* (do Banco Mundial, lançado em 2004).

²³ O BNDES possui uma política socioambiental que vincula os contratos para fortalecer o trato das dimensões social e ambiental como questão estratégica e o cumprimento de normas de direito humanos com as seguintes diretrizes: a) observar os impactos do apoio do BNDES no emprego e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos; b) promover e orientar a adoção de ações preventivas e mitigadoras de impactos sociais e ambientais adversos, instrumentos (para implementar, monitorar, avaliar e atualizar sua Política Socioambiental no âmbito operacional, adotando procedimentos internos de avaliação de risco e de análise social e ambiental de beneficiários e de empreendimentos) e procedimentos operacionais (o banco poderá realizar estudos complementares e solicitar informações adicionais e, ainda: recomendar a reformulação do projeto; ofertar recursos para reforço das medidas mitigadoras; em casos extremos, não conceder o apoio financeiro em face da não conformidade ou do risco social e ambiental). Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-socioambiental>.

de todos os mandados de reintegração de posse e de despejos coletivos no Brasil com a finalidade de evitar conflitos fundiários nesse momento de crise sanitária.

Os estudos de Saule Jr. e Ramalho (2021) corroboram tais medidas, reconhecendo que o Estado deve garantir a segurança na posse necessária para a realização do autoisolamento domiciliar, reforçando a urgência da suspensão dos despejos, com exceção do reassentamento para proteger a vida ou a segurança pessoal, observando-se as soluções garantidoras de direitos humanos e o reconhecimento de um direito mínimo de moradia, a qual denominam de direito de abrigo/alojamento ou serviço de moradia social no contexto de situações atípicas e urgentes, tais como pandemias e conflitos armados.

Neste cenário pandêmico, a permanência no local e a implantação imediata de infraestruturas de emergência sanitária nos assentamentos humanos são as medidas mais adequadas para conter a transmissão do vírus e, mesmo na hipótese de esgotamento das alternativas de permanência, a remoção forçada só poderá ocorrer quando compatibilizada também com as medidas sanitárias para evitar contágios ou situações de maior risco de contágio, conforme a Lei Federal nº 13.970/2020, a Portaria MS nº 454/2020, a Recomendação CNJ nº 90/2021 e a Resolução CNDH nº 10/2018. Tais medidas devem estar explicitadas no plano prévio de remoção e reassentamento, acrescentando ao conteúdo mínimo descrito nos arts. 16 e 20 da resolução.

Sem pretensão de esgotar a diversidade de contingências a serem individualmente previstas no plano de remoção e reassentamento, entendo como pertinente pontuar algumas questões que foram profundamente alteradas pela pandemia.

A Recomendação CNJ nº 90/2021 determinou que, para decidir sobre a remoção forçada, deve o magistrado avaliar o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da COVID-19.

Sobre a disponibilidade de tratamento, não há medicamento comprovadamente eficaz para tratar a COVID-19. Os estados e municípios têm adotado a avaliação do percentual de leitos clínicos e de UTIs disponíveis para a COVID-19 como critério para aumento ou diminuição das restrições de atividades e deslocamentos. Contudo, é de se considerar que ainda que haja percentual alto de leitos disponíveis para COVID-19 nas redes pública e privada, e a remoção tem grande possibilidade de vir a gerar novo aumento de casos, conforme já demonstrado pelo estudo de Nandes (2021).

Em relação à vacina, até 07 de maio de 2021 o Brasil possuía apenas 7,2% de sua população total vacinada,²⁴ estando muito aquém de uma imunização coletiva. Até que se alcance maior grau de vacinação, é possível verificar a existência de

²⁴ Mapa da vacinação (com atualização diária). Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. Acesso em: 07 maio 2021.

vedação à realização das remoções forçadas, sendo possível também refletir sobre a existência de um critério de preferência na imunização por vacina, qual seja, estar sob ameaça de remoção forçada em processo judicial ou administrativo.

Dentre as medidas sanitárias a serem tomadas, estão a testagem e vacinação dos envolvidos, que, na Lei Federal nº 13.970/2020, se apresentam como obrigatórias, assim como a disponibilização e fiscalização da utilização de máscaras e de álcool 70% conforme a mesma lei, após alteração aprovada pela Lei nº 14.019, de 02 de julho de 2020. Para tanto, os funcionários públicos (força policial, assistência social, sistema de justiça) devem ser previamente identificados e comprovadamente vacinados.

Pelas regras do distanciamento social, a mudança deverá ser realizada de forma individual e por unidade familiar, sendo feita a desinfecção do meio de transporte dos objetos entre uma mudança e outra.

O local de reassentamento deve estar adaptado às exigências sanitárias atuais, sendo vedada a utilização de alojamentos coletivos ou que da remoção resulte imóvel com o adensamento de pessoas. Conforme a Resolução nº 10/2018, do CNDH, o local de reassentamento deve estar pronto antes da ocorrência da remoção e deve possibilitar melhoria nas condições de vida da população afetada (GAIO, 2020).

Conclusão

A pandemia de COVID-19 parou o mundo e propôs um repensar de nossos paradigmas. Nesse contexto, a moradia tornou-se o instrumento mais importante para a contenção da transmissão do vírus. Em razão da adoção das medidas sanitárias preventivas de isolamento social – quarenta e distanciamento social –, a moradia tornou-se também um dever, cujo desrespeito pode gerar responsabilidade civil, administrativa e penal.

Tal requalificação da moradia como dever sanitário determinou a necessidade de suspensão das remoções forçadas pela incompatibilidade com a função estatal de atuar na contenção do vírus.

Diante disso, alguns estados da federação legislaram pela suspensão das remoções forçadas, situações já validadas pelo Supremo Tribunal Federal. Na esfera federal, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Recomendação nº 90/2021 realçando aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro que adotem "cautelares quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)", especialmente quando envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômico, remetendo à observância da Resolução CNDH nº 10/2018 e determinando que o magistrado avalie o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da COVID-19.

Do aporte teórico, legislativo e judicial que se avaliou, é possível inferir que, no estágio atual, as remoções forçadas estão vedadas e, excepcionalmente, a hipótese de sua ocorrência só poderá ser efetivada com a melhoria das condições de vida dos atingidos e reforçando as medidas sanitárias que mitiguem os riscos de infecção, sob pena de responsabilização penal, administrativa e civil do estado e seus agentes.

Forced evictions in the context of the COVID-19 pandemic: between the right and the duty to live

Abstract: The present text seeks to understand the extent of the prohibition on the occurrence of forced evictions in the context of the COVID-19 pandemic, from the perspective of sanitary measures to contain the virus, especially the duties of isolation, quarantine or social distancing, which had the consequence of creation of a duty to live and that also requalified the legal protection of human and fundamental rights in rural and urban collective land conflicts. It concludes that from the Brazilian legislative and legal support it is possible to extract the rules that may generate the forms of (in) compatibility of the forced evictions with the necessary measures for the containment of COVID-19. It uses the deductive method, with bibliographic and documentary research.

Keywords: Forced evictions. Human rights. Pandemic.

Referências

ALFONSIN, Betânia. Como o direito urbanístico pode contribuir para o enfrentamento à Covid-19 no Brasil? In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (Org.). *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020.

BARBOSA, Jorge Luiz; TEIXEIRA, Lino. Território populares entre as desigualdades profundas e o direito à vida. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Coord.). *COVID-19 e a crise urbana* [recurso eletrônico]. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.986/2012*. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30056189/doi1-2014-06-03-lei-no-12-986-de-2-de-junho-de-2014-30056185. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.970/2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria Interestadual nº 5/2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%205-20-mj-sp-ms.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Portaria%20disp%C3%B5e%20sobre,6%20de%20fevereiro%20de%202020. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 454/2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>. Acesso em: 05 maio 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 90, de 02 de março de 2020*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

CNDH – CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para>

garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

GAIO, Daniel (Org.). *Remoções forçadas e a administração pública* [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020.

IAI – INTERNACIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. *Campanha Despejos Zeros*. Disponível em: https://por.habitants.org/campanha_despejo_zero/jornadas_mundiais_despejos_zero_2019/outubro_de_2019_chamado_jornadas_mundiais_zero_despejos_juntos_para_salvar_o_direito_a_moradia_a_cidade_e_proteger_a_terra_set/2019. Acesso em: 04 jul. 2020.

LIMA, Luciana Albuquerque. *O Reconhecimento da posse em imóveis públicos como garantia do direito à moradia*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, 2017.

MAPA da vacinação (com atualização diária). Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. Acesso em: 07 maio 2021.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 09, n. 1, ISSN 2317-7721, p. 27-49, 2017.

MEDA, Ana Paula; BERNARDI, Renato. Repensar a condições de moradia como política pública de saúde frente à pandemia de COVID-19. In: MELO, Ezilda et al. (Org./Coord.). *Covid-19 e Direito Brasileiro: mudanças e impactos*. 2020. p. 504-516.

MOROSO, Karla; MÜLLER, Cristiano. Megaeventos, desenvolvimento e violações aos direitos humanos em Porto Alegre. In: SOARES, Paulo Roberto (Org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 255-283.

NANDE, Anjalika et al. The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2. *Nature Communications*, (2021). <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22521-5>. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22521-5?s=08>. Acesso em: 08 maio 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentário Geral n. 7 sobre o Direito à Moradia Adequada e os Despejos Forçados*, 1997.

PASTERNAK, S. Habitação e saúde. *Estud. av.*, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 51-66, abr. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JR, Nelson; FERREIRA, Allan Ramalho. A obrigação mínimo-essencial do Estado de prevenção aos despejos forçados: o contexto da pandemia da Covid-19. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 95, 2021. *No prelo*.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADPF nº 828*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 08 maio 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 181-194, jan./jun. 2021.

Política de regularização fundiária: estudo do impacto da Lei nº 13.465/2017 na urbanização e ocupação do solo do município de Garuva/SC

Daniel Wagner Heinig

Mestrando em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. E-mail: dheinig@hotmail.com.

Ana Paula Myszczyk

Doutora em Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR. E-mail: anap@utfpr.edu.br.

Resumo: O desenvolvimento econômico e industrial alcançado pelo Brasil e o consequente processo de urbanização resultaram no abrupto crescimento da população nas cidades, que acabaram sobrecarregadas pelo intenso impacto nas infraestruturas e equipamentos existentes. O processo mercadológico de ocupação da terra, nos municípios que registraram expressivo crescimento, deu espaço à informalidade e formação de favelas, ocupações e loteamentos irregulares em áreas ambientalmente vulneráveis, tomando instável a vida dos seus habitantes. Nessa perspectiva, o estudo abordou a ocorrência do referido fenômeno no município de Garuva, no estado de Santa Catarina, que registrou um aumento expressivo de sua população urbana e, por consequência, uma expansão informal da ocupação do solo, consubstanciada na implantação de diversos loteamentos irregulares. Não obstante, o presente trabalho buscou apresentar a política de regularização fundiária estabelecida pelo município no ano de 2018, que, baseada na Lei Federal nº 13.465/2017, introduziu novas modalidades de regularização fundiária e procedimentos menos burocráticos, criando esperanças de uma nova realidade. Nesse contexto, o estudo permitiu analisar os principais pontos do programa de regularização fundiária adotado pelo município, em especial a maneira como foi implantado e os impactos, ainda que iniciais, de tal política na regularização dos imóveis. Os números sugerem que o programa tem gerado resultados eficientes e efeitos positivos na vida da população envolvida, que, com o título de propriedade do imóvel, garante a efetivação do direito à moradia.

Palavras-chave: Urbanização. Ocupação irregular do solo. Regularização fundiária. Lei nº 13.465/2017. Garuva.

Sumário: Introdução – 1 A industrialização e o processo de urbanização no contexto – 2 A urbanização e o problema habitacional. As políticas habitacionais e de regularização fundiária no Brasil – 3 A regularização fundiária – inovações advindas da Lei nº 13.465/2017 – 4 O município de Garuva/SC. Contexto histórico. Crescimento econômico e urbanização – 5 O processo de urbanização do município – 6 O programa de regularização fundiária municipal – Considerações finais – Referências

Introdução

Apesar do desenvolvimento econômico alcançado no Brasil, o abrupto processo de urbanização trouxe consigo uma das principais externalidades negativas apontadas pelo ilustre professor Milton Santos: o fenômeno da ocupação irregular do solo, com muitos loteamentos irregulares e ocupação de áreas ambientalmente protegidas.

Esse fenômeno, presente na maioria das cidades brasileiras, tem sido combatido por um longo período através de políticas habitacionais e de regularização fundiária adotadas a nível federal e municipal, mas com resultados pouco expressivos frente aos graves problemas apresentados. Não obstante, é importante destacar que, nas últimas décadas, as políticas governamentais têm se intensificado, especialmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com a integração das políticas fundiárias, habitacionais e de infraestrutura das cidades, e com a publicação da Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Por seu turno, a recente Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, trouxe boas perspectivas de regularização das ocupações irregulares brasileiras. A nova lei alterou significativamente a Lei Federal nº 11.977/2009, determinando novos rumos à política de regularização fundiária urbana, tema central deste estudo. Seguindo as regras gerais contidas na norma federal, o município de Garuva instituiu, através da Lei Complementar Municipal nº 110, de 03 de abril de 2018, o programa de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e programa de regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), denominado simplesmente como *Regulariza Garuva*.

O presente estudo pretende analisar o referido programa de regularização fundiária municipal, bem como os eventuais resultados e impactos que ocasionaram na sociedade. Especificamente, busca verificar de que forma o programa restou estabelecido no âmbito municipal, bem como os atores envolvidos no processo de regularização. Por outro lado, tem por objetivo averiguar se a política pública, estabelecida no ano de 2018, tem trazido resultados práticos à população garuvense.

A estrutura deste artigo contempla, além desta introdução, um breve contexto histórico-teórico acerca do crescimento econômico resultante do processo de industrialização do país e suas consequências em relação à urbanização das cidades. Na sequência, apresenta um breve resumo das políticas habitacionais e fundiárias estabelecidas nas últimas décadas, dando ênfase à atual Lei Federal nº 13.465/2017. Logo após, oferece um resumo das características do município de Garuva e seu processo de urbanização irregular, abordando especificamente a recente política municipal de regularização fundiária, seu processo de implantação e

os resultados já verificados. Por fim, retoma-se a construção do trabalho, indicando algumas limitações e reflexões com base no contexto analisado.

1 A industrialização e o processo de urbanização no contexto

O processo de industrialização, segundo Paul Singer,¹ não se resume à mudança de técnicas de produção e à diversificação maior de produtos, mas também a uma profunda alteração da divisão social do trabalho. Assim, atividades manufatureiras, que antes eram combinadas com atividades agrícolas, passam a ser realizadas de maneira separada e de forma especializada em locais espacialmente aglomerados. Essa aglomeração de estabelecimentos, necessária em razão da utilização de uma mesma infraestrutura e da intensa troca de mercadorias entre eles, dá origem à cidade industrial.

Assim, uma vez iniciada a industrialização de um sítio urbano, ele passa a atrair populações de áreas geralmente próximas, gerando um crescimento demográfico que torna a cidade um mercado ainda mais importante de bens e serviços, magnetizando diversas outras atividades produtivas. Desse modo, a aglomeração espacial das atividades, que se traduz na urbanização, explica toda essa transferência de atividades anteriormente realizadas no campo para a cidade.

Nesse contexto, duas são as razões para a aceleração do processo de crescimento das cidades: a necessidade de mão de obra nas indústrias e a redução do número de trabalhadores no campo. Conforme preconiza Mumford,² a industrialização promoveu de modo simultâneo os dois eventos: um de atração pela cidade, outro de expulsão do campo.

Sobre a urbanização brasileira, Milton Santos³ destacou o paradoxo evolução/involução urbana, ao enfatizar a centralidade político-administrativa e, principalmente, econômica assumida pelas grandes cidades, catalisadora de abundante mão de obra, mas que trouxe consigo o precário universo das periferias urbanas, materializadas por loteamentos clandestinos e irregulares, ocupações e favelas, habitações coletivas de aluguel ou cortiço, expressões da irregularidade habitacional e fundiária no Brasil.

Por outro lado, a industrialização atua como transformadora do meio rural. A mecanização das atividades agrícolas, intensificada pelas inovações técnicas produzidas pela industrialização, acaba por gerar a substituição de uma grande quantidade de trabalhadores rurais por maquinários. Essa repulsão relativamente

¹ SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

² MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. Neil R. da Silva. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

³ SANTOS, Milton. *A urbanização pretérita*. In: *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

forçada da população rural para as cidades acentua a urbanização das sociedades no sentido de ocasionar a geração do êxodo rural, atraindo essa migração justamente para as áreas mais industrializadas, onde há mais empregos direta e indiretamente produzidos pelas indústrias.

Na acepção de Paul Singer,⁴ o processo de transferência populacional do campo para as cidades enseja uma expansão da população urbana que, por conseguinte, resulta em uma expansão da divisão do trabalho. Importante ressaltar que não é apenas a atividade industrial em si que ocasiona uma expansão demográfica nas cidades, mas o desenvolvimento econômico causado por ela, que faz surgir maiores oportunidades em outros setores da economia, especialmente no setor de comércio e serviços.

Não obstante, ao discorrer sobre o assunto, Henri Lefebvre⁵ trata a urbanização como um processo induzido que pode ser chamado de implosão-explosão da cidade, resultando na extensão do fenômeno urbano para uma grande parte do território. Expõe ainda o que intitula o "assalto da cidade" pela industrialização, uma vez que esse processo global expulsa do centro urbano e até da própria cidade o proletariado e inicia um processo de suburbanização e descentralização urbana.

Assim, nas palavras de Manuel Castells,⁶ quanto mais acentuado o processo de industrialização e maior a taxa de crescimento, mais intenso acaba sendo o crescimento urbano, maior a tendência à concentração em grandes aglomerações e maior a penúria de moradias, como também a deterioração do patrimônio imobiliário. Assim, as questões referentes à moradia em grandes centros urbanos serão sempre questões relacionadas à sua crise.

Não obstante, o país sofreu um processo de urbanização desconcentrado, caracterizado por processos econômicos regionais muito diferenciados. Isso porque, conforme Lima e Simões,⁷ o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda parte. Pelo contrário, é um processo bastante irregular e, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento.

Segundo dados do relatório da Organização das Nações Unidas, intitulado *A Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*, no ano de 2008, o mundo passou a ter maioria de população urbana e, até 2030, mais de 60% dos seres humanos viverão em cidades. Porém, esses dados refletem diferenças profundas nos padrões de crescimento e mudança urbanos

⁴ SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

⁵ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

⁶ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

⁷ LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica: O Caso Do Brasil. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador/BA, ano XII, nº 21, jul 2010, p. 05-19.

em todo o mundo. Europa, América do Sul e do Norte são os mais urbanizados dos cinco continentes – com 73%, 83% e 82% da população vivendo em cidades, vilas e outros assentamentos urbanos, respectivamente. Segundo estudo de Ricky Burdett,⁸ na África, o percentual alcança em torno de 40% e, na Ásia, 48%. No entanto, essas regiões estão experimentando crescimento exponencial nas últimas décadas, um efeito combinado de aumento da taxa de natalidade e migração.

No Brasil, o processo de urbanização foi moroso, extenso e profundo, refletindo as etapas de crescimento econômico e industrialização, acentuados a partir da década de 1950, quando um grande contingente da população se aglutinou nas áreas de interferência das grandes cidades e em um número reduzido de centros urbanos. Assim, o índice de urbanização brasileiro passou de 36,2% em 1950 para 81,2% no ano de 2000.

2 A urbanização e o problema habitacional. As políticas habitacionais e de regularização fundiária no Brasil

De fato, o crescimento da população nas cidades fez com que as estruturas urbanas existentes ficassem sobrecarregadas pelo intensivo processo de urbanização, gerando impactos nas infraestruturas e equipamentos existentes. O processo mercadológico de ocupação da terra, nos municípios que cresceram, deu espaço à informalidade e formação de favelas, ocupações e loteamentos irregulares em áreas ambientalmente vulneráveis, tornando instável a vida dos seus habitantes.

Assim, tem-se a produção da periferia urbana, produzida para a população trabalhadora, com habitações precárias e insuficiência dos serviços urbanos voltados à coletividade (saneamento básico, saúde, educação e transporte público). Por outro lado, a oferta de postos de trabalho tornou-se conflitante com a demanda gerada, ocasionando a precarização do emprego e o aumento da pobreza.

Apresentando a realidade fundiária brasileira, Nabil Bonduki⁹ expõe números oficiais indicando que inadequação fundiária atinge cerca de 1,5 milhão de domicílios, que podem ser ainda muito maiores, frente ao grande número de assentamentos irregulares existentes nas cidades brasileiras. Por outro lado, entre 1995 e 1999 foram construídas no Brasil 4,4 milhões de moradias, sendo que apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público. O saldo restante, 3 milhões e 700 mil, foi erguido por iniciativa da própria população, dos excluídos do mercado formal. Ademais, estima-se

⁸ BURDETT, Ricky. Inequality and patterns of urban growth. Poverty In Focus: A new urban paradigm: pathways to sustainable development. The International Policy Centre for Inclusive Growth. United Nations Development Programme, Dec. 2016.

⁹ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2008.

que cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza tenham entre 20% e 22% da população residindo em favelas. Por outro lado, pelo menos 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente (no Recife, estima-se que esse índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos).

A habitação é um dos indicadores mais completos das condições de vida de uma sociedade, pois trata de necessidade básica da população. No Brasil, a ideia de acesso à moradia está muito vinculada ao ideal de acesso à propriedade.

Joana Zettoni Milano¹⁰ aponta que o "sonho da casa própria" seria uma ideologia da classe dominante transformada em ideal de todas as classes sociais e explicação para uma parte dos problemas urbanos (ocupações irregulares e crescimento periférico das grandes cidades). A ideologia da casa própria possui caráter de necessidade básica e de investimento. No entanto, nem sempre foi assim no Brasil. Quando a população urbana era menor que a rural (década de 1940), o percentual de domicílios próprios era inferior ao de domicílios alugados. A partir da década de 1960, essa proporção se inverte, seguindo a inversão rural x urbana.

Conforme já evidenciado, de maneira geral, ao longo da segunda metade do século XX, as grandes cidades brasileiras registraram um crescimento urbano caracterizado principalmente pela configuração de duas cidades distintas: uma cidade legal, consolidada pela implementação de loteamentos oficiais (legalizados) localizados, geralmente, nas áreas centrais e reservados à moradia das classes médias e altas; e uma cidade ilegal, destinada à moradia das classes baixas, consubstanciada pela implantação de parcelamentos ilegais (ou irregulares) nas periferias dos centros urbanos e pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais.

No mesmo norte, a defesa da casa própria tornou-se símbolo da valorização do trabalhador, criando uma ilusão de progresso econômico, segurança econômica e social. Assim, a melhoria da condição de vida passou a ser relacionada à obtenção da casa própria, legitimando qualquer ato ilegal de ocupação e inibindo o controle de uso e ocupação do solo pelas autoridades.

Não obstante, o primeiro grande passo para o reconhecimento do direito à regularização fundiária dos loteamentos populares das periferias urbanas foi dado na década de 1970, com a publicação da Lei Federal nº 6.766/79, que veio a alterar a visão dominante à época, em que se tratava o espaço urbano apenas como mero aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos.

¹⁰ MILANO, Joana Zettoni. Aluguel Social no Brasil: Algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013, Recife. *Anais do XV Enanpur*, 2013.

A referida norma, intitulada Lei de Parcelamento de Solo Urbano, acabou por reconhecer formalmente a necessidade de envolvimento do poder público na definição de regras mínimas capazes de estabelecer condições aceitáveis para o parcelamento de áreas urbanas e sua posterior utilização, passando a considerar o espaço urbano como um todo, inserindo-o em um contexto social demandante de serviços e equipamentos públicos.¹¹ A lei inovou ao delimitar parâmetros para loteamentos e desmembramentos, e conferiu aos municípios a prerrogativa de demarcar em seu território zonas passíveis de parcelamento de solo, os usos permitidos e os índices urbanísticos, incluindo áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes de aproveitamento.

Por outro lado, a norma em comento estabeleceu como requisito para a implantação de loteamentos a obrigatoriedade de infraestrutura básica, constituída de equipamentos urbanos, iluminação pública, abastecimento de água potável, energia elétrica domiciliar e vias de circulação. A partir de então, passa-se a exigir aspectos urbanísticos mínimos para que o parcelamento de solo fosse juridicamente reconhecido.

Assim, o mercado formal de urbanização passou a produzir a cidade de maneira privativa, alcançando as classes médias e altas. Para os demais brasileiros, no campo e nas cidades, restou apenas uma inserção precária e ambígua no território: sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções. Como resultado, nos termos expostos por Raquel Rolnik e Jeroen Klink,¹² tivemos uma urbanização sem infraestrutura básica, parte pela omissão do poder local em fiscalizar o mercado formal, parte pela sua incapacidade de ofertar moradia e loteamentos adequados aos grupos de menor renda, alimentando um mercado privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional.

As pressões populares vivenciadas na década de 1980 acabaram por incluir na agenda política a discussão acerca do direito à cidade. O Fórum Nacional da Reforma Urbana, que reuniu em 1987 movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições promotoras do direito à cidade, fortaleceu ainda mais a luta pela gestão democrática das cidades e aprimorou o conceito de função social da propriedade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, resultado do longo processo de democratização do país, foi propícia para uma melhor reflexão acerca da necessidade de integração socioespacial das camadas mais desprotegidas. Nesse sentido,

¹¹ NASCIMENTO, Maria Chiesa Gouveia. *Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro*. Dissertação Mestrado USP, Direito São Paulo, 2013.

¹² ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

as pressões dos movimentos sociais urbanos fizeram com que fosse incorporado à Carta Magna o Capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183), aprimorando o conceito de função social da propriedade e conferindo ao município o papel central na elaboração e aplicação das políticas de desenvolvimento urbano local. Assim, o texto constitucional passou a exigir, como instrumento de base dessa política urbana, a elaboração de um Plano Diretor municipal para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência, houve a retomada dos financiamentos habitacionais e uma relativa reorganização da política urbana após um período de fragmentação política e poucos investimentos. A política habitacional foi baseada nos seguintes eixos: saneamento e reestruturação do FGTS para o financiamento da política urbana; continuidade à tendência de municipalização da política habitacional; e criação dos programas Carta de Crédito FGTS (menor renda) e Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo SPPE (maior renda), visando à concessão direta de crédito ao mutuário final.

No entanto, a crise de 1998 e 1999 tornou mais agressivo o ajuste neoliberal e promoveu corte de gastos e aumento de receitas. A alternativa, conforme apontado por Adauto Lucio Cardoso,¹³ foi a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), permitindo pela primeira vez um subsídio direto ao financiamento habitacional. Aos municípios, coube o papel de facilitação dos processos, através de flexibilização da legislação urbanística e da concessão de incentivos fiscais e econômicos às empresas, e principalmente organizar o cadastro de possíveis futuros beneficiários. O programa era de arrendamento, e não de transferência de propriedade, o que ampliou a capacidade de retomada e controle da inadimplência.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva abriu novas possibilidades e expectativas para a institucionalização de uma política habitacional. O projeto de governo previu a criação do projeto Moradia, que, entre outras medidas, estabelecia a criação do sistema nacional de habitação, a gestão democrática da política habitacional, a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a retomada do financiamento habitacional para classe média através do SBPE, deixando os recursos do FGTS para a população de baixa renda.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, contribuiu para consolidar a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil. A norma, segundo Andrea Canavarros e Claudio Miranda,¹⁴ regulamentou os artigos da política urbana na Constituição Federal de

¹³ CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. *Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48).

¹⁴ CANAVARROS, Andrea Figueiredo Aruda; MIRANDA, Cláudio. Regularização Fundiária na prática: possibilidades da lei nº 13.465/2017 nos assentamentos Getúlio Vargas e Salim Felício. *III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – UrbFavelas*, Salvador/BA, nov. 2018.

1988 e definiu a base legal para a função social do solo urbano, especificamente quando possibilitou a leitura dos assentamentos precários como áreas especiais de interesse social, devendo ser consideradas prioritárias nos investimentos públicos para a regularização fundiária.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, consistiu em mais um importante passo rumo à integração das políticas fundiária, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana. A posterior constituição do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, como órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, representou importante resposta às demandas advindas dos movimentos sociais, que enxergavam a possibilidade em ter um canal direto com o Poder Executivo. No entanto, a iniciativa não foi suficiente para implantar o Projeto Moradia, por conta da forte resistência da equipe econômica do governo.

O início da redução da taxa básica de juros pelo BACEN e a redução dos níveis de pobreza e de desigualdade resultantes de programas de transferência de renda e de elevação do salário mínimo acabam causando impacto no crédito imobiliário, criando condições favoráveis à implantação de políticas habitacionais.

Entretanto, a crise econômica mundial de 2008 passa a exigir novas mudanças no cenário econômico brasileiro. Como forma de mitigar os efeitos internos, o governo manteve o crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão, além de sustentar os investimentos públicos. Em consequência, surge o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009, com o objetivo principal de alavancar a economia através do setor de construção civil, eis que fortemente ancorado na participação do setor privado, com a produção massiva de habitações na extrema periferia e padronização de empreendimentos na busca pelo lucro.

Por outro lado, a referida norma assume um viés progressista no ordenamento jurídico urbanístico ao delinear um capítulo específico tratando da regularização fundiária, definindo-a como "um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Apresentou avanços significativos para o panorama da política fundiária, agrupando e introduzindo novos e importantes instrumentos jurídicos, como a legitimação de posse, a demarcação urbanística e a exigência do projeto de regularização fundiária, incluindo a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários.

No entanto, a construção de moradia em larga escala com fins de propriedade e o fornecimento de infraestrutura básica aos assentamentos populares continuaram monopolizando as políticas públicas voltadas ao tema.

O PMCMV ampliou o mercado habitacional para atendimento de famílias com renda de até 10 salários mínimos, com protagonismo do setor privado. Tinha por mecanismos os subsídios do governo, o aumento do volume de crédito para aquisição e produção de moradias e a redução de juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação (aporte de recursos em caso de inadimplência). Assim, buscava aquecer o mercado imobiliário de unidades novas e impactar a economia pelos efeitos multiplicadores da construção civil. O programa se manteve na centralidade da agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014. A terceira fase do PMCMV foi anunciada em 2015, mas não foi lançada em razão da crise econômica e política instalada e da estratégia conservadora de contenção de gastos públicos. Apesar disso, os números registrados foram surpreendentes. Em junho de 2016, já haviam sido contratadas 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios (2,9 milhões já entregues), distribuídos em todas as regiões: 35,5%, Sudeste; 28,4%, Nordeste; 18%, Sul; 11,3%, Centro-Oeste; 6,8%, Norte.¹⁵

3 A regularização fundiária – inovações advindas da Lei nº 13.465/2017

A regularização fundiária consiste em buscar a regularização da posse dos habitantes e promover a urbanização do local, sem a necessidade de se recorrer à remoção da população para outras áreas. Conforme expõe Rafael Soares Gonçalves,¹⁶ frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada, passou a ser adotada como alternativa para a construção em massa de moradias populares na periferia dos grandes centros, concentrando-se, principalmente, na concepção de que a legalização do informal, aliada a uma desregulamentação mais acentuada do mercado imobiliário, poderia atenuar o preço do solo, suscitando, enfim, uma oferta mais consistente de moradias, erguidas, geralmente, pela autoconstrução.

Por oportuno, o mesmo autor aponta que a regularização fundiária deve se concentrar mais na redução da insegurança que afeta as relações fundiárias e menos sobre uma lógica mercadológica de fluidificação das transações imobiliárias e de alargamento da base fundiária fiscal do município. A precariedade jurídica do

¹⁵ CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. *Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48)

¹⁶ GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, 2009, p. 237-250.

acesso ao solo tem servido há muito para justificar a ausência de serviços públicos adequados nesses espaços.

De outra banda, a insegurança fundiária também limita o investimento dos possuidores em suas casas e em seus bairros. Nesse sentido, a regularização fundiária se manifesta como um elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade.

Não obstante, a simples titulação da propriedade já possui o potencial de viabilizar um ativo financeiro para seus possuidores, dentro da lógica do processo de financeirização do capital. As moradias não regularizadas, segundo Hernando de Soto,¹⁷ representariam um capital morto, uma potencialidade mal utilizada que os países desprezam, deixando de auferir novos recursos a suas economias nacionais. Nesse sentido, a regularização fundiária deveria transformar o mercado interno e o desenvolvimento dos países, pois os títulos teriam liquidez e ganhariam valor de troca no mercado formal, possibilitando à população mais carente acesso a créditos no mercado, planos de financiamento e possibilidades de investimento reais.

A recente Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, trouxe a definição de regularização fundiária urbana (REURB), expressa no seu artigo 9º como conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas que tenham por objetivo incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e reconhecer a titulação a seus ocupantes. Nesse contexto, consignou-se que a promoção da moradia digna e segura através da concessão da titulação não seria realizada isoladamente, mas concomitante à implementação de infraestrutura urbana e adequações ambientais. Marcou, assim, a continuidade dos preceitos da regularização sob um prisma mais amplo de que a simples segurança da posse, no mesmo caminho traçado pela Lei Federal nº 11.977/2009.

A norma previu duas modalidades de beneficiários, agrupadas na REURB Social (Reurb-S), quando houver predominância de população de baixa renda, e REURB Específico (Reurb-E), se não houver enquadramento na modalidade anterior. Frisa-se que, na Reurb-S, a lei previu a isenção de custas e emolumentos e de atos como averbações e registros, bem como instituiu a impossibilidade de se exigir qualquer tipo de certidão negativa de débito a respeito de tributação que tenha incidido sobre o imóvel anteriormente.

Estabeleceu ao município as atribuições de aprovar a REURB e promover a regularização, cujo início se dá com a formalização do enquadramento na devida modalidade. Caso necessário, o município passa a ter a obrigação de disponibilizar

¹⁷ DE SOTO, H. *O mistério do capital por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

o acesso a serviços básicos, como abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública e esgoto.

Os instrumentos da REURB restaram expressos no artigo 15, podendo incidir isolada ou conjuntamente, a depender do caso. Dentre eles, têm-se a legitimação de posse (já prevista anteriormente), a demarcação urbanística, a Zona de Especial Interesse Social (específica para Reurb-S), a desapropriação por interesse social e a legitimação fundiária. Esta, por sua vez, é a titulação concedida após o procedimento da regularização fundiária.

Por outro lado, a norma federal inovou ao priorizar a regularização fundiária através da permanência do ocupante no imóvel, quando flexibilizou regramentos de ordem urbanística, incluindo a possibilidade de regularização em área de preservação permanente (alterando o Código Florestal, Lei nº 12.561/2012), em situações muito específicas e se preenchidos os requisitos preestabelecidos.

Dito isso, passa-se a apresentar um panorama acerca do município de Garuva e seu desenvolvimento econômico, acompanhado de um crescimento urbano informal, para, na sequência, abordar a recente política pública de regularização fundiária adotada, principal objeto do presente estudo.

4 O município de Garuva/SC. Contexto histórico. Crescimento econômico e urbanização

Localizado na região nordeste do estado de Santa Catarina, na divisa com o estado do Paraná, o município de Garuva situa-se entre a capital paranaense, Curitiba, e o principal polo industrial catarinense, Joinville, com destaque no ramo metal-mecânico. Com uma área de 498,787 km², o município limita-se a leste com o município de Itapoá, a oeste com Campo Alegre, a sul com Joinville, a sudeste com São Francisco do Sul e a norte com Guaratuba (PR).

Assim, encontra-se próximo a grandes centros produtores, com fácil acesso rodoviário através da Rodovia Federal BR-101 e da Rodovia Estadual SC-415, e estrategicamente posicionado entre os portos de Itapoá (15 quilômetros), São Francisco do Sul (80 quilômetros) e Itajaí (120 quilômetros), além da proximidade dos aeroportos de Joinville (35 quilômetros) e Internacional de Curitiba (80 quilômetros). Registra, portanto, uma localização privilegiada no que diz respeito à facilidade de escoamento da produção.

Figura 1 – O município de Garuva e seus limites territoriais



Fonte: IBGE (2019).

Embora a colonização de Garuva tenha se iniciado pela região banhada pelo rio Palmital, na baía da Babitonga, foi no entorno do cruzamento da antiga estrada interestadual Joinville-Curitiba, principal via de ligação entre os estados antes da construção da Rodovia BR-101, com a estrada Dona Margarida (atual SC-415) que, na década de 1970, se iniciou o processo de concentração urbana.

Entre os anos 1970 e 1980, a população do município deixou de ser em sua maioria rural e passou a ser urbana. Parte dos pequenos produtores rurais foi absorvida pelas indústrias, especialmente aquelas localizadas na cidade de Joinville. Por outro lado, o desenvolvimento dos serviços de educação e saúde atraiu ainda mais a população rural para o centro urbano.

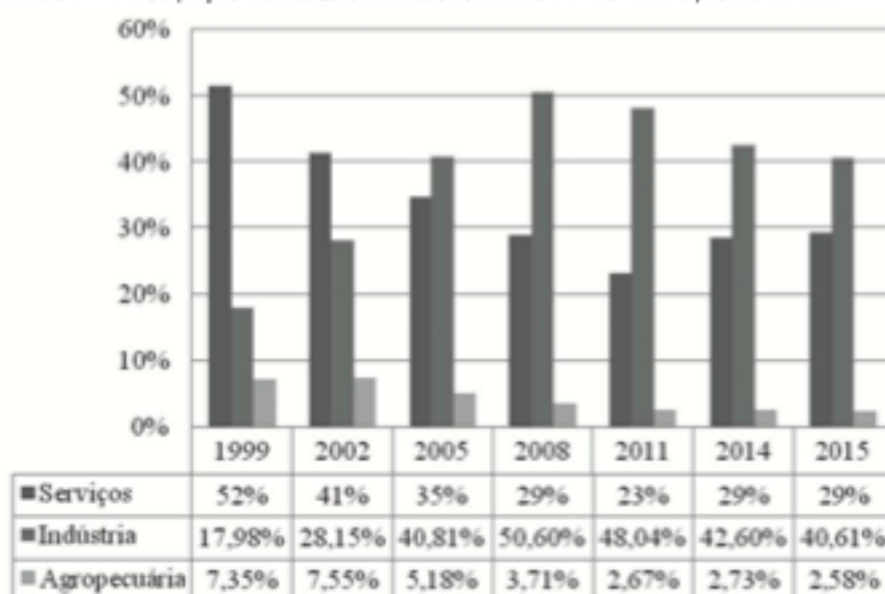
A posição economicamente estratégica de suas terras passou a atrair investidores, que enxergavam a cidade como opção frente aos elevados preços das áreas industriais de Joinville. O estabelecimento de pequenos empreendimentos industriais, ocorrido na década de 1990, tomou outro rumo com a visibilidade dada ao município após a instalação, no ano 2000, de uma unidade do grupo industrial Marcegaglia, empresa multinacional voltada à fabricação de produtos siderúrgicos e componentes de refrigeração. Com um grande investimento na implantação do parque fabril, a indústria passou a empregar mais de 600 funcionários, incrementando a economia local e aumentando as receitas municipais.

A instalação da indústria marcou uma reviravolta na inclinação econômica do município. Outros empreendimentos surgiram, seguindo a lógica do processo de

urbanização, resultando num crescimento demográfico nunca imaginado. Além da multinacional italiana, outras importantes empresas instalaram-se no município, com destaque para a Refrex Evaporadores do Brasil S/A, no ano de 1999, fabricante de componentes para as indústrias de refrigeração, e a multinacional sul-coreana LS Mtron, fabricante de tratores agrícolas de pequeno porte, no ano de 2013.

O gráfico abaixo demonstra a evolução do setor industrial no município e o constante declínio do setor agrícola, que ainda se mantém participativo graças ao cultivo de palmito e banana nas áreas rurais da cidade:

Gráfico 1 – Participação dos setores da economia no PIB do município de Garuva



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados divulgados pelo IBGE Cidades (2019).

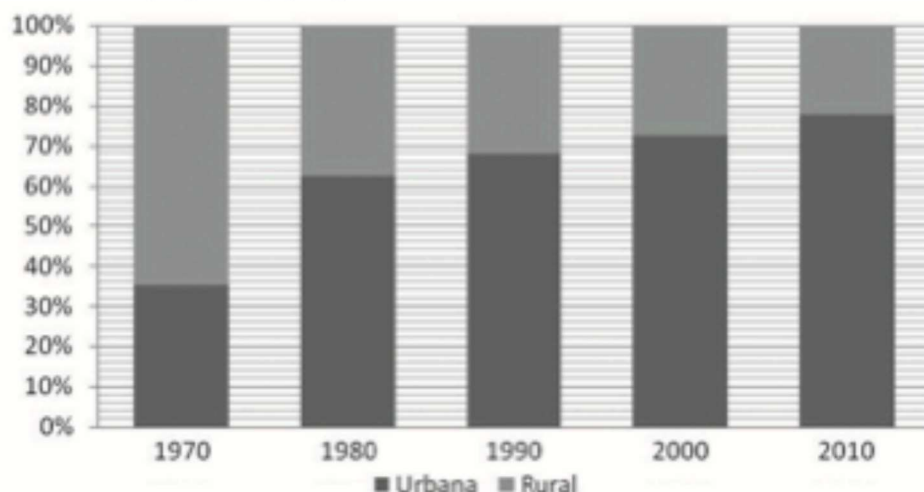
Desse modo, a recente industrialização do município constitui o início do processo de adensamento populacional, acionado pela atração de mão de obra que se desloca de outras regiões, especialmente do Paraná, na busca por empregos e que acaba por fixar residência na cidade.

Segundo o censo demográfico do IBGE de 2010, o município de Garuva possui uma população total de 14.761 habitantes, sendo que 3.310 (22,42%) estão no meio rural e 11.451 (77,58%) estão na área urbana. A densidade demográfica do município em 2010 é de 29,41 hab./km². Segundo estimativa do IBGE, em 2019 a população total alcançaria 18.145 habitantes, havendo um crescimento de 22,92% em relação ao censo demográfico de 2010.

Por outro lado, levando em consideração o período compreendido entre 1970 (6.504 habitantes) e 2019 (estimativa de 18.145 habitantes), percebe-se que a população do município cresceu 178,9%, muito acima dos 144,49% registrados

no estado de Santa Catarina e dos 122,35% verificados no Brasil. E, seguindo a tendência mundial, a população do município passou a ser de maioria urbana, apresentando um crescimento contínuo e representativo, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Proporção da população de Garuva: urbana x rural



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados divulgados pelo IBGE Cidades (2019).

Não obstante, o município continua atraindo olhares de investidores e empresários, em especial depois da construção do porto de Itapoá, no ano de 2011, de administração privada e capaz de movimentar 1,2 milhão de TEUs por ano, e da rodovia de acesso ao porto, conhecida como Contorno Sul de Garuva.

5 O processo de urbanização do município

O estado de Santa Catarina teve um processo de urbanização mais lento e equilibrado. A distribuição mais equitativa da propriedade e da renda, estruturada por uma economia camponesa, deu início a uma formação industrial composta especialmente por pequenas e médias empresas. A atividade industrial, à medida que se desenvolveu, levou à criação de importantes redes de cidades, nas quais as cidades polo assumiram a função de absorver a maior parte do contingente de mão de obra originado da zona rural.

Conforme ilustra Wilson Cano,¹⁸ o desenvolvimento observado na região Nordeste de Santa Catarina foi capitaneado principalmente pelo surgimento de pequenas indústrias metais-mecânicas localizadas na cidade de Joinville. A principal

¹⁸ CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

cidade da região foi palco de uma importante evolução produtiva, que a capacitaria para o salto observado a partir da década de 1950, decorrente especialmente do forte engajamento desta com o projeto industrial em curso no Brasil.

Contudo, enquanto na década de 1950 a cidade de Joinville atraía cada vez mais indústrias do setor metal-mecânico, alcançando um desenvolvimento econômico e urbano invejáveis, o município de Garuva, localizado a trinta quilômetros da cidade vizinha, ainda concentrava suas atividades econômicas na agricultura, especialmente no cultivo de banana e palmito.

Tal prevalência da atividade agrícola perdurou no município até a década de 1990, quando Garuva passou a atrair investidores interessados na posição economicamente estratégica de suas terras. Além da proximidade do estado do Paraná e especialmente de sua capital, Curitiba, passou-se a considerar a cidade como opção frente aos elevados preços das áreas industriais de Joinville. O estabelecimento de pequenos empreendimentos industriais, ocorrido na década de 1990, seguido da instalação de uma unidade do grupo industrial multinacional Marcegaglia, com sede na Itália e voltada à fabricação de produtos siderúrgicos e componentes de refrigeração, marcou uma reviravolta na inclinação econômica do município. Outros empreendimentos surgiram, seguindo a lógica do processo de urbanização, resultando num crescimento demográfico nunca imaginado.

Assim como tem ocorrido em outras cidades, nas últimas décadas Garuva vem sofrendo fortes alterações no padrão de uso e ocupação do solo, desencadeadas principalmente pela atração de indústrias, fator indutor da produção do espaço urbano. De fato, de 1996 a 2000 houve um incremento 50% no número de empresas abertas, com relação ao período de 1986 a 1990.¹⁹

Tal fenômeno constitui a gênese do processo de adensamento populacional, acionado pela atração de mão de obra advinda, principalmente, do estado do Paraná em busca de empregos e que acabou fixando residência. No entanto, o baixo poder aquisitivo auferido pela renda familiar fez com que parte da população buscasse no mercado informal de terras uma alternativa de residência.

Da mesma forma, a ausência de uma legislação urbanística condizente com as transformações verificadas no município, somada à ineficiência da fiscalização do uso e ocupação do solo por várias décadas, fez com que a quantidade de loteamentos irregulares abertos atingisse um número preocupante. A Figura 2, extraída do Plano Diretor implementado no ano de 2006, apresenta um cenário complexo, que traduz anos de descaso e atividade mercadológica irresponsável do solo urbano do município. Por oportuno, permite verificar que a maior parte da área urbana do município sofreu a intervenção de parcelamentos de solo irregulares, desprovidos de qualquer projeto de implantação e registros de propriedades, condenando a cidade à informalidade:

¹⁹ GARUVA. *Lei Complementar nº 31, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Garuva.

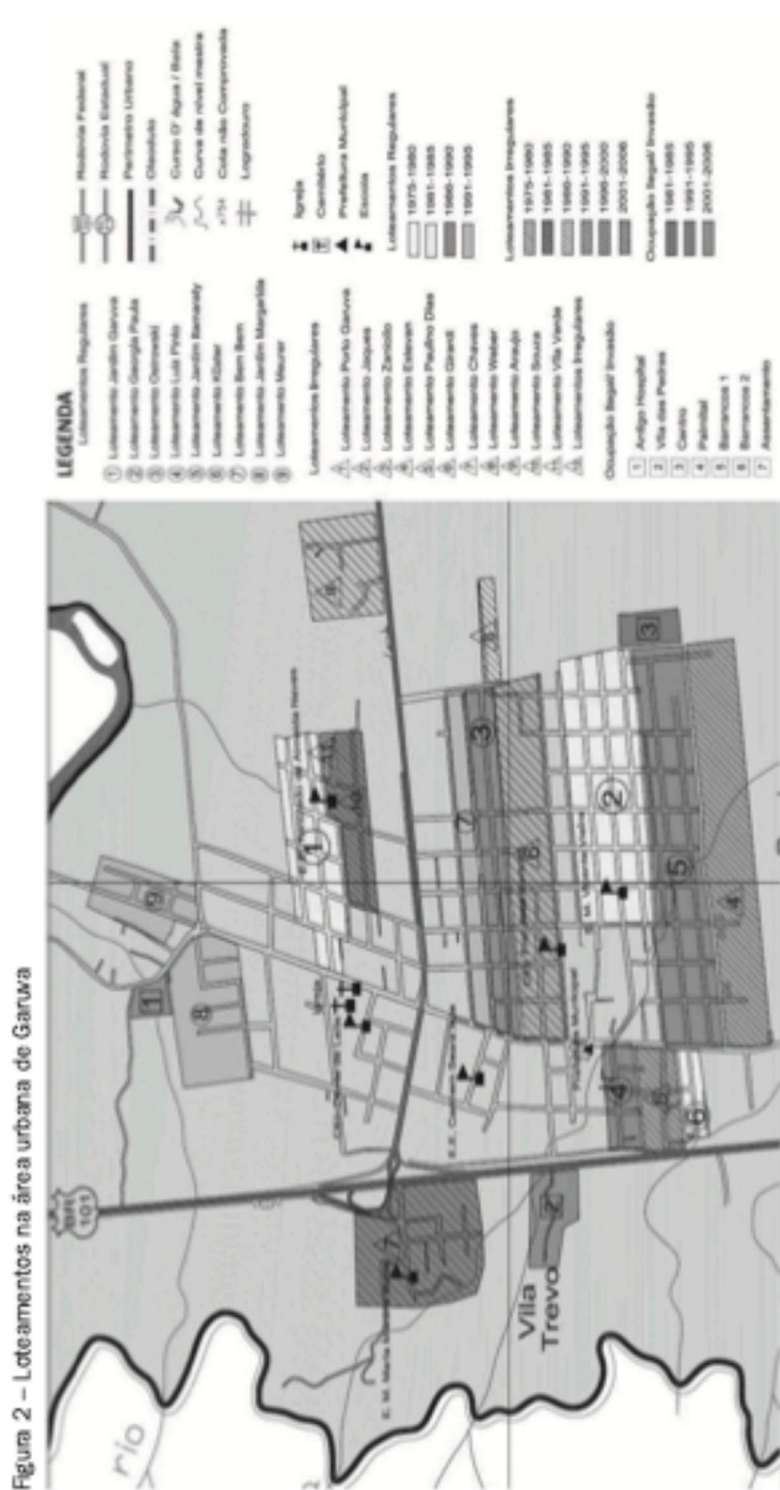


Figura 2 – Lotissements na área urbana de Garuva

Fonte: Leitura técnica para elaboração do Plano Diretor Participativo de Garuva (2006).

A grave realidade do município no que se refere à ocupação irregular do solo permitiu concluir que a situação demandava a inclusão forçosa da política habitacional e fundiária na agenda política municipal.

6 O programa de regularização fundiária municipal

As inovações estabelecidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 trouxeram perspectivas positivas ao enfrentamento do problema fundiário do município. Até, então, diversos outros projetos públicos haviam sido iniciados, notadamente ações voltadas a ocupações irregulares específicas, mas com pouca ou nenhuma efetividade. Assim, a publicação da norma federal fez com que novamente a política habitacional e fundiária entrasse na agenda governamental do município.

Nesse contexto, o município assume o protagonismo das medidas de regularização fundiária, até então buscadas apenas através de ações de usucapião judicializadas individualmente. O Projeto de Lei Complementar nº 007/2018, elaborado pela procuradoria do município, é encaminhado à Câmara de Vereadores e, após sua aprovação na íntegra, é sancionado e publicado como Lei Complementar nº 110, de 03 de abril de 2018, criando o Programa Regulariza Garuva.

O texto normativo reflete quase na íntegra os preceitos estabelecidos pela lei federal e estabelece comissão multidisciplinar formada por servidores técnicos, sob coordenação da procuradoria-geral do município para, entre outras atribuições: i) efetuar o levantamento, diagnóstico físico-territorial e jurídico, identificação de infratores e classificação de núcleos urbanos informais implantados; ii) definir critérios e medidas de intervenção para viabilizar a regularização urbanística de iniciativa pública e privada; e iii) propor a regulamentação do procedimento; e iv) efetuar a análise e aprovação dos projetos de regularização urbanística de núcleos urbanos informais implantados no território municipal.

A lei foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 108, de 03 de maio de 2018, que, entre outros preceitos, estabeleceu procedimentos de instrução, condução e saneamento dos processos administrativos de regularização fundiária, adotando uma rotina administrativa com vista a dar maior eficiência e efetividade na análise de tais demandas.

Por outro lado, a alta demanda da população e a escassez de recursos financeiros e humanos fizeram com que o poder público municipal optasse por realizar o credenciamento de empresas especializadas, com a intenção de disponibilizar para a população uma lista de prestadores de serviços com alta capacidade técnica e com condições de implementar todas as etapas definidas na legislação de forma a possibilitar o resultado final desejado.

Nos termos do edital de credenciamento, os serviços técnicos seriam arcados pelos moradores contemplados e que, de maneira voluntária, manifestassem

interesse em participar do programa de regularização fundiária. Os valores e formas parceladas de pagamento foram previamente determinados pela administração pública, adequados à realidade socioeconômica. Ao município, coube indicar as áreas prioritárias para a regularização, fiscalizar e acompanhar todo o procedimento realizado pelas credenciadas e continuar, segundo a legislação, à disposição daqueles que não possuem condições de aderir ao trabalho a ser realizado por meio das empresas.

Aberto o credenciamento em junho de 2018, duas empresas cumpriram os requisitos elencados e iniciaram os processos de regularização fundiária. De princípio, foram realizadas diversas audiências públicas no intuito de elucidar eventuais dúvidas da população, desacreditada em razão de outras experiências desastrosas.

As primeiras áreas definidas pelo poder público municipal foram os loteamentos Jardim Itamaraty e Giórgia Paula (etapa 1), além de duas áreas que outrora foram objeto de projetos de habitação desenvolvidos pela Companhia de Habitação de Santa Catarina – COHAB/SC.

Nessas áreas, já dotadas de toda a infraestrutura necessária, como arruamentos, drenagem, iluminação pública e rede de abastecimento de água, a regularização fundiária pautou-se especialmente na demarcação urbanística e na declaração da situação de área consolidada. Assim, as certidões de regularização fundiária foram emitidas pelo chefe do Executivo municipal, para fins de regularização dos loteamentos, através da legitimação fundiária, nos termos do artigo 23 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Com a finalização dos primeiros processos administrativos de regularização, coube ao cartório de registro de imóveis emitir as matrículas individualizadas dos imóveis. O quadro abaixo demonstra o alcance do programa municipal após dois anos de implementação e apresenta uma estimativa de adesões para os próximos meses:

Quadro 1 – Programa Regulariza Garuva

(continua)

Localidade	Adesões	Atual fase da regularização fundiária
Loteamento Giórgia Paula (etapa 1)	49	Documentos já entregues.
COHAB I	13	Documentos já entregues.
COHAB II	19	Documentos já entregues.
Loteamento Jardim Itamaraty	241	Documentos já entregues.
Loteamento Giórgia Paula (etapa 2)	240	Em fase de conclusão.
Loteamento Vila Trevo (Chaves)	110	Em fase de conclusão.
Parcelamentos irregulares Região Central	58	Em fase de conclusão.

(conclusão)

Localidade	Adesões	Atual fase da regularização fundiária
Localidade Palmital	150*	Em fase inicial (audiências).
Loteamento Vila Verde	80*	Em fase inicial (audiências).
Localidade São João Abaixo	80*	Em fase inicial (audiências).
Localidade Barrancos	50*	Em fase inicial (audiências).
Localidade Bahararas	50*	Em fase inicial (audiências).

Fonte: Relatório, Comissão Regulariza Garuva (2019).

Os números registrados ainda na etapa inicial do programa dão conta do complexo problema de ocupação irregular do solo enfrentado no município. Somente nos primeiros loteamentos irregulares, 322 famílias receberam as matrículas de seus imóveis, que atravessaram o campo da informalidade. Outros 418 lotes já se encontram cadastrados em processos administrativos cuja tramitação alcançou a fase final. Ademais, cinco outras localidades foram escolhidas pelo poder público para figurar na nova etapa de regularização, estimando-se que outras 410 famílias manifestarão interesse na adesão ao programa.

Ao total, apenas nas etapas concluídas e em fase de conclusão, 740 famílias já possuirão, nos próximos meses, os títulos de propriedade dos seus imóveis. Somado às estimativas projetadas para as próximas etapas, esse número pode chegar a 1.150 lotes regularizados.

O expressivo número de adesões e matrículas entregues já demonstra que o programa de regularização fundiária idealizado pelo município atingiu resultados positivos, que certamente irão refletir na qualidade de vida dos moradores, considerando a efetivação do direito à moradia e, especialmente, da segurança da posse. Por outro lado, é preciso considerar a possibilidade de que famílias tenham deixado de aderir ao programa por conta dos valores cobrados pelas empresas credenciadas, o que faz sugerir ao poder público a elaboração de alternativas de regularização a essa parcela da população não contemplada.

Considerações finais

O presente estudo permitiu verificar que o processo de industrialização no Brasil resultou na urbanização descontrolada das cidades, que, sem um planejamento urbano capaz de absorver o crescimento demográfico, acabou por gerar o adensamento da população em núcleos urbanos informais. As políticas habitacionais e fundiárias adotadas ao longo das últimas décadas ajudaram a amenizar o problema da informalidade, mas de longe apresentaram perspectivas de solução do problema.

A inovação trazida pela Lei Federal nº 13.465/2017, ao introduzir novas modalidades de regularização fundiária e procedimentos menos burocráticos, criou esperanças de uma nova realidade. Não obstante, o trabalho direcionou o foco para o município catarinense de Garuva, onde a ocupação irregular do solo chegou a níveis alarmantes.

Nesse contexto, o estudo permitiu analisar os principais pontos do programa de regularização fundiária adotado pelo município, em especial a maneira como foi implantado e os impactos, ainda que iniciais, de tal política na regularização dos imóveis. Os números sugerem que o programa tem gerado resultados eficientes, impactando positivamente na vida da população envolvida, que, com o título de propriedade do imóvel, garante a efetivação do direito à moradia.

Por outro lado, é preciso considerar a elaboração de alternativas de regularização de imóveis não contemplados pelo programa, especialmente aqueles cujas posses sejam de famílias vulneráveis, que possivelmente tenham deixado de aderir ao programa por conta dos valores cobrados pelas empresas credenciadas.

Torna-se imprescindível, assim, que novos estudos possam aprofundar ainda mais a análise da implantação de tal política pública municipal. Nesse sentido, novas pesquisas poderiam avaliar qual a satisfação da população envolvida no programa, verificando quais são os pontos positivos e negativos da política pública.

Referências

- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2008.
- BURDETT, Ricky. *Inequality and patterns of urban growth*. Poverty in Focus: A new urban paradigm: pathways to sustainable development. The International Policy Centre for Inclusive Growth. United Nations Development Programme, Dec. 2016.
- CANAVARROS, Andrea Figueiredo Arruda; MIRANDA, Cláudio. Regularização Fundiária na prática: possibilidades da lei nº 13.465/2017 nos assentamentos Getúlio Vargas e Salim Felício. *III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – UrbFavelas*, Salvador/BA, nov. 2018.
- CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. *Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48).
- GARUVA. *Lei Complementar nº 31, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Garuva. Disponível em: https://www.camaragaruva.sc.gov.br/camara/proposicao/pesquisalegislacao/2006/2/0/2837#lista_texto_proposicao. Acesso em: 03 out. 2019.
- GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica: O Caso do Brasil. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador/BA, ano XII, n. 21, jul. 2010, p. 05-19.

MILANO, Joana Zatonni. Aluguel Social no Brasil: Algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. *In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2013, Recife. *Anais do XV Enanpur*, 2013.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. Neill R. da Silva. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

NASCIMENTO, Maria Chiesa Gouveia. *Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro*. Dissertação Mestrado USP, Direito São Paulo, 2013.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

SANTOS, Milton. A urbanização pretérita. *In: A Urbanização Brasileira*. 5. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HEINIG, Daniel Wagner; MYSZCZUK, Ana Paula. Política de regularização fundiária: estudo do impacto da Lei nº 13.465/2017 na urbanização e ocupação do solo do município de Garuva/SC. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 195-216, jan./jun. 2021.

Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Doutora em Direito Econômico. Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbana e Ambiental da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora Regional do IBDU. Diretora do IBDA.

Resumo: Com o avanço irredutível da urbanização, ainda que a pandemia tenha modificado o padrão citadino de ocupação, o planejamento participativo e o ordenamento territorial dos serviços públicos se apresentam como elementos imprescindíveis para gestões públicas comprometidas com a promoção do direito à cidade para seus habitantes e transeuntes. Ao tratar da organização dos espaços habitáveis para cidades sustentáveis e inclusivas, todas as intervenções envolvem estruturação de serviços, atuação transparente e gestão dialógica participativa, bem como a definição de custos que tenham a pessoa humana como referência. O artigo propõe, em destaque, uma mudança de tratamento relacionada à questão do solo urbano, em que a acumulação de terras, protegida pela cultura individualista e liberal, tem inviabilizado um projeto de comunidade urbana justa, sugerindo que a articulação democrática coordenada de políticas urbanas seja um elemento a ser reconhecido e exercitado para a melhor distribuição, no espaço urbano, de habitação, serviços como o transporte público, atividades econômicas e sociais, os quais constroem a cidade funcional para todas e todos, como prevê a Constituição. Depois de 20 anos de Estatuto da Cidade, ainda estamos em luta para que as instituições, o mercado e a sociedade civil respeitem e realizem suas previsões, diretrizes e instrumentos para que as cidades possam ser territórios mais justos.

Palavras-chave: Política urbana. Serviços urbanos. Estatuto da Cidade. Direito à cidade.

Sumário: 1 Introdução – 2 Sobre ordenamento territorial e direito à cidade – 3 Um destaque analítico para alguns elementos fundamentais e o direito à cidade – 4 Da articulação das políticas como diretriz para o direito à cidade – 5 Considerações sobre o tema tratado – Referências

1 Introdução

A vida na cidade é uma vida partilhada, ainda que tal percepção não seja percebida pelo indivíduo urbano, sempre tão envolvido com suas demandas pessoais, dificuldades, deslocamentos, sem olhar para o lado e exercitar a solidariedade interdependente. A partilha dos espaços, que ocorre sem ser percebida, pode ser tutelada pelas ações do poder público a partir do diálogo com os grupos sociais em seus territórios, as quais ensejam técnicas de gestão social e organização de

atividades, diante de recursos escassos, e de bens públicos, de tal maneira que favoreça o máximo de uso socialmente múltiplo e justo, com o mínimo de custo à sociedade.

As políticas públicas são fundamentais para a efetivação dos direitos garantidores de uma vida condigna e saudável, debate recorrente na defesa de um Estado mais atuante e eficiente em responder às necessidades da população brasileira. A urgência dessa atuação apresenta-se cada vez mais importante diante do contexto atual. Sua relevância se agiganta devido à pandemia de COVID-19, doença viral, também chamada de SARS-CoV-2, que tem assolado o mundo, ceifando vidas humanas por sua veloz capacidade de propagação.

Tendo em vista a pressão das inúmeras crises contemporâneas e, em especial, pela crise sanitária é que o conjunto de decisões formuladas por atores públicos, apresentadas por meio de programas de ações resultantes de um planejamento, deve estar direcionado à realização de objetivos sociais e econômicos que possam solucionar ou prevenir a piora na condição de vida das cidades,¹ de tal forma que, sobre essa questão, é preciso avançar no âmbito das políticas urbanas locais e regionais. As mesmas, materialmente conectadas pelos objetos que lhes correspondem, podem trazer mais funcionalidade social e promover direito à cidade.

Sob tal perspectiva, para garantir resultados em um ambiente urbano e de regionalização, com diferentes usos, ocupações e fluxos pendulares de deslocamento, se faz necessário compor o elemento gestor de coordenação e sistematização, de maneira a promover direito à cidade.²

Dessa forma, o artigo defende que, em face da Constituição e do Estatuto da Cidade, a coordenação entre as diversas políticas urbanas não pode se concentrar somente no âmbito territorial dos municípios, solicitando uma interação regional que o texto constitucional previu ao apontar a competência da União para a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.³

¹ Sobre essa assertiva, ler as ideias de Maria Paula Dallari e Vanice Regina Lirio do Valle: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30; VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 36.

² AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 103-115.

³ Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

2 Sobre ordenamento territorial e direito à cidade

Com o avanço irredutível da urbanização, ainda que a pandemia tenha modificado o padrão de ocupação, o planejamento e o ordenamento territorial se apresentam como elementos imprescindíveis à promoção do direito à cidade e do desenvolvimento humano para seus habitantes. Assim sendo, como a atividade urbanística é delineada por meio de planejamento e políticas públicas, gerais e específicas, que tomam forma com a planificação e suas consequentes ações administrativas, é necessário reconhecer que sua materialização complexa requer ações pontuais de maneira sistêmica e coordenada.

Ao tratar da organização dos espaços habitáveis para cidades sustentáveis e inclusivas, todas as intervenções envolvem estruturação, atuação transparente e gestão participativa, levantamento e definição de custos que tenham a pessoa humana como referência, bem como a elaboração de procedimentos de controle social, os quais, sem coordenação, não alcançam resultados de coesão e desenvolvimento humano.

A sustentabilidade continua presente nos debates sobre o direito à cidade e permeia todo o texto da Nova Agenda Urbana, apresentado ao final da Hábítat III, em 2016, sem inovar em considerações que permitam avanço na postura dos atores globais urbanos, senão a de provocar e reforçar a necessária mudança de comportamento que caracteriza a urbanização no mundo, em especial na América Latina.

Um dos fios condutores para a elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento urbano indica reorientar a maneira como se planeja, planifica, se deve administrar, aplicar recursos e gerenciar cidades no sentido de torná-las acessíveis e funcionais a toda a população, o que impõe o dever de respeitar sua diversidade humana e cultural.⁴

O dinamismo econômico e social presente nas cidades e regiões se apresenta sob a forma de uma heterogeneidade de demandas que carecem de respostas multifacetárias para que se consiga alcançar resultados positivos de urbanização com adequação da moradia, o que solicita novas dinâmicas para o planejamento social e as políticas públicas urbanas.⁵ A ampliação de tais ações do local para o regional, em um movimento de cooperação e coordenação de ações, implica em tratar não somente sobre unidades habitacionais ofertadas entre localidades, mas sobre a questão da adequação e dignidade a ser usufruída.

⁴ ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.

⁵ COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. In: KLUNK, Jeoren (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 66-68.

As políticas públicas e as práticas urbanísticas têm papel efetivo na meta de conduzir as cidades à sua funcionalidade sustentável.⁶ Para que seja possível abarcar tais tarefas de maneira efetiva, deve-se considerar o formato específico destinado à ocupação e uso do solo urbano, em aglomerados urbanos/metropolitanos e sua componente físico-urbanística, de forma a relacioná-lo com: a disponibilidade de insumos para seu funcionamento, tais como o acesso à água e energia; o destino e tratamento de resíduos; o grau de possibilidades para a mobilidade da população no espaço urbano/rural; a oferta e o atendimento às necessidades da população por equipamentos sociais e serviços, bem como a qualidade dos espaços públicos circuláveis.

Dessa forma, os elementos que compõem um sistema urbano local devem, para se garantir promoção de acesso à cidade e às suas devidas funcionalidades, estar adaptados ao uso que se espera fazer daquele espaço.⁷ Sua estruturação adequada deve corresponder à possibilidade de conexão com as redes de serviços gerais, evitando uma dispersão ineficiente e custosa dos deslocamentos, bem como que seu exercício autônomo impacte na cidade e seja ao mesmo tempo ineficaz e de difícil controle.⁸

Toda coordenação de políticas urbanas deve ter essa finalidade, de tal forma que a relação com as demandas surgidas possa estar conectada à estrutura existente, tendo em vista que os deslocamentos feitos por pessoas e cargas superam as linhas divisórias territoriais. A integração com a malha urbana é uma condição para a funcionalidade dos serviços públicos e da cidade em si⁹ e, quando se trata de moradia e mobilidade, apresenta-se com uma função ainda mais ampla do que a questão própria dos serviços de transportes públicos indispensáveis, seja a questão social, econômica, política ou cultural.

Reitera-se que a função da mobilidade é garantir a conexão de um lugar a outro de maneira segura. É a possibilidade, em determinado espaço de tempo e sob condições adequadas, de deslocar-se em busca de algo que se deseja ou necessita. A depender da localidade, o encontro com o meio urbano denso depende de um suporte caro, que garanta a interface entre os locais de partida e de chegada.¹⁰

⁶ Juarez Freitas aborda a dimensão social da sustentabilidade, no sentido que não seria possível admitir um modelo excludente que negasse o desenvolvimento de maneira consentida e negligenciada, cabendo fazer frente à pobreza com medidas positivas e compensatórias que possam reequilibrar a desigualdade. FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55-57.

⁷ CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 315.

⁸ MANSO, María Del Carmen de Guerreiro. *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado*. Madrid: Iustel, 2011. p. 101-103.

⁹ Idem, p. 104.

¹⁰ ALFONSO, Luciano Parejo. *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015. p. 132-135.

A prestação do serviço de transporte público deve atender às necessidades da população.

Assim, toda política de ordenação do território, urbano e rural, local ou regional, deve se dar em função das necessidades presentes e futuras de seus habitantes, em escalas dimensionadas que devem promover condições humanas de desenvolvimento e proteção aos recursos ambientais, apostando em um modelo de território socialmente responsável.

A exigência da integração corresponde à condição que se quer determinar à urbanização existente, que, sob a égide dos princípios constitucionais, deve ser inclusiva e garantidora de uma adequada gestão urbano ambiental, em que planos urbanísticos vinculem as distintas políticas junto aos vários níveis de atuação político-administrativa.

Determinadas regiões do país, em formato metropolitano ou não, compreendem municípios com funções complementares, embora de gestão independente e, muitas das vezes, com capacidades financeiras desiguais. As características das demandas sociais e de infraestrutura urbana são localizadas, mas também podem surgir da relação entre municípios, fazendo com que suas soluções extrapolem limites político-administrativos, equacionando-se em uma escala regional.

Ainda se faz necessário destacar que o espraiamento territorial pela urbanização descentralizada, resultado de políticas de planejamento urbano distantes de princípios integradores, cria situações para determinadas comunidades, que passam a ter mais proximidade com a zona urbana de determinado município, diverso daquele em que estão localizadas, gerando dificuldade no atendimento satisfatório de suas demandas.¹¹ Tal situação exemplifica a importância de políticas voltadas à mobilidade urbana serem integradas por meio da planificação e gestão territorial regional, incluindo a gestão do transporte público aos outros modos de deslocamento possíveis, propiciando níveis de acessibilidade adequados e homogêneos em todo o território.

Com a aposta feita nos centros urbanos, vistos como a grande possibilidade de desenvolvimento para a humanidade, fonte de soluções dos problemas que se enfrentam, a urbanização planejada para atender às questões socioeconômicas e gerida de maneira participativa é elementar para alcançar melhores condições de vida e de bem-estar, de maneira sustentável, incorporando definitivamente a relação entre funcionalidade social e cidade.¹²

¹¹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 242. Disponível em: http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Políticas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244. Acesso em: abr. 2021.

¹² ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.

Diante da descrição feita pela Nova Agenda Urbana, um modelo diferente de planejamento urbano deve germinar, embasado na cooperação e coordenação administrativa, com a interação entre os territórios urbanos e rurais, em uma perspectiva regional, com a planificação para a mobilidade sendo vista como um instrumento conector dos espaços circuláveis.

Tais relações entre entes da federação, entre regiões metropolitanas, entre bairros e distritos de um mesmo município, são a razão de ser da funcionalidade social da cidade, que pode também ser aplicada como função social da região, solicitando uma nova geração de políticas que reconheçam os problemas de espacialidade e território, aqueles que consomem as condições de sociabilidade e moradia entre diferentes segmentos sociais, fragmentando as cidades com contrastes socioeconômicos por níveis de urbanização que impactam, de toda forma, no ambiente natural e construído, na (im)possibilidade de usufruto da cidade e no orçamento municipal para fazer frente às demandas por serviços e infraestrutura.¹³

É possível verificar que a necessidade de manter a coordenação de políticas públicas para uma boa gestão urbana tem dois níveis de atuação: aquele relacionado ao âmbito local, ao território do município, e o que diz respeito à questão regional na qual está inserido o ente federativo. Para as questões locais, a coordenação de esforços é condição para que se verifique a eficiência da atuação administrativa na área urbana, em uma perspectiva que vai além da obediência às previsões legais sobre ordenamento, uso e ocupação territorial.

As cidades, compostas de estruturas e infraestruturas para atender aos serviços urbanos e à funcionalidade que dela se espera, existem moldadas pelas necessidades de seus cidadãos, marcadas pela rapidez, pelo conjunto de serviços, pela tecnologia, pelas distâncias e, também, pelo sentido de aglomeração com comodidades e promessa de desenvolvimento.

Cabe reforçar, por conseguinte, que a gestão democrática e integrada do solo urbano e a distribuição social dos espaços, do mobiliário urbano, são instrumentos que auxiliam na redução das distâncias a serem percorridas, promovendo o acesso aos direitos fundamentais. O controle social tem que ser instituído, pois a sociedade é, antes de tudo, a principal interessada no sucesso das políticas públicas e das ações que delas derivam.

¹³ BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. *Metrópoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente*. São Paulo: Blucher, 2010. p. 19-21.

3 Um destaque analítico para alguns elementos fundamentais e o direito à cidade

Na perspectiva da composição de serviços para moradia adequada, chama-se a atenção para a mobilidade relacionada à noção da rede urbana, surgida com a função específica de auxiliar na circulação e distribuição espacial de matérias-primas, objetos, pessoas, atendendo às necessidades locais, mas condicionada pelas infraestruturas adicionadas ao território, sistemas necessários às atividades de produção.¹⁴

Os movimentos de troca e distribuição de produtos se fazem por meio das cidades, envolvendo as necessidades dos cidadãos, inerentes e intermediárias, bem como toda ordem de serviços, solicitando um nível ampliado de coordenação e gestão de políticas e ações. Entre cidades maiores e menores, seja em população, recursos de toda ordem, ou extensão territorial, há trocas que Milton Santos apontou como desiguais e exploratórias de umas pelas outras, condicionadas e condicionantes dos sistemas urbanos,¹⁵ que, por sua vez, estão definidos juridicamente, com competências específicas, limites de atuação, responsabilidades idênticas em condições econômicas e sociais desiguais.

Diante do destaque às cidades em rede, bem como da urbanização que coloca as cidades na condição elementar de espaços ideais para a produção e o consumo, se faz necessário estruturar tais ambientes de maneira que se garanta a eles funcionalidade social. Cidade funcional é aquela que possibilita o exercício das atividades inerentes à condição urbana, de realização dos interesses e direitos, bem como permite que haja desenvolvimento sustentável, o que inclui ofertas de unidades habitacionais adequadas, trabalho, acesso a serviços públicos, segurança, lazer, cultura e possibilidade de livre circulação.

Essa definição se agregou a outra característica apontada pela Nova Carta de Atenas, de 1998: a da cidade coerente. Junto à definição de que as cidades sejam promotoras do bem-estar coletivo e prósperas em desenvolvimento, defenderam-se a construção e a reorganização de cidades em rede, funcionais e coerentes com o futuro que se quer alcançar. A coerência adicionou e reforçou a sustentabilidade sob outro rótulo.

As regiões metropolitanas, bem como cidades especializadas e interligadas por características e necessidades comuns, podem ser incluídas na concepção da coerência, por contingência ou natureza das relações estabelecidas entre os municípios. Tais cidades, inclusas em uma mesma região, formalizada ou não, dependem efetivamente de políticas integradoras e sistematizadas de desenvolvimento

¹⁴ SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 263.

¹⁵ SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, 2014. p. 145-147.

humano e de ações articuladas, com ampla participação popular, próprias de uma gestão capaz de atender às necessidades de seus cidadãos.

No que diz respeito à participação popular, não é possível tratar de políticas urbanas e regionais sem sua presença em todo o processo de planejamento, que tem por princípio natureza articuladora e democrática na perspectiva constitucional de 1988.¹⁶ A participação popular na condução de gestões públicas é uma condição para uma sociedade desenvolvida avançar, um instrumento de democratização que possibilita aos interessados atuar no direcionamento das decisões sobre a planificação da cidade, bem como no controle das ações eleitas, de caráter público ou não, mas sempre com resultados reflexivos para a coletividade.¹⁷

A elaboração de políticas públicas, com o fito de modificar e (re)organizar os espaços urbanos, resulta de um tipo de planejamento que deve ter como objetivo estruturar planos sistemáticos, urbanos ou regionais, de inclusão social e econômica. Tais planos devem ocorrer com ampla participação popular, condição material (dada a possibilidade de legitimação das decisões a serem tomadas) e formal para sua aprovação, com previsões específicas no Estatuto da Cidade e, de maneira mais genérica, no Estatuto da Metrópole.¹⁸

Dessa forma, cabe ainda destacar que a função pública de organizar os espaços habitáveis, locais e regionais, de forma coerente, se apresenta na legislação brasileira sob a égide de princípios de justiça social, coesão territorial, solidariedade, sustentabilidade, divisão dos ônus e benefícios, função social da propriedade e da cidade, delineando o dever procedimental de urbanizar.

A atuação coordenada precisa se dar em face da concentração de pessoas, de suas condições socioeconômicas, da vocação econômica local e regional, das necessidades de deslocamentos e transportes de bens, dos recursos e infraestruturas existentes e mecanismos necessários aos desafios identificados.

¹⁶ CALDEIRA, Renata Freitas Carvalho; MARQUES, Sabrina Durigon. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 8, jan./jun. 2019, p. 165-199.

¹⁷ BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. In: PUIG, Manuel Rebollo (Coord.) *Derecho Urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Madrid: Lustel, 2007. p. 58-60.

¹⁸ Art. 7^o Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2^o da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; [...] V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13089.htm. Acesso em: abr. 2021.

A circulação é uma função social a ser garantida no âmbito dos municípios e das regiões por meio de políticas públicas de mobilidade, com diretrizes e princípios que destacam integração de políticas, de modais e promoção do desenvolvimento com a mitigação de custos ambientais, sociais e econômicos. Para que se estruturam ações de intervenção social para a mobilidade, os destinatários de tais programas ou políticas devem ser identificados por seus interesses e direitos, dependentes, em âmbito local e regional, dos deslocamentos a serem executados.

As pessoas, físicas e jurídicas, com interesses legítimos diversos, carecem da circulação de maneira acessível para fazerem jus aos seus misteres pessoais, bem como às exigências de mercado, das mais primárias às mais complexas. O direito à liberdade de ir e vir, bem como o direito ao desenvolvimento, se materializa, também, por meio de política de mobilidade que possa promover igualdade de condições no acesso não somente aos espaços da cidade, mas, também, à região na qual está localizada.

4 Da articulação das políticas como diretriz para o direito à cidade

A articulação de políticas urbanas e regionais deve estar embasada no planejamento para o desenvolvimento urbano inclusivo, inserindo a cidadania definitivamente na agenda. No entanto, é preciso ter cuidado para não tratar de questões como a necessidade de deslocamentos acessíveis de forma linear diante das características diversas que possuem os territórios, bem como de seus indicadores históricos, econômicos, sociais e políticos.¹⁹ A integração deve se dar para reduzir as diferenças regionais que maltratam a população e o meio ambiente.

O núcleo de toda e qualquer construção de políticas públicas urbanas e regionais, em um Estado Social, deve estar marcado pela finalidade de reduzir desigualdades sociais, econômicas e territoriais, naquilo que compete a cada um dos espaços. O risco de uma ação coordenada desconsiderar a diversidade e demanda específica do urbano, do rural e do regional seria o de tomar as questões existentes sem uma análise dimensional, que inclui o processo de desenvolvimento ou não no qual estejam inseridos.

A defesa da coordenação das políticas foca no avanço para além do atendimento às demandas reprimidas, ação insuficiente diante dos déficits regionais. Sempre que se falar em políticas públicas, também se está a falar de planejamento e planificações, os quais exigem de seus atores um comportamento reflexivo

¹⁹ CARLEIAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? In: PINHEIRO, Valéric; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 8-10.

sobre a realidade atual, bem como um olhar para o futuro dada a necessidade de programar-se.

Pensar a articulação de tais políticas exige saber e definir como cada local contribui territorialmente para a economia e avanços sociais, envolvendo a necessária ampliação da participação popular. Se o objetivo é promover desenvolvimento, é, em verdade, garantir a promoção e aproveitamento de vantagens que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas em torno de um crescimento econômico sustentável,²⁰ considerando as múltiplas escalas sociais e territoriais. Tal condição tem grande significado para a definição das políticas de promoção do direito à cidade.

Cabe reforçar que as mudanças que se pretende atingir para atender às demandas relacionadas aos deslocamentos acessíveis de pessoas e cargas em âmbito local/regional têm uma íntima relação com a melhora na prestação do serviço público e da estruturação do domínio público, sem se confundir com o planejamento e a política pública para a mobilidade.²¹ São momentos diferentes, que merecem um olhar específico para cada um deles. Aqui se está a tratar de contornos sobre planejamento e políticas urbanas e regionais defendendo a necessidade de coordenação, dada a amplitude de reflexos na vida do cidadão.

A ação administrativa se dá inserida em um rol determinado de políticas que visam à promoção de direitos urbanos previamente estabelecidos, ofertando condições materiais imprescindíveis ao aprimoramento da vida em sociedade.²² No caso do serviço de transporte coletivo, que deve ser prestado de forma adequada aos fins a que se destina, funciona quando garante à população o acesso a espaços, bens e outros tantos serviços, comodidades e realizações sociais que lhe afixam um caráter fundamental.²³ Nesse sentido e diante de um contexto de dimensões espaciais urbanas e regionais, o planejamento urbano é indispensável, mas não qualquer planejamento, aquele voltado à concretização do acesso às funcionalidades sociais e redução das desigualdades na cidade, mirando na promoção de justiça socioeconômica.

Para que seja possível promover desenvolvimento humano, é necessário assegurar ações administrativas inclusivas, vinculadas a políticas que, em âmbito regional, devem ter alinhamento com o mesmo objetivo. Em se tratando de questões

²⁰ KRONENBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 20-21.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 12-13.

²² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 53-55.

²³ HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 496-498.

urbanas, é promover o acesso ao direito à cidade sob a perspectiva de uma política de desenvolvimento regional estruturada em órgãos e entidades, servidores qualificados e vocacionados a tal mister.

Ao insistir na ideia de coordenação de políticas urbanas e regionais destacando, em especial, a organização de uma política de mobilidade, que age integrando o território de uma cidade ou de uma região, não se desconsideram as competências federativas definidas constitucionalmente, mas se demonstra que a regionalização representa “uma união de esforços em torno de um objetivo comum”.²⁴

A Nova Agenda Urbana, desenhada no âmbito de representativos debates internacionais e nacionais, reafirma a importância da democracia social e da necessidade de investimentos em gestão compartilhada e participativa; além disso, não pode ser desconsiderada, pois é um documento direcionador das posturas políticas institucionais para os países participantes da Conferência Hâbitat III, promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Os princípios estruturantes do documento reforçam o cooperativismo como uma perspectiva para o futuro, diante da escassez dos recursos dos quais depende o ser humano. Nesse sentido, recomenda que as ações de cunho territorial avancem além dos limites administrativos. A coordenação de esforços deve assumir um debate que envolve a necessidade da gestão integrada do solo, promovendo articulações que precisariam ir além dos arranjos políticos existentes.

No caso do Brasil, essa proposta pode ser assumida como a busca pelo aperfeiçoamento do modelo federativo, confrontando as diferenças a partir de diálogos que tenham como objetivo a melhoria nas condições de acesso aos deslocamentos e ao desenvolvimento sustentável. Uma gestão compartilhada com todos os segmentos e instituições envolvidas estabelece parcerias, legitima as decisões administrativas e fortalece a democracia.²⁵

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole prevê regras para a política nacional de desenvolvimento regional, o plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como a governança interfederativa, que trata como o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.²⁶ Estão ainda expressamente identificados princípios como a prevalência do interesse comum

²⁴ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 29.

²⁵ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 28-30.

²⁶ Ver artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13089.htm. Acesso em: abr. 2021.

sobre o local, a gestão democrática da cidade e a busca pelo desenvolvimento sustentável, com o objetivo de balizar as relações entre os entes.

A complexidade social resulta em um sistema urbano complexo, que, ao lado dos déficits estruturais, persiste, ainda que de maneira pouco sustentável. Dessa forma, se faz importante o compartilhamento de reflexões, busca de soluções, deveres, promoção de valores e princípios como equidade, distribuição de ônus e benefícios, mitigação de impactos ambientais, tanto quanto a promoção dos direitos do cidadão.²⁷

Com os gestores locais enfrentando desafios sanitários, políticos, sociais, ambientais e financeiros, tais enfrentamentos levam à reflexão sobre o quanto o planejamento estratégico social urbano pode se constituir num instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional. No entanto, é preciso superar questões materiais, ideológicas desencontradas da Constituição e territoriais, muito mais do que impedimentos legais.

O formato de um ideal comum para a urbanização mundial auxilia na construção de alguns consensos e distribuição de tarefas em torno de questões como proteção ambiental, habitações adequadas, saneamento, água potável e mobilidade, que têm sido ofertadas em condições desiguais e, muitas vezes, adversas em um mesmo território. Nesse cenário de contradições e apelos à competitividade das cidades, defendem-se o direito à cidade e a construção igualitária de um futuro comum, em que a mobilização de propostas conjuntas referencia e instrumentaliza o planejamento para uma gestão democrática urbana, incluyente e sustentável.

5 Considerações sobre o tema tratado

Entende-se que a necessidade de manter a coordenação de políticas públicas para uma boa gestão urbana tem que ser observada, ao menos, sob dois níveis de atuação: aquele relacionado ao âmbito local, ao território do município, e o que diz respeito à questão regional na qual está inserido o ente federativo. Para as questões locais, a coordenação de esforços é condição para que se verifique a eficiência da atuação administrativa na área urbana, em uma perspectiva que vai além da obediência às previsões legais sobre ordenamento, uso e ocupação territorial. Qualquer modelo de gestão que se pretenda constituir em um meio de desenvolvimento humano sustentável precisa voltar os olhos para o que realmente a sociedade brasileira é (e, por consequência, ao que o Estado deve prover).

²⁷ SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 77-80.

A administração pública é reflexo da sociedade civil na qual está inserida. Sem mudar os esquemas mentais, não há como alterar a sistemática de atuação das instituições e a desigualdade socioespacial e econômica. Sendo assim, as gestões urbanas requerem, em especial, uma mudança de tratamento relacionada à questão do solo urbano, em que a acumulação de terras, protegida pela cultura material e jurídica individualista e liberal, tem inviabilizado um projeto de sociedade urbana comum, dificultando a melhor distribuição, no espaço urbano, de habitação, serviços, atividades econômicas e sociais, dos quais depende a cidade funcional. Os deveres relacionados aos limites do uso da propriedade imobiliária pelo princípio da função social devem ser impostos em razão das atividades e usos que lhe podem ser dados, cabendo um equilíbrio na tentativa de evitar externalidades negativas, possivelmente geradas, e dos benefícios coletivos e individuais no espaço da cidade e em face dos serviços públicos. Esses objetivos estão implícitos e explícitos no Estatuto da Cidade e cabe às instituições, ao mercado e à sociedade civil observá-los, respeitá-los e realizá-los.

From the articulation of policies as a constitutional guideline: reflections on a democratic coordination of regional urban planning and services

Abstract: With the irreducible advance of urbanization, even though the pandemic has changed the city's pattern of occupation, participatory planning and the territorial ordering of public services are essential elements for public administrations committed to promoting the right to the city for its inhabitants and passersby. When dealing with the organization of living spaces for sustainable and inclusive cities, all interventions involve structuring services, transparent action and participative dialogic management, as well as the definition of costs that have the human person as a reference. The article proposes, in emphasis, a change of treatment related to the issue of urban land, in which the accumulation of land, protected by individualistic and liberal culture, has made a project of a fair urban community unfeasible, suggesting that the coordinated democratic articulation of urban policies be an element to be recognized and exercised for a better distribution, in the urban space, of housing, services such as public transport, economic and social activities, which build a functional city for everyone, as provided for in the Constitution. After 20 years of the City Statute, we are still fighting for institutions, the market and civil society to respect and carry out their forecasts, guidelines and instruments so that cities can be fairer territories.

Keywords: Urban Policy. Urban services. City Statute. Right to the city.

Referências

ALFONSO, Luciano Parejo. *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015. p. 132-135.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sérgio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 103-115.

- BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. In: PUIG, Manuel, Rebollo (Coord.). *Derecho Urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Madrid: Lustel, 2007. p. 58-60.
- BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. *Metrópoles e o Desafio Urbano frente ao Meio Ambiente*. São Paulo: Blucher, 2010. p. 19-21.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 12-13.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.
- CALDEIRA, Renata Freitas Carvalho; MARQUES, Sabrina Durigon. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 8, jan./jun. 2019, p. 165-199.
- CARLEJAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 8-10.
- COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. In: KLINK, Jeoren (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 66-68.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 315.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55-57.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 242. Disponível em: http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Políticas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244. Acesso em: abr. 2021.
- HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 496-498.
- KRONENBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 20-21.
- MANSO, María Del Carmen de Guerreiro. *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado*. Madrid: lustel, 2011. p. 101-103.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 53-55.
- ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 263.
- SANTOS, Milton. *Economía Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, 2014. p. 145-147.
- SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016. p. 77-80.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 28-30.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 36.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 217-231, jan./jun. 2021.

O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador

Adriana Nogueira Vieira Lima

Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Pós-Doutora em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. É Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência – UEFS e Conselheira de Estudos e Pesquisa (IBDU).

Fernanda Christina Silva Gonzalez

Bacharela em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Assessora Popular na Articulação dos Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador. Associada do IBDU. Advogada.

Gilson Santiago Macedo Júnior

Mestrando em Direito pelo Centro Universitário FG (Unifg), com bolsa de pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela UniAmérica. Foi Conselheiro Regional Nordeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (2020-2021). Advogado.

Liana Viveiros

Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Lugar Comum (UFBA) e coordena o Grupo de Pesquisa DCidade – Processos Urbanos e Direito à Cidade (UCSAL).

Resumo: Este artigo apresenta uma análise das repercussões jurídicas da Ação de Reintegração de Posse movida pelo município de Salvador em desfavor de famílias moradoras em território demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para viabilização de contrato firmado entre o município e o Consórcio Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A. A problemática constitucional, fundiária e do controle do uso e ocupação do solo urbano é analisada a partir do arcabouço legal vigente e da jurisprudência dos tribunais. Nesse percurso, foi dado destaque à ZEIS como instrumento de política urbana concebido entre um conjunto de princípios e diretrizes voltados ao cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade.

Palavras-chave: Plano Diretor. Política urbana. Reintegração de posse. Salvador. ZEIS.

Sumário: 1 Introdução – 2 Contorno jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social – 3 O regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Salvador – Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em 04 de dezembro de 2017, o município de Salvador ajuizou ação de reintegração de posse, tombada sob o nº 0575098-23.2017.8.05.0001, em face dos moradores da rua Monsenhor Rubens Mesquita e da rua Futuro do Tororó, bairro do Tororó, capital baiana, sustentando ser legítimo proprietário da área em questão e que essa área teria sido ocupada irregularmente, com construção de moradias.

A área foi concedida pelo município de Salvador à Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A para a consecução, por meio do Contrato de Concessão nº 001/2015, das obras de requalificação da Estação da Lapa (Estação de Transbordo Clériston Andrade). A área reivindicada, contudo, foi considerada pelo Plano Diretor do Município de Salvador como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) tipo 1, direcionando-a para propositura de regularização fundiária e produção de habitação de interesse social ou habitação de mercado popular.

Este artigo, que se baseia em nota técnica elaborada pelos associados do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para subsidiar a Defensoria Pública do Estado da Bahia na contestação da ação, discute o regime jurídico das ZEIS em Salvador, tendo como objeto específico as repercussões jurídicas da ação de reintegração de posse movida pelo município de Salvador em desfavor das famílias moradoras do Tororó para efetivar a concessão de direito real de uso da área de ZEIS, a fim de viabilizar o Contrato de Concessão nº 01/2015. Entende-se que a questão envolve uma complexa problemática constitucional, fundiária, do controle do uso e ocupação do solo urbano, portanto administrativa, jurídica e urbanística, considerando a reintegração de posse, em área compreendida como ZEIS, pretendida pelo ente municipal, conforme arcabouço legal e jurisprudencial exposto a seguir.

2 Contorno jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social

A partir da Constituição da República de 1988 e da promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi introduzido na ordem jurídica brasileira um conjunto de princípios, diretrizes gerais e instrumentos orientadores para o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade. Por essa disposição jurídica, coube aos municípios, com base nos arts. 30, 182 e 183 da Constituição da República, executar a política de desenvolvimento urbano visando garantir o bem-estar de seus habitantes.

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.¹ (Grifos nossos)

Como se vê, a função social da propriedade e da cidade passou a constituir a base estruturante dessa política, cabendo ao Plano Diretor articular e estabelecer critérios para aplicação dos instrumentos urbanísticos de política urbana trazidos pelo art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dentre os instrumentos previstos, orientados pelo direito à cidade sustentável, à terra urbana e moradia, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social:

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

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia [...]

[...]

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

f) instituição de zonas especiais de interesse social;²

Na classificação dada por José Afonso da Silva, ZEIS “[...] são as [áreas] que, por suas características próprias ou por exigências de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para sua urbanização”.³

No campo das normas regulamentares, a Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), elaborada para orientar o processo de elaboração dos Planos Diretores, recomenda, em seu art. 5º, que as zonas especiais sejam previstas nos Planos Diretores e aponta os seus objetivos:

Art. 5º A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:

[...]

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 358.

IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;
 V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;
 VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;⁴

O regime jurídico das ZEIS, delineado na legislação pátria, evidencia que se trata de uma categoria específica de zoneamento, tendo como objetivo principal demarcar áreas nas cidades para serem destinadas ao exercício do direito à moradia pela população de baixa renda. Portanto, a divisão do território deve abranger, de um lado, o macrozoneamento e, de outro, o zoneamento específico que a ele se sobrepõe, no qual serão instituídas normas e índices específicos. Nesse sentido, “[...] a ZEIS significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo”.⁵

Assim, a instituição das ZEIS, por meio de lei, possibilita que sejam *legalmente reconhecidas* as áreas ocupadas por população de baixa renda ou aquelas que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade. A ideia de zoneamento que se busca é aquela que viabiliza políticas públicas guiadas por uma inversão de prioridade de investimentos:

Ao serem as favelas decretadas como ZEIS, deve-se articular isso com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação: concretamente, parâmetros urbanísticos e diversas exigências devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária, sem que se perca de vista o necessário para se garantir bem-estar aos moradores. Em sendo isso atendido, as ZEIS assomam, em si mesmas, como um poderoso instrumento de planejamento.⁶

Como se vê, as ZEIS constituem um instrumento operativo, o que significa dizer, seguindo o pensamento de José Afonso da Silva, que o zoneamento expressa

⁴ BRASIL. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁵ SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUÁ*, n. 30, ano 5, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2006, p. 3.763.

⁶ SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Bertran, 2002. p. 263.

a “manifestação concreta do planejamento urbanístico, consistindo no conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social da propriedade”⁷ (grifos nossos).

Ao demarcar um território da cidade como ZEIS, por meio da lei municipal que institui o Plano Diretor ou lei municipal específica, o município opta por restringir a propriedade, quer seja ela pública ou privada, para *promover a sua vinculação ao uso específico de moradia para a população de baixa renda*. Configura uma decisão, portanto, de atrelar essa finalidade ao território, implicando-se, com isso, na promoção do bem-estar aos moradores, ao que José Afonso da Silva denominou de *urbanificação*.

A demarcação estabelecendo o limite da área e sua caracterização como ZEIS é uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui. Qualquer outra destinação que não obedeça a essa finalidade configura-se como *uso não conforme*, violador dos princípios da ordem urbanística. Projetos urbanísticos que requerem a formalização dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental só podem ter a aprovação dos órgãos competentes se atenderem ao estabelecido na legislação urbanística, em especial os usos e atividades permitidos para a zona em questão.

3 O regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Salvador

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU) foi instituído pela Lei Municipal nº 9.069/2016, reiterando no seu art. 1º a sua vinculação e fundamento nas normas insertas na Constituição da República, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Orgânica do Município de Salvador e na Lei Federal nº 10.257/2001. É o principal instrumento da política urbana do município de Salvador, e suas disposições, pelo princípio da legalidade, condicionam o exercício da atividade administrativa, obrigando a população e os gestores públicos municipais:

Art. 5º O PDDU é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo os seus objetivos, diretrizes, ações estratégicas e prioridades serem observados e respeitados na:

[...] IV - elaboração de planos, de projetos integrantes de políticas de natureza urbanística e ambiental e nas demais normas complementares.⁸

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 243.

⁸ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

No intuito de conferir operacionalidade aos princípios da Política Urbana do Município de Salvador, o PDDU de Salvador, desde 2008 e renovado em 2016, define as ZEIS como um dos seus principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano, da regularização fundiária e da habitação de interesse social do município a curto médio e longo prazo, conceituando a ZEIS como:

Zonas destinadas à implementação de programas de regularização fundiária e urbanística, produção, *manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social (HIS)* e Habitação de Mercado Popular (HMP).⁹

A partir da conceituação, o atual PDDU, estabelece, no seu art. 68, a classificação das ZEIS: "I - ZEIS-1: assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; [...]".¹⁰

A disciplina conferida pelo PDDU às ZEIS não está restrita à definição conceitual. Assim, o PDDU, em seu art. 166, informa a destinação e finalidade das ZEIS a partir das suas categorias. A ZEIS 1, categoria da área onde estão as habitações ameaçadas pelo processo em análise, é tratada segundo disposição a seguir:

Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária - urbanística e jurídico-legal - e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei, sendo classificadas em:

I - ZEIS-1: correspondente aos assentamentos precários - favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares - habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, *nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP*, [...].¹¹ (Grifos nossos)

Configura-se, em seguida, o teor dos dispositivos abaixo, reforçando os objetivos das ZEIS para fins do exercício do direito à moradia. O art. 167 reza que:

Art. 167 As ZEIS têm como objetivos:

I - promover a regularização fundiária sustentável, levando em consideração as dimensões patrimonial, urbanística e ambiental, dando

⁹ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas;

II - assegurar as condições de habitabilidade e integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade;

III - incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social;

IV - permitir a participação e controle social na gestão desses espaços urbanos;

V - promover o respeito às áreas de proteção cultural e ambiental;

VI - flexibilizar os parâmetros urbanísticos com vistas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários, cortiços e conjuntos habitacionais.¹²

A partir dessa classificação, o Mapa 03 do Anexo 03 do PDDU enquadra a comunidade do Tororó como ZEIS 1, demarcando o seu perímetro, caracterizando a decisão e estabelecendo a obrigatoriedade do município de promover a regularização fundiária. A Lei Municipal nº 9.069/2016 não é dotada de abstração e generalidade, é uma lei de efeitos concretos e de comandos nitidamente estabelecidos que devem ser seguidos pelo gestor público.

Figura 1 – Delimitação da ZEIS Tororó



Fonte: IAB-BA, Grupo de Pesquisa Lugar Comum e SINARQ, 2020.¹³

¹² SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹³ IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020.

A análise do conjunto dos dispositivos que tratam das ZEIS no PDDU/2016 evidencia que se refere a um instrumento estruturante da política urbana, especificamente no que concerne à política de habitação de interesse social. Há um nítido e detalhado regime jurídico que se manifesta de forma concreta e operacional para consecução do direito à moradia, desenhando procedimentos, instrumentos e prazos. Apenas a título de exemplo, o art. 70, *caput* e parágrafo único:

Art. 70 Fica isento da incidência de taxas municipais o licenciamento de construção, reforma, ampliação e melhoria de edificação residencial unidomiciliar, localizada em ZEIS, desde que o interessado não tenha outro imóvel no Município.

Parágrafo único. *Serão regularizadas pelo Executivo, para fins urbanísticos, as edificações existentes nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concluídas até a data de publicação desta Lei, observado o disposto no art. 59.¹⁴ (Grifo nosso)*

Evidencia-se a inércia do Poder Executivo em não efetivar a regularização fundiária dos imóveis localizados na ZEIS. Essa omissão não pode ser alegada em favor do próprio poder público para promover a remoção das famílias, ao contrário, por revelar tal iniciativa uma expressa contradição, deveria ao menos constranger o poder público pelo não cumprimento da sua responsabilidade na promoção da regularização fundiária. Nesse sentido, os dispositivos seguintes contidos no PDDU demonstram que está expresso o interesse público na promoção da regularização fundiária. Trata-se, como já assinalado, de norma que goza de imperatividade. O PDDU, em seu art. 71, traz, ainda, obrigação estabelecida ao poder público municipal no que concerne à regularização fundiária dos assentamentos precários:

Art. 71. O Executivo Municipal *deverá* promover a regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários urbanizáveis, por meio dos seguintes instrumentos:

I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);¹⁵ (Grifos nossos)

O reconhecimento da própria comunidade do Tororó como ZEIS importa na obrigação assumida pela municipalidade em envidar os esforços necessários para a efetivação da sua regularização fundiária, inclusive com a implantação da infraestrutura necessária. Se esse não fosse o objetivo, essa faixa do território não

¹⁴ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁵ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

teria sido assim definida pelo Plano Diretor. Vale registrar que o reconhecimento de comunidades como ZEIS deve atender requisitos técnicos que estão definidos na legislação urbanística.

Como se sabe, a margem da discricionariedade administrativa está restrita àquilo que não foi coberto pela legalidade. O PDDU, assim, ao instituir e demarcar uma superfície da cidade como ZEIS, estabelece que o Poder Executivo Municipal deve promover a regularização fundiária e garantir a permanência da população local, com mobilização prioritária de recursos para tanto. Convém reforçar esse entendimento com as palavras de Paulo Romeiro:

O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.¹⁶ (Grifos nossos)

Portanto, evidencia-se que o PDDU traz todos os elementos constitutivos, de modo a vincular a destinação do território ocupado pela comunidade do Tororó à função de interesse social. Desse modo, a lei municipal não permite juízo de valor diverso por parte do administrador municipal, visto que o grau de liberalidade é delimitado pelos marcos legais. A instituição de ZEIS – no presente caso, identificada como ZEIS 1, nº 27, conforme mapa 03 – cria para o município a obrigação de proteção para fins de habitação de interesse social com vistas à regularização fundiária, não podendo o próprio município que institui a ZEIS questionar sua definição e pretender dar destino diverso ao território. Isso porque a destinação diversa fere, ainda, o objetivo expresso das ZEIS, definido no art. 167 do PDDU, de garantir “segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas”.

A controvérsia, portanto, reside no enquadramento dado pelo município de Salvador nos autos da ação de reintegração de posse, que conflita com as definições jurídico-urbanísticas dadas pela Lei Municipal nº 9.069/2016, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Dos documentos disponíveis

¹⁶ ROMEIRO, Paulo Somlányi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico. O Direito Achado na Rua*. v. 9. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 473-479.

relacionados ao PDDU e do cotejo das alegações trazidas ao Poder Judiciário, tem-se que a situação não pode ser tratada enquanto discussão possessória comum, posto que pretende o município de Salvador subverter o estabelecimento de área definida como ZEIS 1 no Plano Diretor para estabelecer “projeto de requalificação” avesso aos interesses e direitos dos moradores da ZEIS. Diz-se isso porque, independentemente de serem ou não as construções irregulares, o objetivo da ZEIS é, essencialmente, a proteção jurídica capaz de “integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade” (PDDU/2016). Ademais, a instituição da ZEIS 1 no Plano Diretor reconhece efetivamente que as ocupações e construções irregulares foram a forma que grande parte da população encontrou para garantir o seu direito à moradia, e essas construções merecem proteção jurídica.

Por tudo isso, tem-se nítido que, sendo a área considerada de interesse social pelo Plano Diretor, ao município recai o dever de assegurar a destinação da ZEIS “[...] à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP)”, nos termos do art. 166 do PDDU.

No âmbito jurídico-institucional, a ZEIS tem se apresentado como um instrumento passível de ser acionado para a defesa da população residente nas disputas processuais contra remoções e despejos frente aos interesses de segmentos do capital imobiliário e outros agentes. O estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores. A formalização na legislação urbanística de uma porção do território municipal prioritária para a implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção de habitação de interesse social deve servir à reafirmação do dever do ente público competente de promover a segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas, garantindo a permanência da população no território. É, portanto, claro instrumento limitador da propriedade, que deverá ser exercida em conformidade com os preceitos legais e constitucionais. Além de operar como direito/dever, a ZEIS é também garantia, vez que se dirige ao poder público enquanto enquadramento legal da propriedade urbana.

Sobre o confronto aparente entre a legislação urbanística e o direito de propriedade, colhe-se julgado de lavra do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em que se decidiu pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, declarando a admissibilidade, em sede de desapropriação, de questões relativas ao zoneamento especial de imóvel, servindo esse como óbice ao apossamento estatal, devido ao descumprimento das determinações contidas no Plano Diretor de São Paulo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. Pretensão da expropriante de reformar a decisão que suspendeu a imissão na posse do imóvel. Suspensão determinada em razão da necessidade de cumprimento dos requisitos do art. 52 do Plano Diretor da Cidade de São Paulo. Ordenamento jurídico que deve ser analisado em sua totalidade, sendo necessário o cumprimento dos requisitos tanto do Decreto 3.365/41, quanto do Plano Diretor da Cidade, normas a serem interpretadas e aplicadas de forma conjunta e harmônica. Municipalidade que tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. Área a ser desapropriada que pertence a ZEIS-3. Porções do Município destinadas à moradia digna para pessoas de baixa renda. Ausência, ainda, de urgência na imissão na posse, porque o agravante, até março de 2018, não havia apresentado, para a Prefeitura de São Paulo, o projeto de construção de hospital na área objeto da desapropriação. Decisão mantida. Recurso não provido.¹⁷

Em ação referente ao Processo nº 0114619-93.2007.8.26.0002, também em trâmite no Tribunal de Justiça de São Paulo – no qual foi determinada a reintegração da posse na área situada na avenida Belmira Marin, altura do nº 3000 –, a Defensoria Pública do Estado defendeu a rescisão da sentença sob o argumento de que o atual Plano Diretor e a Lei nº 16.402/16 tornaram a área em questão Zona Especial de Interesse Social 1, fato novo que obstaría retirada da população do imóvel, tendo em vista que tal enquadramento impõe ao ente público o dever de promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental. Decidiu o 11º Grupo de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO RESCISÓRIA – Parte autora pretende rever a decisão que julgou procedente ação possessória transitada em julgado em 12.3.2016 – Preenchimento dos requisitos do artigo 966, inciso VII, do CPC/15 - Alegação de que a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, tornou-se ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016 – Hipótese dos autos em que há comprovação de que, na verdade, a Lei Municipal 16.050/2014 e a Lei nº 16.402/16 entrou em vigor em 22.3.2016 reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS-1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição, ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes

¹⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento 2068230-36.2018.8.26.0000. Agravo de instrumento. Ação de desapropriação. Imissão na posse. 13ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Djalma Lofrano Filho. 03 de outubro de 2018. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=11852932&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

do novo regime jurídico - Notícia nos autos do início da ocupação desde os idos de 1974 - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1. Legitimidade da Douta e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.¹⁸

Há uma clareza quanto à destinação à moradia, não havendo qualquer margem a critérios de conveniência e oportunidade ou destinação diversa, visto que a norma não trouxe conceitos vagos ou indeterminados, mas, de forma cristalina, vinculou o território a uma finalidade de moradia de interesse social.

Portanto, além dos impeditivos estabelecidos no PDDU, relativos à destinação diversa do exercício ao direito à moradia em áreas de ZEIS, o art. 69 do PDDU, ao dispor sobre as exceções de usos permitidos, remete o assunto à LOUOS (Lei de Uso e Ocupação e Uso do Solo):

Art. 69. Fica o Executivo autorizado a conceder uma licença de funcionamento especial, de caráter provisório, para as atividades de comércio e serviços existentes nas ZEIS, na data da publicação desta Lei, desde que:

I - façam a inscrição no Cadastro Imobiliário do Município;

II - comprovem ligação regular de energia elétrica e de abastecimento de água, compatível com o uso informado;

III - sejam usos permitidos na ZEIS.

*Parágrafo único. As categorias de uso permitidas nas ZEIS serão definidas pela LOUOS.*¹⁹ (Grifos nossos)

A Lei Municipal nº 9.148/2016, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo, não permite a construção no terreno objeto da reintegração de posse, onde estão localizadas as famílias, do tipo de empreendimento que se coloca como objeto da concessão do contrato administrativo que vem lastreando o interesse público alegado, sendo hipótese de uso não conforme.

Evidenciado, desse modo, que o contrato de concessão administrativa tem como objeto um empreendimento com características inadequadas para a zona cogitada para a sua implementação e, como bem assinala José Afonso da Silva, "ninguém tem o direito de estabelecer uso desconforme em qualquer zona"²⁰ e,

¹⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Rescisória 2160989-53.2017.8.26.0000*. 11º Grupo de Direito Privado. Relator: Des. Roberto Mac Cracken. 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=12214034&cdFore=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

¹⁹ SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 285.

independentemente do impeditivo legal devidamente caracterizado, o uso proposto configura afronta ao direito à moradia.

O município de Salvador alega que a área foi desafetada de seu patrimônio para fins de realização das obras de infraestrutura e de mobilidade urbana, caracterizando o interesse público pela área e que teve supedâneo na Lei nº 8.545/2014, regulamentada pelo Decreto nº 25.268, 2014, que autorizou a prefeitura a realizar contratos de concessão para a realização de obras no terminal Lapa e nas imediações, abrangendo a Concessão de Direito Real de Uso dos terrenos e a Concessão de Uso das construções.

Ao atentar para os projetos urbanísticos e arquitetônicos, elaborados a partir da concessão estabelecida com o Contrato de Concessão nº 01/2015, o Grupo de Pesquisa Lugar Comum, o Instituto dos Arquitetos – Departamento Bahia (IAB-BA) e o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia, em Nota Técnica nº 01/2020,²¹ expõem que a área objeto da reintegração de posse será destinada para viabilizar a implantação de empreendimento comercial pela empresa Nova Lapa Empreendimento SPE S/A, portanto destinação de finalidade diversa da estipulada pelo PDDU e LOUOS para as ZEIS.

Reputa-se de legalidade questionável a concessão, pelo município de Salvador, de área que o próprio município definiu como destinada à regularização fundiária e à moradia de interesse social, em observância ao princípio da legalidade e à vedação do comportamento contraditório. A instituição de ZEIS, pelo PDDU/2016, significou a assunção de responsabilidade, pelo ente municipal, de regularização fundiária, nos termos da normatividade urbanística.

Qualquer desvio da norma configura violação à ordem urbanística, passível, portanto, de controle judicial, uma vez que cabe ao Judiciário intervir sobre o ato administrativo que confronte a norma jurídica. Sendo assim, a não implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária em área demarcada como ZEIS representa uma violação a interesses difusos e coletivos, com implicações tanto para as famílias diretamente envolvidas como para toda a coletividade, na medida em que os efeitos de uma remoção representam o contrário dos objetivos da política urbana e habitacional previstos no planejamento municipal, com possíveis efeitos na dinâmica da cidade como um todo.

Merece destaque, também, que o Contrato de Concessão nº 001/2015 foi firmado sem que houvesse qualquer tipo de consulta pública, garantindo a participação da população, especialmente das áreas diretamente afetadas, nos termos exigidos pelo art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

²¹ IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020. Disponível em: <http://sinarqba.org/?p=841>. Acesso em: 20 maio 2021.

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

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.²² (Grifos nossos)

Essa omissão por parte do poder público viola, inclusive, as normas internacionais e orientações da Relatoria Internacional da Organização das Nações Unidas, que determina que o poder público, antes de contratar projetos de intervenção que envolvam remoções, deve garantir a ampla participação das comunidades atingidas e o amplo acesso à informação. Esta vem sendo a posição da doutrina pátria majoritária:

A diretriz constante do inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade retrata um modo renovado de tomada de decisões que afetam parcelas significativas da coletividade ou toda a coletividade. *A chamada gestão democrática leva o governante a ouvir a população, a conhecer suas aspirações, para as políticas e decisões não sejam imperiais e reatrem as necessidades coletivas. Não se pode mais supor que somente pelos votos recebidos o governante adquira, de modo automático, a capacidade de conhecer o que a população aspira nesta ou naquela questão.*²³ (Grifos nossos)

Conclui-se que não há interesse público que possa respaldar a remoção de famílias das suas residências, de uma área definida por lei para habitação de interesse social, para viabilizar a implantação da construção de um empreendimento comercial, em desconformidade com a legislação urbanística. No caso em tela, o objeto do contrato de concessão enquadra-se na categoria de uso não conforme, portanto não passível de ser construído.

Resta evidenciado que o contrato objeto do ato administrativo se mostra lesivo ao interesse público, portanto não pode servir como respaldo para lastrear a alegação para remover as famílias. A remoção das famílias em caráter liminar não pode ser remédio para cessar o alegado prejuízo público causado por um ato administrativo que pretende se consolidar ao arrepio do princípio da legalidade,

²² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

²³ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. 2. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 27-28.

muito menos objeto do deferimento de uma liminar que, se cumprida, causará danos de difícil reversão, contrariando o requisito de conversibilidade imposto pelo Código de Processo Civil.

Considerações finais

As Zonas Especiais de Interesse Social constituem um dos principais instrumentos de política urbana voltados para a produção de programas habitacionais e de regularização fundiária. Nelas, o componente essencial é a garantia do direito humano fundamental à moradia, impondo ao poder público a integração dessas áreas ao que se compreende, correntemente, como *cidade legal*, isto é, dotada de infraestrutura e das condições de urbanidade adequadas, sendo ferramenta própria de regularização. As ZEIS são um instrumento que deve indicar prioridades de atuação da política habitacional para garantir o acesso à terra e moradia digna para a população, começando pelas comunidades mais vulnerabilizadas ou distantes desse direito. Assim, é imprescindível observar que o ordenamento das funções sociais da propriedade e da cidade significa estabelecer políticas públicas com base no princípio da legalidade, guiadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição da República.

Reputa-se incabível a reintegração de posse em área considerada pelo Plano Diretor como ZEIS, vez que rompe com os objetivos de proteção e promoção da regularização fundiária e garantia de habitação de interesse social. A solução jurisdicional adequada ao caso consignado, área definida pelo PDDU como ZEIS-1, é a regularização fundiária urbana, de interesse social (Reurb-S), nos termos da Lei nº 13.465/2017, da área correspondente à ZEIS Tororó, para a implementação de habitação de interesse social, conforme determina a Lei Municipal nº 9.096/2016.

Incabível, ainda, o manejo de ação possessória em área definida como ZEIS, uma vez que – com o estabelecimento do interesse social – se perde o sentido de discutir a posse injusta ou não do bem público. Isso porque, ainda que o objeto seja área pública, deverá ser regularizado em função do interesse social. Além disso, não se vislumbram os requisitos autorizadores à concessão de medida liminar. Perfeitamente compatíveis, portanto, a regularização fundiária de interesse social – que poderá ser requerida pela Defensoria Pública, em se tratando de hipossuficiente – e o Zoneamento Especial de Interesse Social.

Necessário assentar que a remoção forçada ou compelida das famílias em situação de vulnerabilidade em área delimitada como ZEIS viola a legislação urbanística,²⁴ notadamente a Lei Municipal nº 9.069/2016, o Plano Diretor de

²⁴ É importante destacar, ainda, que, no contexto pandêmico, a decisão judicial pode ser considerada como *posição negativa*, “[...] que sobrepõe a propriedade ao direito à moradia, mesmo no cenário de pandemia,

Desenvolvimento Urbano de Salvador. Acrescenta-se, ainda, que a situação é agravada pelo fato de que a remoção das famílias não está subordinada a interesse social e público. Ao contrário, o interesse social legítimo inclina-se para a proteção e regularização da área questionada.

Dessa forma, conclui-se que a pretensão do município do Salvador viola ordem jurídico-urbanística, afrontando os princípios constitucionais da legalidade, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade, bem como infringe – a nível infraconstitucional – o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 9.069/2016) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (Lei nº 9.148/2016).

The Tororó neighborhood in dispute: legal regime of the special social interest zones and attempted removals in Salvador

Abstract: This article presents an analysis of the legal repercussions of the repossession suit filed by the Municipality of Salvador against families living in territory demarcated as a Special Social Interest Zone (ZEIS) to make a contract between the municipality and the Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A Consortium feasible. The constitutional, land tenure, and urban land use and occupation control issues are analyzed based on the legal framework in force and the jurisprudence of the courts. In this path, the ZEIS was highlighted as an urban policy instrument conceived among a set of principles and guidelines aimed at fulfilling the constitutional principle of the social function of property and the city.

Keywords: Master Plan. Urban policy. Repossession suit. Salvador, Bahia. ZEIS.

Referências

BRASIL. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020. Disponível em: <http://sinarqba.org/?p=841>. Acesso em: 20 maio 2021.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. 2. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, jan./jun. 2020.

seja permitindo a execução de mandados de despejo/reintegração de posse imediatamente ou fixando prazos curtos para a desocupação voluntária. Trata-se de posicionamento que implica situações de despejo/remoção no curso da pandemia, impossibilitando medidas de isolamento social aos atingidos". RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 112, jan./jun. 2020.

RÔMEIRO, Paulo Somlaryi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. O Direito Achado na Rua. v. 9. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 473-479.

SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Rescisória 2160989-53.2017.8.26.0000*. 11ª Grupo de Direito Privado. Relator: Des. Roberto Mac Cracken. 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12214034&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Agravo de Instrumento 2068230-36.2018.8.26.0000*. Agravo de instrumento. Ação de desapropriação. Imissão na posse. 13ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Djalma Lofrano Filho. 03 de outubro de 2018. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11852932&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, n. 30, ano 5, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2006. p. 3.762-3.773.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Bertrand, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GÓNZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021.

A mobilidade urbana e a ociosidade imobiliária em São Paulo: um reflexo da desigualdade

Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro

Advogada associada ao escritório Siqueira Neto Advogados Associados. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Imobiliário da OAB SP no triênio 2019-2021.

Luiza Noronha Siqueira

Advogada sócia do escritório Siqueira Neto Advogados Associados. Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora de Direito Tributário em cursos de pós-graduação *à* *sensu*.

Marcelo Pezzolo Farina

Advogado. Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

Resumo: Este artigo pretende tecer considerações acerca da mobilidade urbana e sua relação com a ociosidade imobiliária na cidade de São Paulo, partindo da análise dos indicadores relacionados tanto ao percurso entre moradia e os locais onde ocorrem as explorações de atividades econômicas quanto aos imóveis localizados na região central da cidade que estão ociosos. Os dados de deslocamento permitem que, ao longo do artigo, se constate que uma parcela considerável da população paulistana enfrenta desafios ao exercer sua capacidade de acesso aos lugares necessários para a vida urbana. Ao tratar dessa realidade que evidencia a ocupação do espaço urbano realizada de forma desigual, o artigo abordará a ineficiência da tributação enquanto instrumento de política urbana que não consegue garantir o cumprimento da função social da propriedade por grande parte dos imóveis localizados no centro da cidade, além de propor uma resposta jurídica em termos tributários que possa trazer resultados mais eficientes. Diante desse cenário complexo no qual a ocupação da cidade funciona como um espelho da condição socioeconômica de cada habitante, o artigo se dedicará a compreender as características nacionais não superadas que estiveram presentes tanto na formação social quanto no processo de urbanização e repercutem na forma de ocupar o espaço urbano, objetivando compreender os desafios estruturais à efetivação do direito à cidade. Nesse contexto de reconhecimento das estruturas que impedem a fruição plena do direito à cidade, o artigo abordará como a legislação pode potencializar as desigualdades existentes no espaço urbano ao determinar um padrão de formalidade inalcançável para uma ocupação da cidade tida como regular.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. Ociosidade imobiliária. Tributação e função social da propriedade. Espaço urbano desigual. Direito à cidade.

Sumário: Introdução – **1** Dados de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária em São Paulo – **2** A ineficiência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo – **3** Desafios estruturais à efetivação do direito à cidade – Considerações finais – Referências

Introdução

O presente artigo se propõe a analisar criticamente a mobilidade urbana da cidade de São Paulo, em especial no que tange à distância e ao tempo do trajeto moradia-trabalho, traçando uma ligação entre o deslocamento no espaço urbano e a ociosidade imobiliária existente na região central da cidade, além de identificar o impacto de alguns dos institutos jurídicos de política urbana nesse contexto da mobilidade ser afetada pelo cumprimento ou não da função social da propriedade.

Importante destacar inicialmente que os dados utilizados são anteriores à pandemia causada pelo novo coronavírus em 2020, ressalvando que os dados coletados no curso e em alguns anos após o período pandêmico poderão evidenciar mudanças substanciais oriundas de transformações que a própria pandemia induza na ocupação socioespacial da cidade. Ao longo da análise do tema, dados reveladores de uma ociosidade imobiliária no centro paulistano serão abordados com o objetivo de identificar os efeitos que atingem a ocupação e o planejamento do espaço urbano, resultado de um movimento de expulsão de grupos socioeconomicamente vulneráveis para as periferias e cada vez mais distantes da estrutura urbana do centro, dotada de melhores ofertas de emprego, por exemplo.

Referido movimento *higienista* acaba por trazer impactos severos na quantidade de pessoas que diariamente percorrem até 130 km no trajeto de suas casas até o trabalho, promovendo a segregação socioespacial de uma parcela considerável da população. Soma-se a isso a falta de investimento público e privado no âmbito das malhas de transportes de qualquer modalidade, o que torna o acesso ainda mais difícil e demorado.

Enquanto os deslocamentos de determinados grupos sociais configuram verdadeiras viagens diárias e são normalizados dessa forma, inúmeros imóveis nas áreas mais nobres e centrais da cidade estão abandonados ou subaproveitados. A ocupação da cidade reflete e potencializa as desigualdades existentes em nosso tecido social e, nessa perspectiva, pretendemos elencar tanto as principais manifestações de um espaço urbano desigual no cenário paulistano quanto as respostas jurídicas possíveis.

Para isso, vamos abordar o tema em três tópicos. O primeiro se ocupará de dados sobre a mobilidade urbana na cidade de São Paulo, especialmente quanto ao tempo e distância diária média das pessoas no trajeto casa-trabalho. Além disso, serão analisados tanto os indicadores que exteriorizam o investimento em rede de transportes como também aqueles relacionados à segregação urbana dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioeconômica, atrelando aos dados que exteriorizam o nível de ociosidade de imóveis no centro da cidade.

Após o detalhamento dos dados que impactam diretamente o desenvolvimento do tema, o segundo tópico evidenciará a ineficiência do IPTU progressivo no tempo

com relação aos imóveis que não cumprem a sua função social. Como proposta de adequação do ordenamento jurídico (especialmente tributário) de modo a contribuir para a diminuição dos problemas enfrentados no contexto da mobilidade urbana e com fundamento na valorização do interesse público sobre o privado, desenvolveremos a sugestão de se fazer uso da extinção de créditos tributários pela dação em pagamento de bens imóveis. A análise dessa proposta encerrará esse segundo tópico do presente artigo.

Por fim, no terceiro tópico teceremos algumas reflexões acerca da origem da realidade desafiadora evidenciada nos tópicos anteriores que compromete a efetivação do direito à cidade. Para tanto, trataremos das características nacionais não superadas que possuíram repercussões no processo de urbanização e contribuem, conjuntamente com o modelo socioeconômico adotado, para a manutenção de um espaço urbano desigual.

Em que pese o arcabouço jurídico urbanístico ser robusto, a cidade de São Paulo e as demais cidades brasileiras estão distantes de mitigar a segregação socioespacial de grupos sociais vulneráveis na qual não há garantia da fruição de direitos constitucionalmente garantidos. Diante dos indicadores de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária e das considerações realizadas acerca da tributação como um dos instrumentos de política urbana, o último tópico se propõe a analisar de forma crítica o manejo da legislação que pode facilitar e/ou dificultar o exercício do direito à cidade.

1 Dados de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária em São Paulo

A mobilidade urbana possui relação imediata com o tempo de deslocamento de um ponto a outro em uma cidade, constatando-se que esse tempo de deslocamento é com frequência maior para pessoas economicamente vulneráveis, que vivem na periferia das cidades ou, ainda, em cidades-dormitórios vizinhas com a finalidade de pagar aluguéis mais baixos. No Brasil, os problemas relacionados à mobilidade urbana refletem em perdas diretas e indiretas acentuadas do PIB nacional.¹

No presente artigo, vamos nos concentrar apenas na diferença do tempo de deslocamento reforçado pela desigualdade econômica através dos indicadores da cidade de São Paulo. Assim, iniciaremos nossas considerações destacando um

¹ Vianna e Young estimaram perdas totais de 2,6% do PIB no ano de 2010. Só de melhorar problemas de regiões metropolitanas, levando-as ao patamar de cidades e centros urbanos menores, seria poupada uma perda de 1,8% do PIB. VIANNA, Guilherme Szczerbacki Besseman; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Em busca do tempo perdido: Uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, 2015, v. 19, t. 3, p. 403-416. p. 414. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v19n3/1415-9848-rec-19-03-00403.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

dos principais problemas que agravam essa diferença, qual seja, a carência de investimentos em rede de transportes públicos.²

Se os problemas paulistanos diminuíram nos últimos vinte anos, estes estão longe de esgotar. Segundo a pesquisa Origem-Destino (OD), elaborada pelo Metrô de São Paulo, as pessoas levam, em média, 37 minutos em viagens, considerando a origem e o destino.³

Conjuntamente a esse levantamento, foi identificado pelo Observa São Paulo que, em horários de pico, o trânsito na cidade de São Paulo passou de 129 km (2007) para 91 km (2019). Em que pese o resultado supostamente positivo, este não considera o aumento do congestionamento no meio do dia, que acabou por ultrapassar os horários tradicionais de maior concentração.⁴

O resultado é uma redução da velocidade média do trânsito paulistano de 20,7 km/h, em 2000, para 17,05, em 2018, segundo os dados da Companhia de Engenharia de Trânsito de São Paulo.⁵

Importante observar que o trânsito não é sentido da mesma forma pelos habitantes da cidade.⁶ Assim, os mais ricos acabam por conseguir morar mais próximo do seu local de trabalho, em regiões centrais,⁷ diminuindo a distância e o

² O IPEA levantou o tempo médio de deslocamento casa-trabalho em 30 regiões metropolitanas no mundo. Os tempos mais altos foram os de Xangai, São Paulo e Rio de Janeiro, nessa ordem. Segundo Censo e PNAD (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021), a cidade de São Paulo era a que tinha maior tempo gasto nesse tipo de deslocamento, totalizando 42,8 minutos. Logo atrás, o tempo gasto no Rio de Janeiro era de 42,6 minutos, enquanto, na terceira colocada, Belo Horizonte, o tempo era de 34,4 minutos. PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. *Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo*. Texto para discussão 1813 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 13.

³ Em dados anteriores, a marca era de 42 minutos (METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes*, v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019, p. 58). Porém, a redução é parcialmente explicada pelo aumento do número de deslocamentos por habitante, de 2,07 a 2,12, considerando-se apenas os residentes, ou de 1,95 para 2,02, contando os residentes no entorno e não residentes, com maior índice de mobilidade nos distritos mais bem servidos. CIDADE DE SÃO PAULO. *O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? Informes Urbanos*, n. 40. São Paulo, 2019, p. 2.

⁴ METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes*, v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019, p. 125.

⁵ CET SP – COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. Relatórios disponíveis em: <http://www.cetsp.com.br/sobre-a-cet/relatorios-corporativos.aspx>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶ Segundo levantamento da Rede Nossa São Paulo, com base nos mesmos dados da pesquisa Origem-Destino, se o tempo médio de deslocamento é de 37 minutos, a média de deslocamentos por distrito é de 56,2 minutos, o que significa que os tempos mais curtos estão concentrados nas regiões mais ricas e mais centrais, tendo no topo o distrito do Brás, com 31,3 minutos, enquanto em Marília o tempo de deslocamento médio é de 124,7 minutos. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência. São Paulo – SP, set. 2020, JOB0182-1. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

⁷ No caso paulistano, uma das causas diretas de inserção nesse contexto é a concentração do emprego nas regiões centrais, forçando deslocamentos pendulares. CIDADE DE SÃO PAULO. *A mobilidade das mulheres na cidade de São Paulo*. *Informes Urbanos*, n. 25, São Paulo, 2016, p. 1. A taxa de oferta de emprego é de 113,8 por 10 habitantes na Sé, seguida de longe pelos distritos da Barra Funda (52,8), Saúde (41,8),

tempo de deslocamento.⁸ Quanto mais afastadas do centro, mais afetadas serão as pessoas no deslocamento diário do trajeto (casa-trabalho).⁹

Com a finalidade de que haja alguma mudança significativa na mobilidade urbana, necessário o planejamento coordenado com políticas públicas para auxiliar o fluxo diário das pessoas, além de melhorar a distribuição de creches e espaço de lazer para todas as pessoas.¹⁰

Se considerarmos o período de 2010 até 2016, não foram feitos quaisquer investimentos em ciclovias.¹¹ Soma-se a isso o fato de as faixas de ônibus não serem aumentadas desde 2015, mantendo, assim, os 512 km existentes desde então.¹² Os planos do governo estadual quanto às linhas de metrô e da CTPM também vingaram apenas parcialmente, e novos projetos não foram efetivados.

Já restou evidenciado que a implementação de corredores de ônibus e o aumento das estações da CTPM diminuem a utilização de transporte individual e, conseqüentemente, aumentam as viagens por transportes coletivos, reduzindo o congestionamento. Por outro lado, nas localidades onde as políticas públicas não são ampliadas, o congestionamento, em regra, piora.¹³ E, como visto pelo desequilíbrio entre os distritos mais abrangidos pelas políticas, os problemas de mobilidade em São Paulo possuem, portanto, um forte enraizamento nos processos de segregação urbana.

e Itaim Bibi (35,7). Em apenas 22 distritos o número é maior que 10, o que significa que, nos demais 74, parte da população é obrigada a se deslocar, ainda que todas as vagas produzidas fossem preenchidas por quem fosse daquele mesmo distrito. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência, set. 2020, JOB0182-1. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

⁸ Como exemplo, em pesquisa da Rede Nossa São Paulo, identificamos que, na Cidade Tiradentes, encontramos o número de 2,7 transferências por pessoa, enquanto na Consolação o número é de 1,2 transferência por pessoa. *Ibidem*.

⁹ Maricato indicava as transformações no perfil das cidades antes da realização da Copa do Mundo, com a expulsão dos "pobres para a periferia da periferia", que levavam cada vez mais tempo para chegar ao trabalho, atravessando distâncias cada vez maiores. MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!*. In: HARVEY, David et al. *Cidades rebeldes* (Coleção Tinta Vermelha). Boitempo Editorial. Edição do Kindle, 2013, posições 379-385. Como visto, desde então, o tempo de deslocamento parou de crescer, mas sem melhorias representativas de longo prazo.

¹⁰ "[...] se precisamos fazer cidades mais justas e igualitárias, para pensar numa cidade mais igual, é preciso formular políticas que visem a colaborar nessa correlação desequilibrada de gênero. Isso justifica políticas exclusivas ou preocupação com o olhar transversal sob o tema gênero sobre as políticas. Trabalhar a equidade significa tratar diferentemente os desiguais, trabalhar no campo das diferenças" (SANTORO, Paula Freire. *Gênero e planejamento territorial: uma aproximação*. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008, p. 16).

¹¹ Atualmente, a cidade de São Paulo conta com 130,2 km de ciclovias, número que não avança desde 2016, segundo dados do Observa Sampa. CIDADE DE SÃO PAULO. *Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, Mobilidade e Segurança no Trânsito*. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/mobilidade-e-seguranca-no-transito>. Acesso em: 04 maio 2021.

¹² Dados do Observa Sampa. *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*. O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? *Informes Urbanos*, n. 40, São Paulo, 2019, p. 4-5.

O padrão de segregação paulistano afeta fortemente a população negra. Enquanto os bairros mais afastados possuem maioria de população autodeclarada preta e parda, aqueles situados no Centro e nos bairros mais ricos possuem a maioria da população branca. Segundo dados coletados pela Rede Nossa São Paulo, apenas 5,8% da população de Moema era preta ou parda, contra 60,1% em São Mateus. Por isso que a população negra, na pandemia, tem problemas com acesso às UBS e aos centros de atendimento, o que favorece a propagação da doença e gera maior grau de subnotificação de casos.¹⁴

Os problemas urbanos também afetam outros grupos. As mulheres enfrentam problemas em decorrência do papel social ainda desempenhado por elas, principalmente na periferia.¹⁵ Como utilizam mais deslocamentos a pé, são as maiores vítimas das más condições das calçadas e da falta de sinalização adequada, o que se traduz na alta participação nos acidentes.¹⁶

De qualquer forma, esse processo de segregação urbana, ainda hoje em voga, é um determinante dos problemas de mobilidade existentes na cidade de São Paulo. As dinâmicas são mais complexas do que há 50 anos, quando se podia falar de uma divisão centro/periferia mais clara, mas a herança das obras de infraestrutura pensadas sob esse signo impacta nos problemas vivenciados no cotidiano da população da cidade.

Um dos processos de alteração do padrão de segregação consistiu no deslocamento da centralidade paulistana. Heitor Frugoli mostra que, ainda na década de 1970, grande parte do comércio e dos moradores saía da Sé e da República em direção à parte sudoeste da cidade, primeiramente para a região da avenida Paulista e entornos, depois, nos anos 1990, para a av. Faria Lima, av. Berrini e bairros como Itaim Bibi e Vila Nova Conceição. O autor conta as lutas dos moradores restantes nessas antigas centralidades para manter ou reviver as dinâmicas antes existentes, assim como para criar rumos para esses locais.¹⁷

Teresa Pires do Rio Caldeira também aponta para os processos de construção de subúrbios ricos, à moda norte-americana, e de grandes condomínios murados e vigiados em bairros antes menos valorizados. À parte dos problemas causados pela má estruturação dos projetos arquitetônicos envolvidos e pelo fechamento dos

¹⁴ SOUSA, Caio Jardim; PAZ, Huri; LIMA, Márcia et al. Desigualdades raciais de mobilidade e acesso a serviços de saúde de alta complexidade em São Paulo. *Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19*, AFRO-CEBRAP, n. 2, nov. 2020, p. 9.

¹⁵ CIDADE DE SÃO PAULO. Mulheres e seus deslocamentos na cidade: uma análise da pesquisa Origem e Destino do Metrô. *Informes Urbanos*, n. 44, São Paulo, 2020, p. 10.

¹⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *Mobilidade urbana (Breve Companhia)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Edição do Kindle, p. 12-35. Aliás, os pedestres são os grandes (praticamente os únicos) responsáveis também pela recente queda no número dos acidentes (dados do relatório anual de acidentes de trânsito da CET, acima citados).

¹⁷ FRUGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/EDUSP, 2000, p. 26.

muros reais e simbólicos desses condomínios, fato é que sua construção deslocou os locais de moradia das classes abastadas.¹⁸

Um ponto importante desses processos de deslocamento da centralidade e de alteração dos padrões de segregação é que a infraestrutura das regiões centrais foi abandonada. A situação acaba por ser ambígua, com a zona central dotada de índices de criminalidade altos, concentração de moradores em situação de rua, cortiços e imóveis vazios convivendo com uma boa inserção no sistema viário e presença de equipamentos públicos diversos – de lazer e cultura, de eletricidade, de água e saneamento etc.¹⁹

Essa situação ambígua, do processo de deslocamento da centralidade e de alteração do processo de segregação, fez com que os distritos da Sé, da República e seus arredores fossem aqueles com maior concentração de imóveis ociosos da cidade.²⁰

Para analisar a ociosidade dos imóveis, foi criado o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) na cidade de São Paulo.²¹ Os dados

¹⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 e EDUSP, 2011. p. 247-254. Como aponta a autora, o processo significou um aumento drástico do índice GINI em cidades como Santana do Parnaíba, onde estão alguns dos loteamentos fechados mais valorizados da região metropolitana. Nessa cidade, o índice saltou para 0,7286 em 1991. O processo foi parcialmente revertido pelos problemas sentidos pelos moradores, inclusive a dificuldade de deslocamento ao trabalho, de forma que o índice de Santana do Parnaíba retornou para o patamar de 0,6858 com o amefecimento do mercado e o surgimento de ociosidade em alguns desses condomínios. Já um ponto de atenção é que a redução de desigualdade em Santana do Parnaíba foi exceção na metrópole, sendo que a desigualdade na cidade de São Paulo crescia constantemente, até onde temos dados disponíveis (0,5706 em 1991, 0,6182 em 2000, 0,6453 em 2010), segundo números fornecidos pelo DATASUS a partir dos últimos censos demográficos. CIDADE DE SÃO PAULO. *Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021; DATASUS – DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL. Índices GINI das cidades paulistas Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/crw/gfnisp.def>. Acesso em: 22 maio 2021.

¹⁹ Na pesquisa da Rede Nossa São Paulo, vê-se que os distritos da Sé e da República estão entre os mais bem servidos de infraestrutura e oferta de empregos, mas têm índices ruins relacionados à violência e à renda média familiar. Assim, a República é o 6º mais citado dentre os 10 melhores nos indicadores levantados pela instituição, enquanto a Sé é o 5º mais citado dentre os 10 piores em outros indicadores. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da desigualdade 2020*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-TABELAS-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

²⁰ Fábio Custódio Costa e Paula Freire Santoro constatam que, após um primeiro momento de esvaziamento, a ociosidade nos distritos do centro até decresceu entre 2000 e 2010. Os dados do censo mostram uma considerável diminuição da ociosidade no distrito da Sé, de 3.055 para 1.245 unidades vagas, com redução menos drástica na região da Consolação (de 3.694 para 2.890 unidades). O número de unidades vagas nas regiões centrais ainda era de 29.968 imóveis, cerca de 10% da ociosidade no município (299.621). COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019, p. 66.

²¹ Referido DCFSP confeccionou um novo Plano Diretor e aprovou o Decreto Municipal nº 55.638/14, definindo áreas prioritárias e critérios de aplicação. Os dados da evolução do cumprimento da função social da sociedade, fornecidos pela prefeitura, ainda são ínfimos – 122 dos 1.644 dos imóveis notificados cumulativamente até 2019 tinham cumprido a obrigação, praticamente sem evolução durante os últimos anos.

levantados nos mostram que 136 imóveis (7% do total dos vistoriados) estão com processo suspenso, principalmente por conta de requerimento de alvará construtivo (74 imóveis), e outros 70 foram arquivados em decorrência de processos de desapropriação por interesse público ou por interesse social. A perspectiva de conclusão de obras nesses espaços é incerta. Uma parte dos decretos de desapropriação é ainda de 2009, sem que em 2019 tivessem sua conclusão atestada pelo DCFSP.

Por conta do foco nas regiões centrais, é na subprefeitura da Sé que se encontra a maior parte dos imóveis notificados (856 imóveis, 59% do total). Outras áreas focalizadas, como Lapa ou o eixo de reestruturação da av. Santo Amaro, possuem uma quantidade bem menos representativa ou até ínfima de notificações, o que já denota o grau maior de ociosidade do centro, apesar da ausência de realização do Censo demográfico em 2020, que prejudicou a avaliação sobre a evolução do dado.

No caso da subprefeitura da Sé, que tem um padrão um pouco diferente das demais subprefeituras, o maior grupo proprietário desses imóveis é composto por construtoras e imobiliárias (305 imóveis, ou 38%). Uma distorção se dá pela ociosidade de um prédio de apartamentos na rua Rego Freitas, que acumula 206 unidades autônomas. Mesmo que fosse juridicamente possível considerar esse empreendimento e outro situado na av. Nove de Julho com 174 imóveis – que representa a maioria das unidades sem identificação de proprietário na DCFSP – como apenas 1 imóvel cada, a grande proporção de imóveis em mãos de construtoras ainda seria fato (102, ou 24%), perdendo proeminência apenas para os grupos de pessoas físicas. Seguindo na análise dos dados, verifica-se que os demais imóveis ociosos são de propriedade de pessoas físicas (224), uma boa parte delas espólios, de instituições ligadas direta ou indiretamente à Igreja Católica (54) e de instituições financeiras (21). Em relação aos identificados, apenas 10 imóveis são do poder público. Dentre os proprietários notificados, há até uma Sociedade de Propósito Específico destinada à especulação na região.

Também se constata que, de acordo com a DCFSP, uma parte dos proprietários inclusive admite o intuito especulativo de forma aberta, e outros acabam por confessar seu intuito nas próprias impugnações.²²

Não podemos esquecer que, conjuntamente a esses fatores já mencionados, o Brasil continua com um alto déficit habitacional. Nem mesmo as políticas de construção de casa própria ajudaram a reduzir esse déficit. O problema mais representativo em escala nacional, segundo a Fundação João Pinheiro, é relacionado ao ônus excessivo de aluguel (51,7% do déficit).²³

²² COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urb. e Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019, p. 75-77.

²³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. p. 148. A proposta de Plano de Habitação de São Paulo estimou em 2016 as necessidades habitacionais da cidade

Os problemas do centro de São Paulo não se resumem apenas à ampliação do estoque de moradia. No bairro de Campos Elíseos, há concentração de cortiços, o que preocupa por conta da estrutura precária dos prédios. A solução elaborada pelo Plano de Habitação de São Paulo viabiliza a manutenção de adensamento já existente na localização das moradias, trazendo melhoramentos e adaptações de segurança nos prédios antigos.²⁴

No entanto, referido plano encontra ameaças nos dados de remoções. Em 2020, foi procedida à remoção de 400 pessoas dos Campos Elíseos (quadras 37 e 38) mesmo com decisões judiciais em contrário, uma parte delas proveniente de outras remoções anteriores.²⁵

Há argumentos que fomentam planos de remoções sob a justificativa de que serão construídas casas populares. Porém, as novas construções, quando finalizadas e em razão da alta procura, acabam sendo destinadas para pessoas de outro extrato social, e não aquelas que habitavam o local antes do investimento imobiliário.

Basicamente, o que observamos atualmente é a continuação de um plano *higienista*²⁶ do centro urbano da cidade de São Paulo, que continua inviabilizando financeiramente a determinados grupos sociais o acesso à habitação em regiões

na seguinte proporção: 829.272 domicílios a serem melhorados por meio de intervenções no território, 368.731 novas unidades habitacionais, e 235.055 domicílios a serem afetados pela regulação de aluguéis. A população em situação de rua, em si, era de 15.905 pessoas, segundo o censo da população de rua de 2015 (segundo o censo de 2019, a população subiu para 24.344, e há indícios de subestimação). Enquanto isso, a maior parte das unidades novas é devida para atender ao crescimento demográfico da cidade (147.151).

²⁴ Do total de 80.389 domicílios em cortiços, a Sehab estima a necessidade de 15% de remoções para novas unidades habitacionais (12.058 domicílios) e a consolidação, mediante intervenções no território, de 85% dos domicílios (68.331 domicílios). CIDADE DE SÃO PAULO. *Plano municipal de habitação. Projeto de Lei n. 619/16*. São Paulo, 2016, p. 42. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

²⁵ BARBOSA, B. R.; UNGARETTI, D. G.; ALHO, I.; SA, J. N.; ROLNIK, R.; GONSALES, T. A.; CASTRO, U. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade*, 27 abr. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021. O Fórum Aberto Mundial da Luz indicou que, das pessoas removidas da quadra 36 em 2018, cujo destino é sabido, 60% foram para ocupações no entorno, 14% foram para favelas em regiões afastadas do centro e 4% foram para as quadras agora removidas. KLINTOWITZ, Danielle; MOREIRA, Fábio; NISITA, Vanessa (Org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2019, p. 150.

²⁶ Sobre o tema, Reinaldo José de Oliveira: "As cidades brasileiras não foram e não são planejadas para combater o racismo, elas foram planejadas e pensadas em determinados espaços, que ainda não são para todos. Na forma em que ela se apresenta, ela produz e reproduz o racismo, seja ela uma cidade do sul do Brasil, do sudeste, do norte, nordeste, centro-oeste. As capitais, por exemplo, têm os espaços centrais, onde estão sendo desenvolvidos o capital econômico, o capital da globalização, o capital turístico, comercial, administrativo. Existe um espaço que é sede desse poder socioeconômico e político. E a população de maior poder aquisitivo habita em locais específicos, com segurança física, privada, virtual, habitações verticais e horizontais" (OLIVEIRA, Reinaldo José de. *As cidades brasileiras foram pensadas para os brancos não serem incomodados*. Entrevista concedida a Ester Caetano em 11.05.2021. *Nonada – Jornalismo Cultural*. Disponível em: <http://www.nonada.com.br/2021/05/as-cidades-brasileiras-foram-pensadas-para-os-brancos-nao-serem-incomodados-diz-pesquisador/>. Acesso em: 17 maio 2021).

mais centrais, mais próximas das ofertas de empregos. E referida segregação de acesso à cidade se configura na causa de maior impacto dos problemas de mobilidade urbana.

Soma-se a todos esses fatores a pandemia causada pelo novo coronavírus, elemento essencial que poderá mudar os problemas de mobilidade urbana radicalmente nos próximos anos. São Paulo já apresenta uma redução de viagens, no geral, em 29% e os deslocamentos por conta do trabalho em 32% (comparando os dados de 2019-2020).²⁷ Também foi identificado que 69% das pessoas em São Paulo podem trabalhar em seus lares, e 52% dessas pessoas planejam continuar assim.²⁸

A possibilidade de trabalhar remotamente relativiza a busca de imóveis próximos ao local de trabalho. Inclusive, acabou por gerar um deslocamento dos moradores do centro da cidade para outras cidades do interior do estado que possibilitam uma maior qualidade de vida com menores custos.

Ainda é cedo para tirar qualquer conclusão. No entanto, se a manutenção de boa parte das pessoas no trabalho remoto virar uma possibilidade constante, será evidente a melhora na mobilidade urbana, que terá seus números reduzidos de maneira sensível. No entanto, apenas a redução do número de habitantes ou a diminuição do fluxo de pessoas diariamente não serão suficientes para que o espaço urbano seja otimizado e ocupado por pessoas que moram em periferias ou cidades-dormitórios.

Com a finalidade de uma mudança estrutural para maior efetividade do direito à cidade com a consequente aplicação do que está disciplinado no Estatuto da Cidade, faz-se necessário enfrentar dilemas jurídicos e socioeconômicos que acabam por inviabilizar mudanças estruturais.

Discutiremos no próximo tópico alguns aspectos tributários relevantes para o tema, especialmente sobre o IPTU progressivo no tempo por ausência do cumprimento da função social da propriedade. Embora a previsão constitucional busque orientar comportamentos, no caso, inibir o mau aproveitamento do espaço urbano, seu resultado prático é ineficiente.

É o que passaremos a evidenciar.

²⁷ KANTAR. *Mobility Futures 2021 The Next Normal: How will COVID-19 change the way mobility evolves in the world's great cities*. p. 9. Disponível em: <https://www.cidademarketing.com.br/marketing/2021/05/16/estudo-da-kantar-aponta-mudancas-na-mobilidade-urbana-pos-pandemia/>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸ *Ibidem*, p. 15.

2 A ineficiência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo

A mobilidade urbana não se limita ao planejamento de tráfego urbano, guardando relação com o racismo, a desigualdade social, a ausência de efetividade do Estatuto da Cidade e, até mesmo, com diretrizes tributárias que podem agravar a concentração de riqueza, estimulando a inflação imobiliária e, conseqüentemente, mantendo os grupos sociais menos favorecidos mais afastados do centro urbano e das oportunidades de emprego.

Neste tópico, faremos considerações a respeito da ineficiência da progressividade do IPTU no município de São Paulo, bem como proporemos uma saída tributária que nos parece mais viável para melhorar o planejamento urbano, conjuntamente com a melhora da mobilidade urbana como tentativa de democratizar a habitação do centro de São Paulo.

A progressividade do IPTU pode ser decorrente de dois fatos: ou em razão do valor do imóvel (capacidade contributiva), inserida na Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000;²⁹ ou pela progressividade no tempo devido à ausência de cumprimento da função social da propriedade³⁰ (como penalidade, art. 7º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001).

No presente artigo, vamos deter nossa análise apenas na progressividade no tempo como penalidade ao descumprimento da função social da propriedade.³¹

O Estatuto da Cidade³² determina os critérios objetivos para aplicar a *penalidade* da progressividade por descumprimento das determinações do Plano Diretor, identificando, assim, um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado.

²⁹ Art. 156, CF: I - propriedade predial e territorial urbana; § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; [...]. Art. 182, §4º, CF: 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. § 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: II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição Federal*.

³⁰ Art. 1.228, §1º, CC: Cumprir a função social da propriedade: exercício do direito em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, preservando a fauna e a flora, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas. BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.

³¹ Vale destacar que, embora exista a possibilidade de progressividade em função do valor do imóvel, a Súmula 589 do STF determinou que: "É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do imposto predial e territorial urbano em função do número de imóveis do contribuinte". Essa determinação acaba causando desequilíbrios ao beneficiar o proprietário de inúmeros imóveis com valor venal baixo e onera o proprietário de um único imóvel de valor venal mais elevado.

³² Art. 7º: Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante

Embora a previsão de IPTU progressivo como mecanismo de inibir a especulação imobiliária decorrente da má utilização do solo urbano seja louvável, o resultado prático é insuficiente, seja porque os dados sobre os imóveis são insuficientes, seja porque as dificuldades e custos administrativos para realizar as fiscalizações e notificações desestimulam a sua prática.

Além das dificuldades administrativas envolvidas, conflitos de interesses podem influenciar as escolhas dos agentes públicos. Normalmente, os terrenos que se enquadrariam nas hipóteses de progressividade se encontram muitas vezes penhorados em execução, fiscal ou civil, ou são ocupados por pessoas sem qualquer capacidade econômica para recolhimento do tributo.

Nesse contexto, acabamos por presenciar inúmeras retiradas de pessoas que ocupam prédios inteiros abandonados no centro de São Paulo. Também não são raras notícias de acidentes por irregularidade na construção desses edifícios.³³ Coincidentemente, esses problemas são temporalmente próximos a um processo de valorização imobiliária exacerbada ou interesse de alguma incorporadora ou loteadora em empreender na região.

A valorização do interesse privado em prol do interesse público acaba por dificultar o planejamento urbano da cidade, que poderia ser feito de maneira a manter um padrão de construção mais organizado, com mais espaços verdes e residências de custo mais baixo que atraiam pessoas com capacidade econômica correspondente.

Mas como seria possível uma frente de ação (tributária) para privilegiar o interesse público? Dentre as possibilidades vigentes no nosso ordenamento, entendemos que a mais adequada seria a aceitação de *dação em pagamento de bens imóveis* para quitação de dívidas tributárias.

A dação em pagamento de bens imóveis é uma forma de extinção do crédito tributário. Quando um contribuinte é devedor de um tributo e não apresenta capacidade econômica para quitá-lo, este poderá transferir a propriedade de um imóvel

a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

³³ "Na madrugada do dia 1º de maio de 2018, Dia Internacional do Trabalhador, o Edifício Wilton Paes de Almeida, localizado no Largo do Paissandu – região central de São Paulo – desabou após um incêndio que teve seu início cerca de quarenta minutos antes da tragédia. O edifício de 24 andares era de propriedade da União, mas foi concedido para uso da prefeitura municipal após um acordo firmado em outubro de 2017. No passado, ele já havia sido utilizado pela Polícia Federal e pelo INSS. Vazio desde 2003, quando a Polícia Federal se mudou definitivamente para a região da Lapa, o prédio foi ocupado algumas vezes, sendo que sua última ocupação já durava cerca de quatro anos. Com o incêndio, as 150 famílias que o ocupavam ficaram desabrigadas" (CHIACHIRI, Roberto; VICTOR, C.; CORREIO, T. G. Nós na perspectiva deles: a tragédia do Paissandu e a representação midiática dos movimentos de moradia em São Paulo. *LOGOS (UERJ. IMPRESSO)*, v. 26, p. 111-129, 2019, p. 121. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/36182/31097>. Acesso em: 22 maio 2021).

de sua titularidade para o Fisco (federal, estadual, distrital ou municipal) e, com isso, terá a quitação da dívida tributária.

Ainda que a previsão dessa forma de extinção do crédito tributário seja datada de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), sua aplicação era rechaçada por ausência de previsão legal que regulamentasse referida possibilidade. Em 2016, a Lei nº 13.259 foi promulgada viabilizando a possibilidade de utilizar o instituto jurídico, que continua com baixa aplicabilidade.

Além disso, em 2020, a Lei nº 13.988 foi promulgada validando a transação tributária²⁴ para validar negociações personalizadas entre o Fisco e os contribuintes na quitação das dívidas tributárias.

Hoje, o ordenamento jurídico encontra inúmeras possibilidades de resolução de conflitos tributários. Essas novas possibilidades acabam por auxiliar no planejamento urbano na seguinte medida: prédios abandonados tendem a ter dívidas de IPTU elevadas. Depois da penhora do imóvel para garantia da execução, o procedimento padrão é o leilão em hasta pública. Porém, essas arrematações tendem a ser realizadas pelo lance mínimo, em valor que pode ser inferior a 50% do valor da avaliação.

A sugestão aqui consiste em realizar a extinção do tributo devido pela dação em pagamento do bem imóvel. Assim, a propriedade seria transferida para a municipalidade, sem qualquer ônus real sobre o imóvel (sem dívidas). Após essa transferência de propriedade, inúmeras poderiam ser as opções.

A municipalidade poderia decidir utilizar a propriedade para a finalidade que melhor lhe convier, seja reformando o imóvel existente, demolindo e construindo um novo empreendimento (público ou privado), ou, ainda, utilizando o espaço para construção de praças, por exemplo.

Caso a primeira opção fosse inviável ou muito onerosa, também seria possível a alienação da propriedade para interessados, mas pelo verdadeiro valor de mercado do bem, destituído das dívidas e dos ônus reais que apresentava quando estava penhorado numa execução.

Independentemente dos desdobramentos possíveis após a transferência da propriedade, o que resta evidente é que o ordenamento jurídico tem previsões compatíveis com outras áreas da administração pública e planejamento urbano, tais como a mobilidade urbana.

Feitas as considerações sobre a tributação do IPTU conjuntamente com as formas alternativas de solução de conflito tributário pela transação tributária e a forma incomum de extinção do crédito tributário através da dação em pagamento

²⁴ Veio por meio dessa validar o negócio jurídico já inovado pelo Código de Processo Civil (CPC/15) em matéria tributária.

de bens imóveis, passaremos agora a tratar dos desafios estruturais que comprometem o exercício do direito à cidade de forma plena e perpetuam um espaço urbano desigual fundado na segregação socioespacial na cidade de São Paulo.

3 Desafios estruturais à efetivação do direito à cidade

Milton Santos²⁶ nos auxilia na compreensão de que a ocupação do espaço urbano é responsável por potencializar as desigualdades decorrentes do modelo socioeconômico adotado:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial.

A realidade urbana brasileira exterioriza que a vivência nas cidades é atravessada pela desigualdade socioeconômica, afetando a fruição de vários direitos ao restringir o acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento social para a totalidade da população. Os indicadores presentes nos tópicos anteriores referentes à cidade de São Paulo permitem essa constatação do espaço urbano, repercutindo e potencializando as desigualdades presentes no tecido social.

Sem prejuízo dos limites estatais impostos ao poder econômico na tentativa de observância de direitos humanos fundamentais, como o direito à moradia, e do conjunto robusto de legislações que servem como mecanismo de garantia desses direitos, o que se verifica é uma constante sobreposição de prioridades ao prevalecer os interesses da mercantilização e conseqüente acumulação em detrimento da distribuição na busca pelo objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais.

O modelo socioeconômico é tratado como um desafio estrutural para efetivação do direito à cidade com reverberações intensas no cenário nacional ao se fundamentar em características historicamente adquiridas que, muito embora tenham se transformado ao longo do tempo, asseguraram e asseguram o objetivo principal de manutenção de privilégios em nossa sociedade.

²⁶ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. p. 10.

Uma das características nacionais não superadas com repercussões no processo de urbanização é a estrutura fundiária concentrada,³⁶ com origem no período colonial e do Império, e seguindo presente na atualidade. O estabelecimento de grandes frações de terra, em um primeiro momento, decorreu do sistema de povoamento adotado até 1822, a concessão de sesmarias no âmbito da divisão política das capitanias hereditárias.³⁷

A grande propriedade também foi fundada nas atividades econômicas exploradas (agrícola de monocultura e mineração) e na forma pela qual se dava essa exploração, ocasionando a degradação do solo e a consequente improdutividade de parcela desses latifúndios, o que não era visto como um fator de risco para a produção, considerando a abundância de terras existentes à época. Os latifúndios improdutivos também foram estimulados pelo aumento das posses irregulares no período em que o sistema de concessão de sesmarias foi suspenso e inexistia um regramento no país relacionado à ocupação da terra.

Importante a indicação de que a Lei de Terras de 1850 teve um papel fundamental para uma estrutura fundiária concentrada ao limitar o acesso à terra no país. Referida legislação foi responsável pelo surgimento da propriedade privada imobiliária no país, ao determinar que a terra apenas poderia ser adquirida por compra. Diante de um cenário do fim do tráfico negreiro e com a expectativa de transição do trabalho calcado na escravização de pessoas negras para o trabalho livre e/ou assalariado com base na imigração em especial de europeus, a legislação propositadamente determinou que poucos acessassem legalmente a terra.³⁸

³⁶ "A concentração da propriedade fundiária [...] representa uma distribuição extremamente irregular da propriedade da terra entre os indivíduos que a ocupam, nela exercem a sua atividade econômica, e dela dependem para a sua manutenção. Não se trata unicamente de uma concentração de terras desocupadas e vazias, ou mesmo apenas semi-ocupadas. É a concentração, em poucas mãos, de terras habitadas onde se multiplicam muitas vezes as mãos ativas que as lavram; onde se localiza e se comprime a totalidade da população rural brasileira. É em suma uma concentração de terras e propriedade que significa também o domínio de recursos econômicos que constituem a única fonte de subsistência daquela população" (PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 33-34).

³⁷ "O Brasil constituiu sua própria lógica de ocupação do território. A colonização inicialmente se deu pelo sistema de capitanias (quinze ao todo), que consistia em entregar enormes extensões de terra a nobres ou a homens abastados economicamente, que se tomavam verdadeiros senhores feudais desses territórios. [...] Foram fundados vários portos para facilitar o escoamento das extrações no país (madeira, açúcar, tinturas, algodão e escravos índios). Assim, a maior parte das primeiras cidades fundadas pelos portugueses no Brasil localizava-se no litoral e tinha uma função militar e comercial com formação e expansão espontânea, em face da economia de exportação imposta pela Metrópole. Somado a esse modelo, o processo de ocupação do território ocorreu com a formação de cidades e vilas, derivado de atos de iniciativas oficiais, inclusive pelo interior da Colônia" (DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004, p. 2).

³⁸ "A estrutura fundiária brasileira já caracterizada por grandes propriedades, também passa a ter um caráter altamente concentrador, considerando o monopólio estabelecido pela Lei de Terras que elevou à ilegalidade outras formas de ocupação que não decorressem da aquisição da propriedade" (RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 50).

O caráter altamente concentrador também afetou a acumulação e distribuição de riquezas entre os grupos sociais existentes, repercutindo no uso e ocupação das cidades.

Outra característica nacional não superada emerge da formação da sociedade brasileira, que é estruturalmente racializada, significando dizer a hierarquização racial, estando em grau de superioridade os europeus ou aqueles com descendência europeia e em grau de inferioridade os africanos ou com descendência africana. Essa hierarquização entre as raças, elemento fundamental do racismo, estruturou mais de três séculos da exploração de mão de obra escravizada no país e segue estruturando a sociedade de modo a manter desigualdades que existem entre população negra e não negra.

Na perspectiva da população negra, as desigualdades foram potencializadas pela ausência de medidas complementares à abolição da escravatura, como a integração socioeconômica e racial da população negra, impactando na forma como esse grupo social ocupou a cidade ao longo do tempo.

As características nacionais abordadas anteriormente se fizeram presentes no processo de urbanização das cidades brasileiras, cabendo destacar que a ideia de urbanizar tem como pressuposto o desenvolvimento econômico alcançado pela industrialização ocorrida tardiamente em face da predominância das atividades agrícolas economicamente exploradas no país.

Apenas ao longo do século XIX, a urbanização brasileira alcançou um *status* de maturidade, ganhando os contornos conhecidos hoje no século XX. O que havia antes da urbanização pode ser identificado mais como geração de cidades do que efetivamente uma estrutura urbana.³⁹ O domínio econômico fundado na produção de café existente na região Sudeste do país possibilitou que, na cidade de São Paulo, ocorresse um surto de industrialização, com o desenvolvimento de indústrias de natureza têxtil e alimentícia, intensificando transformações de ordem urbanística na cidade, cuja ocorrência também contou com a contribuição de um intenso fluxo migratório europeu para exercício do trabalho assalariado.⁴⁰

As transformações indicadas acentuaram a segregação espacial na cidade de São Paulo, instalando a dinâmica urbanística identificada pelos indicadores de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária analisados no primeiro tópico deste artigo. Nesse sentido, a região central passou a ser dotada de uma estrutura urbanística financiada por investimentos públicos e destinada às elites, contrastando com outras regiões da cidade, destinadas para os outros grupos sociais, como a formação

³⁹ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. p. 22.

⁴⁰ ROLNIK, Raquel. *Território em conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 20-21.

de bairros operários nos quais os serviços de infraestrutura eram inexistentes. A regulação urbanística auxiliou na construção e perpetuação das diferenças no cenário paulistano, considerando, por exemplo, disposição do código de posturas e sanitários, que, a partir de 1886, proibiu a instalação de cortiços na zona central.⁴¹

Em complemento ao que foi evidenciado no primeiro tópico com relação à ocupação socioespacial de grande parte da população negra na cidade de São Paulo atualmente, se identifica que referida ocupação sempre foi marcada pela segregação, independentemente dos movimentos de esvaziamento ou ocupação da região central, ocorrendo ou a partir da habitação de cortiços e porões localizados no centro, ou da moradia com localização periférica. Nos dois cenários, as moradias possuem o caráter de “não lugar” com a possível presença da violência, não oportunizando ofertas de trabalho e emprego, tampouco a proximidade de equipamentos públicos atrelados à saúde, educação, lazer, entre outros.⁴²

Outro desafio estrutural à efetivação do direito à cidade, já apontado neste tópico que pretendemos analisar de forma crítica, se refere à legislação que acabou por garantir o “não lugar”, isto é, a ocupação irregular e ilegal do espaço urbano. Nesse sentido, vale destacar a análise de Erminia Maricato:⁴³

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente.

O que se identifica é a legislação no passado, incluindo aqui a Lei de Terras, com a finalidade de tornar a ocupação espacial da cidade restrita e excludente, segregando grupos sociais (repercussão do modelo socioeconômico sobre a estrutura urbana).

⁴¹ *Ibidem*, p. 22-26.

⁴² RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 116-117.

⁴³ MARICATO, Erminia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. p. 154. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 maio 2021.

Ao observarmos os regramentos que seguiram disciplinando o uso e ocupação do solo, principalmente em relação às normas construtivas e de edificação, além daquelas atreladas à titularidade imobiliária na perspectiva notarial e registral, o cenário evidencia inúmeras exigências a serem cumpridas. Uma parcela considerável da população brasileira não consegue cumprir todos os requisitos, seja em razão do número expressivo de formalidades a serem observadas, seja em decorrência do alto custo envolvido. Por consequência, a realidade se traduz por uma infinidade de imóveis irregulares⁴⁴ no país (irregularidade técnica e jurídica).

Além de ter sido apresentada como forma de combater ociosidade imobiliária no segundo tópico do presente artigo, a tributação é citada nessa oportunidade como outro elemento que integra as inúmeras formalidades no que diz respeito à regularidade imobiliária. Já no segundo tópico, havíamos pontuado sobre a ausência de capacidade econômica para recolhimento dos tributos imobiliários, ocasionando a irregularidade jurídica decorrente deste aspecto.

O Estatuto da Cidade⁴⁵ trouxe em seu bojo a regularização fundiária como um dos instrumentos da política urbana, e a Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana, Lei nº 13.465, de 2017, no que diz respeito à regularização fundiária urbana, instituiu medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O arcabouço jurídico é robusto, contudo, não consegue alcançar a efetividade necessária, o que impacta na adequação do espaço urbano.

A partir dos apontamentos realizados ao longo deste tópico, foi possível identificar o caráter estruturante dos desafios à efetivação do direito à cidade. Sem prejuízo dos mecanismos redutores desses desafios, apenas mudanças de ordem estrutural efetivamente auxiliariam no exercício da cidadania plena por todos que ocupam a cidade.

⁴⁴ “[...] problema histórico, que atinge milhões de brasileiros – maciçamente, a população de baixa renda, afetando duramente a economia e que está sendo amenizado por uma lei promulgada recentemente: a falta de legalização dos imóveis urbanos. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (que incorporou o antigo Ministério das Cidades), cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade. São 60 milhões de domicílios urbanos, sendo 30 milhões irregulares – ou seja: os seus ocupantes nunca foram a um cartório para providenciar a escritura. [...]” (RE-HABITARE, Grupo de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. *Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura*. Notícia publicada em 30.07.2019. Disponível em: <https://rehabitare.direito.ufmg.br/?p=2399>. Acesso em: 22 maio 2021).

⁴⁵ “O Estatuto da Cidade propugna por cidades sustentáveis e saudáveis, aliando políticas públicas, iniciativa privada e participação popular (gestão democrática da cidade). [...] Também há uma atenção especial para a tentativa de regularização fundiária da moradia da população economicamente desfavorecida [...]” (DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004. p. 60).

Considerações finais

O artigo analisou, a partir de dados da cidade de São Paulo, a relação entre mobilidade urbana, ociosidade imobiliária e desigualdade socioeconômica.

No primeiro tópico, foram levantados dados relativos à mobilidade urbana do trajeto casa-trabalho na cidade, considerando o tempo e a distância de deslocamento, e outros referentes ao nível de ocupação e ociosidade de imóveis em áreas centrais, restando evidenciado que o planejamento urbano e a melhora dos índices de mobilidade dependem de políticas públicas para melhorar o deslocamento urbano, que podem variar em investimento de transportes públicos, como também em redução da distância entre as ofertas de empregos e a moradia dos trabalhadores.

A partir disso, foram verificadas possibilidades jurídicas de melhoria através da análise do IPTU progressivo no tempo por ausência de cumprimento da função social da propriedade. Então, no segundo tópico avaliamos a ineficiência do instituto jurídico que, apesar de seu bom desenho enquanto política pública, inclusive no que diz respeito ao escalonamento proposto pelo Estatuto da Cidade, na prática não consegue trazer efetividade nem no recolhimento tributário (finalidade fiscal), nem em resultados de indução e inibição (finalidade extrafiscal) para desestimular propriedades não edificadas ou subutilizadas.

No entanto, conforme observado no segundo tópico, o próprio ordenamento jurídico detém outras possibilidades para privilegiar o interesse público sobre o interesse privado, especialmente quanto ao combate da ociosidade imobiliária. Nesse sentido, analisamos uma dessas outras possibilidades, que consiste na extinção de créditos tributários pela dação em pagamento de bens imóveis – instituto jurídico de grande importância, porém muito pouco utilizado.

Por fim, no terceiro tópico procedemos ao reconhecimento dos desafios estruturais que afetam a efetivação do direito à cidade. Além do modelo socioeconômico que impacta as relações da cidade, características nacionais não superadas e historicamente estabelecidas (estrutura fundiária concentrada, concentração de riquezas, sociedade estruturalmente racializada e manejo da legislação para promover a segregação espacial urbana de grupos sociais) consistem nos desafios de ordem estrutural para uma ocupação espacial da cidade mais justa.

Ainda que se tenha um conjunto de normas e atos que determinem medidas específicas para que a ocupação do espaço urbano ocorra da forma mais adequada possível, a efetivação do direito à cidade, que tem como pressuposto o desenvolvimento social, necessariamente passa por mudanças, em especial políticas públicas, que envolvam os desafios estruturais identificados.

Ao longo deste artigo, pudemos identificar a conexão inerente entre desigualdade socioeconômica, ociosidade imobiliária e mobilidade urbana. E, diante da complexidade dos temas envolvidos, o ordenamento jurídico, dotado de boa

coordenação e direcionamento, auxilia na melhoria do planejamento urbano e redução dos desafios estruturais para que se exerça o direito à cidade de forma plena, contudo, não alcança a efetividade necessária frente ao cenário de desigualdade que permanece no espaço urbano.

Urban mobility and the real estate idleness in São Paulo: a reflection of inequality

Abstract: This paper aims to make considerations about urban mobility and its relationships with real estate idleness in São Paulo city. It will depart from trends of times spend between home and the main activity, and from the realty property located in the city center that are empty. In this paper the displacement trends, shows that a considerable part of São Paulo population face challenges to access important places to urban life. Facing that reality that results in the uneven urban space distribution, the paper will address inefficiency of taxation as an instrument for urban policies that cannot fulfill the social function of property in the wide part of the city center realities. Also, it proposes some viable juridical responses thru taxation that could bring more efficient results. In this complex context in which the city occupancy works like a mirror of socioeconomic conditions felt by each citizen, the paper will try to reach a comprehension of national particularities not overcome that are present as well in the society formation as in the urbanization process and that reverberate in the way the urban space is occupied. This provides the acknowledgement of structures that block the right of the city, and how the legislation can potentializes the existent inequality in the urban space in untouchables formal patterns to an regular occupation of the city.

Keywords: Urban mobility. Real estate idleness. Taxation and the social function of property. Uneven urban space. Right to the city.

Referências

BARBOSA, B. R.; UNGARETTI, D. G.; ALHO, I.; SA, J. N.; ROLNIK, R.; GONSALES, T. A.; CASTRO, U. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade*, 27 abr. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição Federal*.

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 e EDUSP, 2011.

CEBR – CENTRE FOR ECONOMICS & BUSINESS RESEARCH EXPLORATION. *Urban Mobility Index*. London, abr. 2017. Disponível em: <https://www.qualcomm.com/media/documents/files/urban-mobility-index-report.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CET SP – COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. Relatórios disponíveis em: <http://www.cetsp.com.br/sobre-a-cet/relatorios-corporativos.aspx>. Acesso em: 05 maio 2021.

CHIACHIRI, Roberto; VICTOR, C.; CORREIO, T. G. Nós na perspectiva deles: a tragédia do Paissandu e a representação midiática dos movimentos de moradia em São Paulo. *LOGOS (UERJ. IMPRESSO)*, v. 26, p. 111-129, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/36182/31097>. Acesso em: 22 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. A mobilidade das mulheres na cidade de São Paulo. *Informes Urbanos*, n. 25, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/INFORME%20MobSPMulher_rev.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. Mulheres e seus deslocamentos na cidade: uma análise da pesquisa Origem e Destino do Metrô. *Informes Urbanos*, n. 44, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/44_IU_mobilidade_mulheres.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, Mobilidade e Segurança no Trânsito*. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/mobilidade-e-seguranca-no-transito>. Acesso em: 04 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? *Informes Urbanos*, n. 40, São Paulo, 2019. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2019/10/40_IU_OD_2019_final.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Plano municipal de habitação. Projeto de lei n. 619/16*. São Paulo, 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urb. anos Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan./abr. 2019.

DATASUS – DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL. Índices GINI das cidades paulistas. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginisp.def>. Acesso em: 22 maio 2021.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004.

FRUGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/EDUSP, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021.

KANTAR. *Mobility Futures 2021 The Next Normal: How will COVID-19 change the way mobility evolves in the world's great cities*. Disponível em: <https://www.cidademarketing.com.br/marketing/2021/05/16/estudo-da-kantar-aponta-mudancas-na-mobilidade-urbana-pos-pandemia/>. Acesso em: 17 maio 2021.

KLINTOWITZ, Danielle; MOREIRA, Fábio; NISITA, Vanessa (Org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2019.

MARICATO, Emília. É a questão urbana, estúpido!. In: HARVEY, David et al. *Cidades rebeldes* (Coleção Tinta Vermelha). Boitempo Editorial. Edição do Kindle, 2013.

METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes*. v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/>. Acesso em: 04 maio 2021.

OLIVEIRA, Reinaldo José de. *As cidades brasileiras foram pensadas para os brancos não serem incômodados*. Entrevista concedida a Ester Caetano em 11.05.2021. Nonada – Jornalismo Cultural.

Disponível em: <http://www.nonada.com.br/2021/05/as-cidades-brasileiras-foram-pensadas-para-os-brancos-nao-serem-incomodados-diz-pesquisador/>. Acesso em: 17 maio 2021.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. *Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo*. Texto para discussão 1813 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16966. Acesso em: 27 mar. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência. set. 2020, JOB0182-1. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da desigualdade 2020*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-TABELAS-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

RE-HABITARE. Grupo de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. *Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura*. Notícia publicada em 30.07.2019. Disponível em: <https://rehabitare.direito.ufmg.br/?p=2399>. Acesso em: 22 maio 2021.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. *Território em conflito*: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SANTORO, Paula Freire. *Gênero e planejamento territorial: uma aproximação*. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/3378>. Acesso em: 19 maio 2021.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SOUSA, Caio Jardim; PAZ, Huri; LIMA, Márcia et al. Desigualdades raciais de mobilidade e acesso a serviços de saúde de alta complexidade em São Paulo. *Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19*, AFRO-CEBRAP, n. 2, nov. 2020. Disponível em: https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Informativo-2_f.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *Mobilidade urbana (Breve Companhia)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Edição do Kindle.

VIANNA, Guilherme Szczerbacki Besserman; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Em busca do tempo perdido: uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, 2015, v. 19, t. 3, p. 403-416. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v19n3/1415-9848-rec-19-03-00403.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio; SIQUEIRA, Luiza Noronha; FARINA, Marcelo Pezzolo. A mobilidade urbana e a ociosidade imobiliária em São Paulo: um reflexo da desigualdade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 251-272, jan./jun. 2021.

Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19

Amanda Paulista de Souza

Mestra pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Advogada formada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atua como consultora jurídica em processos de elaboração e redação de legislação urbanística. Atualmente é mestranda no Programa de Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove e integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Débora Ungaretti

Pesquisadora do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade FAUUSP). Advogada Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Graduação em Direito pela USP (2015). Doutorado em andamento em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP.

Fernando Guilherme Bruno Filho

Advogado, Mestre e Doutor em Direito do Estado (FADUSP). Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Professor Titular da Universidade São Judas. Diretor do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade do Município de São Paulo (2013-2017).

Julia Navarro Periotto

Doutoranda em Direito pela UNESP Franca. Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Advogada. Mediadora. Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da 12ª Subseção da OAB/SP (Ribeirão Preto, 2019-2021). Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Lilian Regina Gabriel M. Pires

Advogada. Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP (2019-2021).

Mariana Chiesa Gouveia Nascimento

Advogada. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Foi Gestora Pública e é Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Mariana Levy Piza Fontes

Doutora pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito pela PUC-SP. Advogada (PUC-SP) e Cientista Social (USP). Foi pesquisadora visitante da Universidade Livre de

Berlim e integra a Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e o Instituto Brasileiro de Direito de Urbanístico (IBDU).

Renata Nadalin Meireles

Mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Advogada em São Paulo.

Resumo: Tendo em vista o prolongamento das medidas de isolamento social decorrentes do estado de emergência em saúde pública fruto da pandemia de COVID-19 no Brasil, o texto reflete sobre os processos de elaboração ou revisão de planos diretores de alguns municípios paulistas no período. Apresenta análise inicial relacionada às dificuldades de se promover um processo participativo durante a pandemia, o qual pode, em muitos casos, aprofundar as assimetrias já existentes entre os atores envolvidos. Ao final, conclui-se pela importância de que esses processos sejam suspensos enquanto perdurarem as condições sanitárias que impeçam a presença efetiva e substancial de cidadãos e cidadãs.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Plano Diretor. Pandemia. Participação popular.

Sumário: Introdução – 1 Fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial – 2 Da impossibilidade do processo participativo no planejamento territorial em contexto de calamidade pública – 3 Dos limites da participação virtual e a desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo – 4 Os planos diretores dos municípios do estado de São Paulo durante a pandemia – Considerações finais – Referências

Introdução

Desde março de 2020, com a confirmação de contágios comunitários do novo coronavírus em diversas cidades paulistas, o governo estadual, os governos municipais, os integrantes do sistema de justiça e a sociedade civil têm voltado seus esforços para evitar a propagação da pandemia por meio da imposição do distanciamento social e de medidas restritivas ao funcionamento das atividades econômicas, ora mais rígidas (muitas vezes numa resposta reativa e tardia ao aumento da taxa de transmissão), ora mais brandas.

Passado mais de um ano da confirmação da primeira morte por COVID-19 no Brasil, chegamos a um balanço estarrecedor: 428.034 mortos, o equivalente a 12,8% das mortes ocorridas no mundo todo.¹ Além do expressivo número de mortes, o impacto nos campos econômico e social é também profundo e se acentuou na

¹ A conclusão foi obtida a partir dos dados extraídos do site da Universidade John Hopkins e se fundamenta na comparação das 428.034 mortes contabilizadas até o momento por COVID-19 no Brasil, comparadas às 3.335.196 mortes ocorridas no mundo todo em razão da pandemia. Informações detalhadas disponíveis em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 13 maio 2021.

medida em que a população mais vulnerável não recebeu o auxílio suficiente e necessário para aderir adequadamente ao isolamento que a pandemia impunha.

A reabertura gradual adotada pelo Governo do Estado de São Paulo² teve início em junho de 2020, mas o aumento da taxa média de ocupação dos leitos exclusivos de UTI, bem como das mortes em decorrência da COVID-19, levou a uma regressão à fase emergencial no dia 15 de março de 2021, com a imposição máxima de restrições às atividades econômicas.³ Atualmente, o estado de São Paulo encontra-se em transição da fase vermelha para a laranja, sendo certo, contudo, que recuos no chamado “Plano São Paulo” podem ocorrer conforme se verificarem piores nos índices mencionados.

Nesse cenário e com a vacinação caminhando a passos mais lentos do que o desejável, é indiscutível que a necessidade de formas de distanciamento social vai perdurar ainda por um longo período, em especial a proibição de eventos e atividades que promovam a aglomeração de pessoas.⁴

Na perspectiva de construção do direito, tais medidas de distanciamento podem impactar um aspecto fundamental da política urbana: a participação popular, o controle social e a gestão democrática das cidades.

Apesar da crise e das dificuldades impostas pelo isolamento, vários municípios mantiveram seus processos de revisão ou alteração de planos diretores pela forma virtual, apostando em formas participativas remotas, a despeito do reconhecimento do estado de calamidade pública e de emergência sanitária, da conhecida desigualdade de acesso à internet das cidades brasileiras e da ausência generalizada de conexão de qualidade apta a emular os espaços de debates a distância.

Muitas vezes, ainda, as alterações ao Plano Diretor ocorrem por vias indiretas, por intermédio de leis urbanísticas e ambientais específicas que conflitam com as diretrizes previstas no respectivo Plano Diretor, impactam o conteúdo da função social da propriedade e alteram o direito de construir nas cidades, sem diálogo com a população. Desse modo, as mudanças abruptas e a ausência de processo participativo adequado sobre regras urbanísticas das cidades exigem análise jurídica cuidadosa.

² A reabertura adotada pelo Governo do Estado de São Paulo prevê cinco fases, além de uma fase emergencial, que podem variar de acordo com os índices de disseminação da pandemia por município. Informações detalhadas disponíveis em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

³ Dentre as restrições impostas durante a fase emergencial, estão: teletrabalho obrigatório para diversas atividades econômicas, proibição do atendimento presencial e retiradas (take aways) em estabelecimentos comerciais, bares e restaurantes e proibições de cultos religiosos presenciais.

⁴ Existem diversas análises sobre a reabertura econômica e de atividades após o período de emergência e de calamidade pública gerado pela pandemia. Uma delas foi publicada pelo *New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/06/08/upshot/when-epidemiologists-will-do-everyday-things-Vcoronavirus.html>. Acesso em: 08 jun. 2020. Sobre o atendimento das medidas de saúde recomendadas pela OMS no Brasil, vale a consulta ao estudo elaborado pela Universidade de Oxford. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/brazil-ready-relax-covid-19-response-policies>.

Dados sobre a evolução da pandemia reforçam a urgência da redução das desigualdades socioterritoriais para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, como a vida, saúde, moradia adequada, educação, lazer, emprego etc. Nesse sentido, acompanhando o posicionamento de diversas entidades e instituições que atuam no âmbito nacional, buscamos pelo presente alertar para a atual emergência pela qual estamos passando e para a necessidade de suspender os processos de deliberação em andamento relacionados à revisão e alteração de planos diretores, tanto nos municípios do estado de São Paulo quanto nos demais municípios da federação onde iniciativas desse tipo têm sido identificadas.

Mais do que uma lei, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ao tornar-se obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes ou integrantes de aglomerações e regiões metropolitanas, ele passa também a definir o conteúdo da função social da propriedade urbana e deve submeter-se a um processo de elaboração democrático e participativo sob pena de improbidade administrativa. É o que determinam a Constituição Federal de 1988 e a legislação correlata.

A necessidade de participação unicamente *online*, em um contexto de emergência sanitária, econômica e social, inviabiliza a inserção da maior parte da população e desequilibra o processo em benefício de grupos com maior poder econômico. Não se está a defender a suspensão de quaisquer procedimentos *online*; muito ao contrário, já independente da crise, a tecnologia é e sempre será aliada da democracia participativa. Trata-se, porém, de apresentar as razões que apontam para a insuficiência dos processos participativos única ou predominantemente virtuais como garantia da gestão democrática das cidades, em especial na revisão e modificação de planos diretores em contextos de emergência e calamidade públicas.

O presente artigo subdivide-se em quatro itens, além desta introdução e as considerações finais. A primeira parte apresenta os fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial. O segundo item defende a impossibilidade do processo participativo dos planos diretores em um contexto de calamidade pública. O item 3, por sua vez, apresenta os limites da participação virtual, sobretudo em razão da desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo. Por fim, o item 4 apresenta um retrato inicial sobre os processos de revisão dos planos diretores em alguns municípios do estado de São Paulo.

1 Fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial

A participação popular direta da sociedade na elaboração, alteração e revisão dos planos diretores é responsabilidade dos municípios e vem prevista em diversos

dispositivos da legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal,⁵ o Estatuto da Cidade⁶ e as resoluções do Conselho Nacional das Cidades.⁷ Assim, a garantia formal e material da participação da população de forma direta é considerada diretriz geral da política urbana e, como tal, norma geral de direito urbanístico.⁸ Mais do que isso, o seu descumprimento configura-se expressamente como causa de improbidade administrativa.⁹

Não à toa, as exigências sobre o processo participativo na elaboração, revisão e alteração dos planos diretores foram incorporadas pela Constituição do Estado de São Paulo,¹⁰ pelas leis orgânicas municipais, além de reconhecida de forma ampla e irrestrita pela doutrina jurídica nacional¹¹ e por decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.¹²

Mais do que diretriz geral, dever do poder público e correspondente direito dos cidadãos, o processo participativo de elaboração, alteração e revisão dos planos diretores deve seguir etapas específicas, sem as quais pode ser considerado inválido.

⁵ Art. 29, inciso XII; art. 30 e art. 182 da Constituição Federal.

⁶ Art. 2º, inciso II; art. 40, §4º, e art. 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

⁷ Resoluções nº 34/2005, 25/2005, 09/2009, 22/2006 e 13/2004 do Conselho Nacional das Cidades, atualmente denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 57, incisos IV e XII; Lei Federal nº 13.844/19). Mais sobre o assunto, vide nota de rodapé nº 13.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006; SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60; MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes gerais da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de direito urbanístico - 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

⁹ Art. 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

¹⁰ Art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

¹¹ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23; ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline; GOLDENFUM, Fernanda; AMIN, Luísa; PEREIRA, Pedro; BERTHOLD, Stéfanie; CORTESE, Vicente. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, issue 14, p. 421-453, 2016; SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 1997; LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018; FONTES, Mariana Levy Piza. *O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios*. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo e outros (Orgs.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019; NASCIMENTO, Mariana Chiesa. *Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística*. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017; PERIOTO, Julia Navarro; FERREIRA, Gustavo Assed. *Notas sobre a obrigatoriedade de garantia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pelo Poder Executivo*. In: SEVERI, Fabiana Cristina; TRENTINI, Flávia (Org.). *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito: coletânea de estudos em comemoração aos 5 anos do Programa de Mestrado em Direito da FDRP-USP*. 1. ed. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2019. p. 678-718; CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. v. 6. IPEA, 2011. p. 105-126.

¹² Vale a pena destacar as decisões recentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre a necessidade de se garantir a efetiva participação popular nos processos de elaboração de planos diretores de municípios localizados no estado de São Paulo: Processo nº 2256271-84.2018.8.26.0000. 10ª Câmara de Direito Público. Relatoria. Des. Marcelo Semer. Data de publicação: 22.05.2019 e Processo nº 2083726-47.2014.8.26.0000. Órgão Especial. Relatoria: João Carlos Saletti. Data de publicação: 31.03.2015.

Determina o Estatuto da Cidade, à luz de seu art. 40, §4º, que serão garantidos:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Conselho Nacional das Cidades, no regular exercício de suas competências, editou a Resolução nº 25/05, cujas determinações sobre o processo participativo de elaboração dos planos diretores têm sido utilizadas como parâmetro pelo poder público e por diversas decisões judiciais.¹³

A garantia da presença física de cidadãos e cidadãs, independentemente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, é condição de validade das audiências públicas realizadas para fins da aprovação dos planos diretores municipais. As atas, bem como as listas de presença, também são requisitos que devem ser observados.

Seja no plano constitucional, legal ou mesmo regulamentar, a participação e o controle social – e, portanto, o exercício democrático – devem ser vistos em seu caráter substancial, e não apenas formal. Não se trata, então, de simplesmente realizar o ato, é preciso que ele seja legítimo e de fato atinja sua finalidade: escutar e ponderar todos os argumentos daqueles que vivem a cidade e terão suas vidas e das futuras gerações impactadas pela legislação urbanística e ambiental.

Fica evidente que somente a realização de audiências virtuais não garante processos efetivamente participativos na elaboração, alteração e revisão de planos diretores. Nesse sentido, qualquer modificação das diretrizes, princípios, regras e instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor, mesmo que operada por outra lei municipal específica, deve também ser suspensa durante a pandemia a fim de garantir a participação popular direta da população.

Mesmo os modelos híbridos, em que parte da discussão se dá em ambientes virtuais, devem ser vistos com alguma ressalva e cautela neste momento em que ainda subsistem medidas de distanciamento social, já que, com o agravamento

¹³ O Conselho Nacional das Cidades foi previsto pela Medida Provisória nº 2.220/01 como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano vinculado à presidência da República. Com a criação do Ministério das Cidades, o conselho passou a ser previsto expressamente pela Lei Federal nº 10.683/03 (art. 33, inciso VIII) e teve suas competências e atribuições reguladas pelo Decreto Federal nº 5.031/04 e pelo Decreto Federal nº 5.706/06 e Decreto Federal nº 9.076/17). Note-se, contudo, que o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades foram transformados no atual Ministério de Desenvolvimento Regional e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, respectivamente (art. 57, incisos IV e XII; Lei Federal nº 13.844/19). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano não está em funcionamento atualmente.

da desigualdade social, os maiores aliados do debate são justamente os grupos social e economicamente desfavorecidos. Ou seja, o redirecionamento de parte da discussão para o ambiente virtual neste contexto pode aumentar a segregação nas cidades, conforme discutiremos nos tópicos seguintes.

2 Da impossibilidade do processo participativo no planejamento territorial em contexto de calamidade pública

Os efeitos urbanos da pandemia já podem ser notados nas cidades brasileiras, marcadas por um cenário de crescimento do desemprego e perda de renda das famílias.^{14 15} Muitas famílias passaram a ter que decidir entre pagar o aluguel, as contas de água e luz ou comprar alimentos.

A fome voltou a ser uma realidade no Brasil, onde a insegurança alimentar atinge, atualmente, 59% dos domicílios. Os dados mostram ainda que as desigualdades alimentares aparecem não apenas como reflexo da renda, mas também das desigualdades de gênero, raça ou cor, regiões e entre áreas rurais e urbanas.¹⁶

Ao lado da fome, o aumento da população em situação de rua, de novas favelas e ocupações, e das situações de coabitação é mais uma das facetas da crise social e econômica da pandemia.¹⁷ Nesse cenário de emergência e fome, além dos esforços voltados à saúde pública, é possível observar amplas mobilizações dos governos e da sociedade civil para arrecadação de doações e distribuição de alimentos.

É certo que são significativas as mudanças urbanas por conta da pandemia, o que impõe não só a necessidade de novas leituras sobre as cidades brasileiras, mas também de se repactuar democraticamente a política de desenvolvimento urbano mais adequada à situação de cada município. Essa repactuação sobre o futuro da cidade, porém, é impossível de acontecer enquanto perdurarem a crise

¹⁴ BARBOSA, Ana Luísa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes? (Nota técnica). *Mercado de trabalho*, v. 69, jul. 2020. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200811_BMT_69_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid 19*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁶ GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antonio; ARAUJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNÓ, Lúcio. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. *Food for Justice Working Paper Series*, n. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Biocconomy, 2021.

¹⁷ BARBOSA, Benedito Roberto; UNGARETTI, Débora; ALHO, Isabella; SÁ, Julia do Nascimento; ROLNIK, Raquel; GONSALES, Talita Anzel; CASTRO, Ulisses. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *Blog do LabCidade*, 27 abr. 2021. São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 13 maio 2021.

sanitária e o estado de calamidade pública e, sobretudo, enquanto a pandemia de COVID-19 não estiver plenamente controlada.

O decreto de calamidade pública no Brasil foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2020, com vigência até 31 de dezembro de 2020.¹⁸ Diante do término da vigência, mas continuidade da crise sanitária, o Supremo Tribunal Federal prorrogou a validade de medidas emergenciais previstas na Lei nº 13.979/20.¹⁹ No estado de São Paulo, o reconhecimento do estado de calamidade pública aconteceu também em 20 de março de 2020,²⁰ cujas medidas emergenciais e excepcionais foram estendidas por decretos posteriores.²¹ Os municípios também estão reconhecendo o estado de emergência e aprovando medidas para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Embora parcela das atividades tenha sido adaptada ao trabalho remoto e outra parcela esteja sendo retomada presencialmente, não se trata de um estado de normalidade. Pelo contrário. A revisão dos planos diretores não deve ser feita sem as condições necessárias para participação de diferentes parcelas da população, segmentos sociais, entidades e associações, que estão, agora, voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e dos problemas sociais e econômicos decorrentes dela.

Somam-se a isso as históricas desigualdades de acesso à internet no Brasil como um todo, incluindo o estado de São Paulo. É o que passaremos a discutir adiante.

3 Dos limites da participação virtual e a desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo

Apesar do uso da internet estar se consolidando no Brasil, com destaque aos estados da região Sudeste,²² as análises dos dados mostram disparidades importantes relativas ao seu uso. No estado de São Paulo, se, por um lado, quase 80% da sua população é usuária de internet, por outro lado, menos de 30% dela tem acesso à internet por meio de banda larga, segundo os dados da pesquisa TIC Domicílios para o biênio de 2016 e 2017 analisados por Arretche (2019).²³ A

¹⁸ Decreto Legislativo nº 06, de 2020.

¹⁹ STF, Adin nº 6625, relator ministro Ricardo Lewandowski, publicado em 12.04.2021.

²⁰ Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020.

²¹ O mais recente deles é o Decreto Estadual nº 65.680, de 07 de maio de 2021.

²² NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *TIC Domicílios 2019 - Principais resultados*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: jun. 2020.

²³ ARRETICHE, Marta. *A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. In: Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitaes_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

autora aponta que “internautas de primeira classe” ou a “elite digital” contam com banda larga e uso doméstico de computadores, enquanto “internautas de segunda classe” ou “usuários de baixa conectividade” têm acesso a ferramentas limitadas de uso da internet.²⁴

Ou seja, embora do ponto de vista regional São Paulo se destaque entre os estados com maior acesso à internet, o uso ainda é marcadamente precário, em que mais de 70% da população tem acesso a ferramentas limitadas de uso da internet. A pesquisa TIC Domicílios de 2018²⁵ mostra que o uso da internet é menor nas classes D e E, entre a população de menor escolaridade, entre a população acima de 60 anos e na população das áreas rurais.

Essas desigualdades se refletem, ainda, no território: no município de São Paulo, por exemplo, há uma discrepância na intensidade e na forma de uso da internet de acordo com o distrito de moradia, sendo que as menores taxas de intensidade e de diversidade na forma de uso estão em distritos periféricos, como, por exemplo, Ermelino Matarazzo e São Mateus.²⁶ Ou seja, a realização de processos participativos *online* de revisões do Plano Diretor, na prática, deixa de fora a população historicamente excluída dos processos de urbanização, reproduzindo a desigualdade socioterritorial e violando os princípios de participação democrática já mencionados.

Não se trata aqui de se descartar a utilização de formas virtuais de participação, as quais devem ser intensificadas e aprofundadas, mas, sim, de apontar as suas limitações: a participação virtual durante a pandemia, por si só ou quando utilizada como única forma – ou forma predominante – de consulta, não é suficiente para garantir a efetiva participação de diferentes parcelas da população e grupos sociais, em especial aos moradores das favelas, cortiços, palafitas e loteamentos clandestinos e irregulares das cidades brasileiras. Em um contexto de calamidade pública, as pessoas estão mobilizadas em torno da proteção da vida e da saúde em seus bairros. Esperar o envolvimento político dos cidadãos com o futuro da cidade nesse contexto é ignorar a difícil realidade de ampliação de mortes e contágio do coronavírus.

²⁴ *Ibidem*, p. 67, 68 e 70.

²⁵ NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). Relatório de coleta de dados. In: TIC Domicílios 2018: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/microdados/207/ticdom_2018_relatorio_coleta_de_dados_v1.0.pdf. Acesso em: jun. 2020.

²⁶ WISSENBAACH, Tomás. Dinâmicas intraurbanas e desigualdades territoriais: elementos para o debate sobre inclusão digital na cidade de São Paulo. In: *Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitaes_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

4 Os planos diretores dos municípios do estado de São Paulo durante a pandemia

Os processos virtuais de revisão e alteração dos planos diretores têm sido questionados judicialmente, suspensos e/ou interrompidos em diversas regiões do país durante a pandemia.

Dentre os municípios que tiveram seus processos interrompidos ou suspensos, ainda que temporariamente, são exemplos: Natal, no Estado do Rio Grande do Norte; Porto Alegre, no Rio Grande do Sul; Belém, no Pará; Brumadinho, em Minas Gerais, entre outros. Na mesma linha, foram também identificadas algumas iniciativas de âmbito internacional.²⁷

Tais medidas têm mobilizado diversos atores da sociedade civil e do sistema de justiça no Brasil. O Ministério Público, por exemplo, tem atuado na suspensão dos processos de revisão dos planos diretores durante a pandemia. É o caso do Núcleo de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, do Pará, entre outros.²⁸

Não obstante, apesar da situação de calamidade na saúde pública no país, muitos municípios do estado de São Paulo iniciaram processos de consultas virtuais para revisão de seus planos diretores ou da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Em São Paulo, por exemplo, o processo participativo da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo está em discussão na justiça paulista. Em dezembro de 2019, o pleito de anulação de audiências públicas, ajuizado por entidades da sociedade civil, foi acolhido em decisão liminar ao apontar falhas na

²⁷ Como na França, em que a Ordonnance 2020-306, de 25 de março de 2020, trata da prorrogação e suspensão de uma série de prazos durante o estado de emergência sanitária decretado na França em razão da pandemia da COVID-19. A lei trata de forma pomenorizada de uma série de prazos que ficam suspensos durante esse período, como prazos judiciais, administrativos, prazos e imposições de penalidades em matéria privada (ex.: aplicação de cláusula penal, cláusulas resolutivas etc.). Importa especificamente o art. 7, II, que trata de prazos e procedimentos em matéria administrativa. Em seu último inciso, fica estabelecido que os prazos para consulta e participação do público ficariam suspensos até o dia 30 de maio de 2020. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?sessionId=1B3C0C2FB718866AF3E50E9307D09323.tpl&fr30s_1?cidTexte=JORFTEXT000041876355&idArticle=LEGIARTI000041876760&dateTexte=20200514&categorieLien=id#LEGIARTI000041876760. Acesso em: 23 maio 2021.

²⁸ Para mais informações sobre os casos nas diversas regiões do país voltados à suspensão ou interrupção dos processos de elaboração, revisão e alteração dos planos diretores, bem como às recomendações emitidas pelos ministérios público estaduais, consultar os seguintes endereços eletrônicos: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/leg_avisos/CAOUrb_avisos_2020/Aviso-243-20_suspensao_de_revisao_legislativa.pdf; <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10931-mppe-requer-na-justica-a-suspensao-da-tramitacao-do-projeto-de-lei-de-revisao-do-plano-diretor-do-recife-e-execucao-das-etapas-de-participacao-popular-exigidas-por-lei>; <https://www2.mppa.mp.br/noticias/mppe-recomenda-suspensao-temporaria-de-revisao-do-plano-diretor-de-belem.htm>; https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

divulgação, no conteúdo do material disponibilizado e na realização das audiências, a qual foi mantida no julgamento do agravo em agosto de 2020.²⁹ O processo participativo nesse caso é de suma importância, porque estão sendo discutidas propostas que podem alterar diretrizes do Plano Diretor.^{30 31}

Também em São Paulo, passaram a tramitar na Câmara Municipal, em regime de urgência por conta da pandemia de COVID-19, projetos de lei que propunham alterações nos parâmetros urbanísticos como forma de ativação da atividade econômica, com impactos sobre regras previstas no Plano Diretor, sem garantir a participação da população em seu processo de deliberação.³² Referidos projetos foram posteriormente rejeitados ou retirados de tramitação.

Finalmente, importa também destacar que a prefeitura de São Paulo iniciou o processo de revisão do Plano Diretor, adotando um formato híbrido, com reuniões presenciais e virtuais. O modelo, contudo, tem sido questionado por organizações da sociedade civil, que se reuniram na Frente São Paulo pela Vida, alertando para os riscos da revisão parcial neste momento crítico.³³

Outros municípios do estado de São Paulo têm conduzido processos de revisão de suas leis urbanísticas, a despeito do momento de exceção. É o caso do município de Ribeirão Preto, que está passando pela revisão das leis complementares ao Plano Diretor, com destaque para a Lei de Uso e Ocupação do Solo e para o Plano de Saneamento Básico. A Política Municipal de Habitação e o Plano Local de Habitação de Interesse Social foram, inclusive, aprovados em 2020 (Lei Complementar Municipal nº 3.052/20).

Algumas cidades, por outro lado, optaram por suspender o processo de revisão dos planos diretores durante a pandemia, como Jacareí, localizada no Vale do Paraíba, e Ubatuba, localizada no litoral norte do estado de São Paulo.

Com efeito, a revisão do Plano Diretor de Jacareí havia sido suspensa por decisão judicial em 2019 por falta de participação popular. Em 2020, a prefeitura retomou o processo participativo, mas, posteriormente, suspendeu as eleições para formação do Conselho Gestor de Revisão do Plano Diretor.³⁴ Em 2021, foi

²⁹ Processo Judicial nº 1071161-30.2019.8.26.0053, em tramitação perante a 14ª Vara da Fazenda Pública.

³⁰ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-proposta-de-alteracao-da-lei-de-zoneamento-e-incompativel-com-o-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso em: 23 maio 2021.

³¹ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/revisao-extemporanea-do-zoneamento-de-sao-paulo-para-que-para-quem/>.

³² Nesse sentido, destaquem-se os Projetos de Lei nº 217/2020 e 225/2020, por exemplo, que chegaram a tramitar na Câmara Municipal de Vereadores. Um deles foi rejeitado, e o outro, retirado de tramitação pelo autor, respectivamente.

³³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/03/setor-economico-nao-pode-ser-privilegiado-em-revisao-do-plano-diretor-de-sp-dizem-entidades.shtml>. Acesso em: 23 maio 2021; e <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2021/05/a-quem-interessa-revisar-o-plano-diretor-em-meio-a-pandemia.shtml?fbclid=IwARQzuY6C17whVcLJ49rbPE1fa5tp7U5Ptr1sgpcsStPrZbA4bgv6UR2yKxl>.

³⁴ Disponível em: <http://www.jacarei.sp.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 23 maio 2021.

retomado o processo de revisão com a convocação para eleição do Conselho Gestor, que foi novamente paralisado com a regressão do estado de São Paulo para a fase vermelha do Plano São Paulo.

Em 2020, a prefeitura de Ubatuba suspendeu o processo de formação do Conselho Municipal da Cidadania, que seria responsável pela revisão do Plano Diretor.³⁵ A suspensão, por prazo indeterminado, se fundamentou justamente no estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 e nos riscos decorrentes das reuniões temáticas administrativas e públicas.

A despeito do indesejado prolongamento da situação de emergência em saúde pública e da falta de perspectivas em relação ao fim das medidas de distanciamento, salta aos olhos a necessidade de suspensão dos processos de revisão dos planos diretores durante esse período, bem assim de qualquer lei que possa impactar na regulação da função social da propriedade urbana. Não se trata de impugnar qualquer processo participativo durante o período, mas de reconhecer que a validade dos atos de revisão e elaboração dos planos diretores durante a pandemia está condicionada a um processo mais efetivo de participação popular. As consequências de persistir numa participação popular imperfeita e improvisada se estenderão por anos, gerando ainda mais passivos para a política urbana.

Considerações finais

É preciso reconhecer o momento de calamidade pública, e as ações devem ser voltadas para ações emergenciais de resposta à crise sanitária.³⁶ Também é necessário usar esse tempo para aprimorar e aprofundar as formas de participação popular, que devem ser apoiadas em ferramentas digitais, mas que não podem a elas se resumir. Deve-se usar esse tempo para fortalecer os vínculos sociais, a solidariedade e as organizações da sociedade civil.³⁷

As iniciativas observadas em municípios do país no sentido de suspensão da tramitação dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores mostram-se adequadas para esse momento excepcional. Entende-se que, neste momento, os municípios devem se restringir a ações de capacitação e que visem à garantia da transparência das informações públicas relativas ao planejamento territorial – além

³⁵ Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/noticias/suspensao-cmcidu/>. Acesso em: 23 maio 2021.

³⁶ ONU-HABITAT. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/covid19_key_messages_por.pdf.

³⁷ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. Fortalecer a sociedade civil é estratégia de desenvolvimento. *Revista Nexa*, 2020. Disponível em: <https://www.nexajornal.com.br/ensaio/debate/2020/Fortalecer-a-sociedade-civil-%C3%A9-estrat%C3%A9gia-de-desenvolvimento?fbclid=IwAR39vyJbGXufeOTW6m19LKH19ly6LIWU20u4xXGxAfsy4J3T1gm1PFS3Pc>.

de outras ações essenciais, como estudos, pareceres, elaboração e disponibilização de propostas para reflexão, formação de bancos de dados etc.

Os processos de revisão ou modificação de planos diretores devem ser suspensos enquanto perdurarem as condições sanitárias que impedem a presença efetiva e substancial de cidadãos e cidadãs, incluindo a realização de audiências e consultas públicas. Em contrapartida, é fundamental que sejam suspensos também os prazos para o poder público proceder à revisão dos planos diretores enquanto perdurarem essas mesmas condições.

Initial notes on the elaboration and review of master plans in the State of São Paulo during the COVID-19 pandemic

Abstract: In view of the prolongation of the social isolation measures resulting from the state of emergency in public health resulting from the pandemic of COVID-19 in Brazil, the text analyzes the processes of elaboration or revision of master plans in some São Paulo Municipalities in the period. It presents preliminary reflections related to the difficulties of promoting a participatory process during the pandemic, which can, in many cases, deepen the asymmetries that already exist between the actors involved. In the end, it concludes that these processes must be suspended for as long as the sanitary conditions that prevent the effective and substantial presence of citizens remain.

Keywords: Urban law. Master plan. Pandemic. Popular participation.

Referências

ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline; GOLDENFUM, Fernanda; AMIN, Luísa; PEREIRA, Pedro; BERTHOLD, Stéfanie; CORTESE, Vicente. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, issue 14, p. 421-453, 2016.

ARRETCHE, Marta. A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. *Irx Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes? (Nota técnica). *Irx Mercado de trabalho*, v. 69, jul. 2020. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200811_BMT_69_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

BARBOSA, Benedito Roberto; UNGARETTI, Débora; ALHO, Isabella; SÁ, Julia do Nascimento; ROLNIK, Raquel; GONSALES, Talita Anzei; CASTRO, Ulisses. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *Blog do LabCidade*, 27 abr. 2021. São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid 19. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 13 maio 2021.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. v. 06. IPEA, 2011. p. 105-126.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo e outros (Orgs.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018.

MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes gerais da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de direito urbanístico - 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa. *Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística*. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *TIC Domicílios 2019 - Principais resultados*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: jun. 2020.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). Relatório de coleta de dados. In: *TIC Domicílios 2018: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/microdados/207/ticdom_2018_relatorio_coleta_de_dados_v1.0.pdf. Acesso em: jun. 2020.

PERIOTO, Julia Navarro; FERREIRA, Gustavo Assed. Notas sobre a obrigatoriedade de garantia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pelo Poder Executivo. In: SEVERI, Fabiana Cristina; TRENTINI, Flávia (Org.). *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito: coletânea de estudos em comemoração aos 5 anos do Programa de Mestrado em Direito da FDRP-USP*. 1. ed. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2019. p. 678-718.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60.

WISSENBACH, Tomás. Dinâmicas intraurbanas e desigualdades territoriais: elementos para o debate sobre inclusão digital na cidade de São Paulo. In: *Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitaes_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Amanda Paulista de; UNGARETTI, Débora; BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; PERIOTO, Julia Navarro; PIRES, Lillian Regina Gabriel M.; NASCIMENTO Mariana Chiesa Gouveia; FONTES, Mariana Levy Piza; MEIRELES, Renata Nadalin. Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 273-287, jan./jun. 2021.

DOUTRINA

Baú do Direito Urbanístico

A participação dos cidadãos no controle da administração pública¹

Nelson Saule Jr.

Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Direito do curso de graduação e de Direito Urbanístico no programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador da Área Direito à Cidade do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Membro das Comissões de Direitos Humanos e de Direito Urbanístico da OAB SP. Coordenador da Revista *Magister Direito Ambiental e Urbana*. Autor de várias publicações e estudos sobre direito urbanístico.

Palavras-chave: Administração pública. Políticas públicas. Estado Democrático de Direito.

Sumário: 1 Introdução – 2 Pressupostos do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito – 3 Formas de gestão democrática das políticas públicas – 4 Considerações finais – 5 Conclusões – Referências

1 Introdução

Nesta virada de século, as transformações que vêm ocorrendo universalmente apontam para a valorização dos fundamentos de uma sociedade justa e solidária, como a dignidade da pessoa humana (fonte dos direitos humanos), a cidadania, a democracia, a ética e a paz, como meio de impedir o crescimento dos fatores que têm gerado a degradação da vida humana.

Nas décadas de 1980 e 1990, houve um aumento dos países que optaram por regimes democráticos, adotando como modelo o Estado Democrático de Direito, destinado a proteger e implementar os direitos da pessoa humana. Por outro lado, nessas duas décadas houve um aumento da desigualdade social, do desemprego, da violência, da poluição ambiental e da deterioração das áreas de responsabilidade do setor público, como saúde, educação, seguridade social, saneamento básico, transporte e moradia, em especial nos países em desenvolvimento.

O processo da globalização da economia tendo por base o pensamento neoliberal, os modelos e receitas de desenvolvimento impostos pelas instituições financeiras internacionais aos países têm de fato enfraquecido o poder político e

¹ Artigo publicado originalmente na *Revista Pólis*, em 1998.

econômico dos Estados Nacionais para o enfrentamento de problemas estruturais, como a erradicação da pobreza e da miséria, e da redução das desigualdades sociais.

Se é necessário repensar o papel do Estado num mundo globalizado, a redefinição do seu papel jamais poderá significar um enfraquecimento ou eliminação dos fundamentos de uma sociedade livre, justa e solidária. Isto é, as receitas do modelo de desenvolvimento predominantes, de redução do papel do Estado como protetor e, principalmente, provedor de direitos, adotadas pelos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, são incompatíveis com os valores e princípios de um Estado Democrático de Direito.

A democracia e a cidadania, reconhecidas como princípios fundamentais do Estado brasileiro, são paradigmas essenciais para combater o dismantelamento do setor público, que vem ocorrendo de várias formas, como nos tradicionais métodos de corrupção, no clientelismo na gestão da coisa pública, nas privatizações dos serviços públicos sem processos democráticos e sem respeito ao princípio da legalidade, na ausência de investimentos com infraestrutura e serviços públicos.

O controle da administração pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos e de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social deve ser efetuado pelas instituições que representam o cidadão, com base no sistema da democracia representativa, ou de forma direta, com base no sistema da democracia participativa ou direta.

A Constituição Brasileira, ao reconhecer o princípio do devido processo legal, reconhece o direito ao processo judicial ou administrativo e estabelece vários instrumentos de defesa dos direitos do cidadão na esfera judicial, como o mandado de segurança (individual e coletivo), o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública, bem como o direito de petição na esfera administrativa.

Com base no princípio da participação popular, a Constituição Brasileira também instituiu vários mecanismos para fins de garantir uma participação direta do cidadão no poder público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos. Este breve estudo procura apontar a importância da utilização desses instrumentos de participação popular destinados ao exercício da cidadania, de modo a garantir o respeito aos valores da democracia e da justiça, a proteção e concretização dos direitos da pessoa humana e a construção de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos.

2 Pressupostos do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito

2.1 Os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito

Para a identificação do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito, devemos verificar se os princípios presentes na Constituição Brasileira configuram um regime democrático. José Afonso da Silva indica como princípios que configuram a existência do Estado Democrático de Direito:²

- princípios democráticos – da soberania popular, da democracia representativa e participativa;
- princípio da constitucionalidade, pelo qual exprime que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma constituição, emanada da vontade popular, dotada de supremacia;
- sistema de direitos fundamentais que compreende os individuais, coletivos, sociais, econômicos e culturais;
- princípio da justiça social;
- princípio da igualdade;
- princípio da separação dos poderes;
- princípio da legalidade.

Os princípios constitucionais são a base estrutural da ordem jurídica, tendo relevância o seu cumprimento e compreensão quanto aos mandamentos que produzem. Resultantes de valores sociais fundamentais da sociedade, gozam de eficácia social e são dotados de legitimidade para a imposição da sua obrigatoriedade nas relações entre o Estado e os cidadãos.³

O princípio democrático na Constituição Brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, pelo qual o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de representantes eleitos. Ao tratar dos direitos políticos, a Constituição determina que a soberania popular será exercida pelo sufrágio

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6. ed. Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 108.

³ Para Celso Antônio Bandeira de Mello: “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência sobre todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, como offendê-lo abatem-se as vigas que o sustentam e alú-se toda a estrutura nele esforçada” (*Elementos de Direito Administrativo*, Malheiros Editora, 1983, p. 299).

universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A Constituição, portanto, acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, na qual predomina como pressuposto da democracia a existência de um processo dinâmico, com a presença de uma sociedade aberta e ativa, que, no decorrer desse processo, vai oferecendo aos cidadãos possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, política e social.

A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens e concebe a formação de vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos. A participação política visualiza a cidadania e a mudança do poder nos vários domínios sociais.

O princípio da constitucionalidade está presente a partir da promulgação da Constituição pela Assembleia Nacional Constituinte, cuja missão foi instituir um Estado Democrático destinado a assegurar os direitos sociais e individuais, a igualdade e a justiça, nos termos estabelecidos em seu preâmbulo.

Com relação ao sistema dos direitos fundamentais, cuja fonte primária é a dignidade da pessoa humana, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do próprio artigo 1º do texto constitucional, a maioria dos direitos está concentrada no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, no qual os direitos civis e políticos integram o artigo 5º, e os direitos sociais integram o artigo 6º da Constituição. Na ordem social, também estão previstos vários direitos, como, por exemplo, o direito dos portadores de deficiência, das populações indígenas e da criança e do adolescente, bem como o direito ao meio ambiente.

O princípio da separação dos poderes expresso no artigo 3º da Constituição é um princípio que, na esfera da União, não vem sendo respeitado, considerando o excessivo número de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e a omissão dos Poderes Legislativo e do Judiciário de impor limites ao uso abusivo da utilização dessas medidas, que tem ocasionado a quebra da segurança jurídica e lesões aos direitos dos cidadãos em decorrência da insegurança gerada, prejudicando o desenvolvimento das atividades econômicas.

O princípio da justiça social faz parte dos princípios gerais da atividade econômica, sendo o princípio norteador da ordem econômica, de modo a garantir a valorização do trabalho humano e assegurar a todos existência digna (art. 170).

O princípio da legalidade, que fundamenta a submissão do Estado à lei, como princípio estrutural do Estado de Direito, é o princípio dirigente da administração

pública, ao lado dos princípios da impessoalidade, moralidade,⁴ publicidade, da responsabilidade administrativa e da participação popular (art. 37).

2.2 O princípio da igualdade e o devido processo legal

O princípio da igualdade está previsto no artigo 5º nos seguintes termos: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A situação de desigualdades sociais e regionais é reconhecida no texto constitucional, sendo alguns dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a redução da desigualdade e a erradicação da pobreza e da marginalização.

Nesse caso, é preciso conjugar o princípio da igualdade com o princípio do devido processo legal, de modo a evitar situações de discriminação através da lei. Toda pessoa humana deve ter o mesmo tratamento, igual proteção da lei sem discriminação de qualquer natureza por motivo de sexo, cor, raça, religião, língua, situação econômica, origem nacional ou social.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, entende que: “A lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes”.⁵

Para Lúcia Valle Figueiredo, “o princípio da legalidade está atrelado ao devido processo legal em sua faceta substancial e não apenas formal. Em sua faceta substancial igualdade substancial – não basta que todos os administrados sejam tratados da mesma forma. Na verdade, deve-se buscar a meta da igualdade na própria lei, no ordenamento jurídico e em seus princípios”.⁶

O princípio da igualdade como comando constitucional é o fundamento para a instituição de políticas públicas contendo planos e programas para combater

⁴ Ao tratar dos princípios constitucionais, Cármen Lúcia Antunes Rocha entende que: “Pelo princípio da moralidade administrativa, põe-se a conduta administrativa conformada aos valores da honestidade e justiça devida a cada qual dos cidadãos, e dos administrados na base das condutas públicas. Quer-se por ele atingir-se a juridicidade administrativa justa, a dizer, havida com a justeza determinada segundo os paradigmas do Direito traçados como norte e limite da atuação dos agentes da Administração Pública. A moralidade administrativa desempenha, então um papel preponderante e diretivo na garantia dos direitos subjetivos dos administrativos no exercício do poder manifestado pela função administrativa. A Administração Pública, inerte, onipotente e ataneira cedeu espaço a uma Administração Democrática, na qual a moral advém como resultado do diálogo e da participação do cidadão cujo sentimento de justiça dita os valores morais que são transformados, quando amadurecidos, em princípios jurídicos adotados pelo Direito” (Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997, p. 195).

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. Malheiros Editores, 1993, p. 10.

⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e Devido Processo Legal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 7-18, jul./set. 1997, p. 10.

o processo de exclusão social. A constituição pelas administrações públicas municipais de programas públicos, como da Bolsa Escola e de renda mínima para famílias carentes, de modo a garantir a permanência de seus filhos na escola e de integrar essas famílias à sociedade, e a distinção de tarifas de serviços públicos determinadas por lei em razão da condição socioeconômica das famílias, como as tarifas sociais de água e de energia elétrica aos grupos sociais e comunidades carentes que vivem em assentamentos precários, como favelas e cortiços, são também exemplos de medidas que atendem o mandamento constitucional de reduzir as desigualdades sociais.

Se é salutar a constitucionalização dos princípios inerentes à administração pública, de forma inovadora o direito ao devido processo legal nas esferas da administração se tomou uma garantia constitucional, com base no direito ao contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes nos processos judiciais ou administrativos (art. 5º, inciso LV).⁷

Com base no princípio do devido processo legal, todas as decisões da administração que afetem os interesses e direitos dos cidadãos e da comunidade serão legítimas se forem tomadas através de um processo administrativo democrático. O processo administrativo é um instrumento democrático, cujo objetivo é assegurar o exercício da cidadania e impedir o exercício ilimitado e abusivo do poder estatal.

Como a garantia do devido processo legal faz parte do rol dos direitos fundamentais, a recusa da administração pública de adotar o processo administrativo para dirimir conflitos de interesses individuais, coletivos e difusos, bem como a prática de atos que limitem ou impeçam o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório, e do direito de participar da tomada da decisão administrativa, deve ser considerada como um comportamento contrário aos mandamentos de um Estado Democrático, o que significa o descumprimento dos princípios democráticos constitucionais.

A garantia do devido processo legal no campo da administração pública, devido aos modelos de descentralização e privatização da gestão e prestação dos serviços públicos, se estende para as instituições e entidades do setor privado (consórcios, empresas, fundações), bem como as do chamado terceiro setor (agências reguladoras, organizações sociais e organizações não governamentais).

⁷ José Joaquim Gomes Canotilho entende como formas de efetivação dos princípios democráticos, em face da Constituição Portuguesa: "A gestão participada da administração, descentralização e desconcentração da administração, exigência de uma definição legal do procedimento da atividade administrativa, participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhe disserem respeito" (*Direito Constitucional*, 4. ed., Almedina Coimbra, 1989, p. 389). O seu entendimento é de, somente com a existência desses componentes no processo de democratização da administração, ser possível solidificar um Estado de Direito não reduzido a um sistema de proteção perante violações jurídicas, bem como alcançar um Estado de Direito democrático, em que o *due process of law* constitua uma prevenção eficaz contra a lesão de direitos e interesses dos cidadãos.

As entidades privadas que estão assumindo a responsabilidade da prestação dos serviços públicos em decorrência dos processos de privatizações têm o dever de garantir o direito dos cidadãos usuários/consumidores participarem dos processos administrativos das instâncias que deliberam sobre os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço, como, por exemplo, a definição das cláusulas do contrato de prestação dos serviços.

De acordo com o artigo 23 (VI, VII) da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como à indicação dos órgãos competentes para exercê-la. Nos termos do parágrafo único do artigo 30, a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, *por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e usuários.*⁸

O devido processo legal deve ser observado em todas as atividades do setor público, especialmente nos processos de tomada de decisão sobre assuntos de interesse coletivo e difuso, que têm a natureza de um processo administrativo, como da definição de tarifas públicas, da elaboração e execução do orçamento, de privatização dos serviços públicos, de aprovação de planos urbanísticos, da concessão de licença para projetos de grande impacto ambiental e de vizinhança. É essencial que seja reconhecida pela administração pública no processo administrativo a capacidade processual coletiva de grupos de cidadãos, de comunidades atingidas pelas decisões administrativas e suas entidades representativas, de organizações e movimentos populares, de associações de classe e de organizações não governamentais para a tutela dos direitos coletivos e difusos dos cidadãos.

2.3 O significado da cidadania no Estado Democrático de Direito

Para finalizar essa identificação do Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, é importante ressaltar o significado da observância da cidadania e da dignidade da pessoa humana. A concepção contemporânea da cidadania vem sendo construída globalmente tendo por base os resultados das

⁸ De acordo com o artigo 7^o (I, II) da Lei nº 8.987/95, são direitos dos usuários: receber serviço adequado e receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos.

Conferências Mundiais das Nações Unidas realizadas nesta década que vinculam a garantia da cidadania com o pleno exercício dos direitos da pessoa humana.

A Agenda 21 (Declaração e Programa sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente/1992), a Declaração e Programa de Ação de Viena (Direitos Humanos/1993), a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat (Assentamentos Humanos/1996) reconhecem e afirmam que “todos os direitos humanos têm sua origem na dignidade e no valor da pessoa humana e que esta é o sujeito central dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, motivo pelo qual deve ser a principal beneficiária desses direitos e liberdades e deve participar ativamente de sua realização”.

De acordo com o §1º da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993): “Os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos naturais de todos os seres humanos; sua proteção e promoção são responsabilidade primordiais dos governos”. Na verdade, a conexão entre a cidadania e a dignidade da pessoa humana é oriunda da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que é um dos documentos fundamentais da civilização contemporânea.

No preâmbulo da Declaração Universal, inspirada pelas aspirações dos povos do mundo a restabelecer a paz, a convivência pacífica entre os homens diante da trágica experiência da Segunda Guerra Mundial, a valorização da dignidade da pessoa humana está assim expressa: o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. De acordo com o artigo 1º da Declaração Universal, “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

Franco Montoro, ao defender a Declaração Universal como a base estrutural da ética no direito, entende que “na base da Declaração Universal, há um duplo reconhecimento: primeiro, que acima das leis emanadas do poder dominante, há uma lei maior de natureza ética; de cujo desrespeito ‘resultaram atos bárbaros que revoltam a consciência da humanidade’. Segundo, que o fundamento dessa lei é o respeito a dignidade da pessoa humana. Que a pessoa humana é o valor fundamental da ordem jurídica. É a fonte das fontes do direito”.⁹

Com a ampliação do conceito de democracia, o texto constitucional reconhece a necessidade e a importância de participação popular nas decisões sobre o rumo de nosso país, considerando a cidadania e a dignidade da pessoa humana, fundamentos dirigentes para o surgimento e evolução de um Estado Democrático. A cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado brasileiro,

⁹ MONTORO, André Franco. Retorno à ética na virada do século. *Art. Ética na Virada do Século*. São Paulo: Editora LTr, 1997. p. 15.

nos termos do artigo 1º da Constituição,¹⁰ são preceitos constitucionais e, portanto, têm caráter normativo, não se tratando de uma mera declaração.

Trata-se de uma norma que deve ser atendida no estabelecimento das relações da administração pública com os cidadãos. A constituição de processos administrativos democráticos, voltados à proteção dos direitos da pessoa humana, à criação e aplicação de instrumentos de participação popular na promoção das políticas públicas, como consultas e audiências públicas, conselhos e demais organismos públicos colegiados, não pode cair no campo da discricionariedade da administração pública, pois é dever com a sociedade.

Como normas dirigentes, são condicionantes perante as demais normas relacionadas com as políticas públicas, incluindo nessa ordem o planejamento, transmitindo a obrigatoriedade para o poder público de ter uma prática democrática na elaboração até a execução dos instrumentos de planejamento, como o orçamento, os planos e programas, mediante a criação de novos procedimentos e espaços públicos que assegurem a participação de todos os segmentos da população.

A noção de cidadania deve ser fixada com base na abrangência dos direitos de cada segmento social, não podendo ser estática, pois cada momento histórico terá um significado. Na sociedade escravocrata que perdurou do Brasil Colônia ao Império, a noção de cidadania se associava com a necessidade do indivíduo se libertar da escravidão, de conquistar a liberdade. Essa noção pelas condições de época traduzia o grau de alcance da cidadania em sua plenitude.

As ações e reivindicações dos grupos sociais marginalizados que vivem nas cidades (moradores de favelas, de cortiços, meninos de rua) envolvem a busca de uma identidade construída na valoração dos direitos humanos, que compreende o direito de exercitar plenamente a cidadania. O conceito de cidadania no mundo contemporâneo não pode mais ficar vinculado apenas à titularidade dos direitos políticos exercidos numa democracia representativa.

Segundo Clèmerson Merlin Clève, "a cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando até uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta.

¹⁰ Artigo 1º A República do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Abre-se espaço, então para o cidadão atuar, direta e indiretamente no território estatal".¹¹

Fábio Konder Comparato, em seu estudo *A nova cidadania*, considera ter havido uma evolução na concepção individualista do Estado Liberal para a noção de nova cidadania no Estado Social, concebida "em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seus desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação".¹²

A cidadania deve ser compreendida quanto à sua dimensão política na efetiva participação e intervenção dos sujeitos na definição das ações e políticas que interfiram em suas vidas, na garantia do exercício dos direitos fundamentais (individuais, sociais, culturais, meio ambiente ecologicamente equilibrado) como condição de respeito à dignidade da pessoa humana.

A cidadania e a dignidade da pessoa humana, como normas dirigentes para a promoção das políticas públicas, devem ser compreendidas quanto à sua efetivação, em conjunto com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. A Constituição afirma como objetivos fundamentais constituir uma sociedade livre, justa e soberana, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A consecução dos objetivos fundamentais da República brasileira e a responsabilidade de atribuir a máxima efetividade às normas constitucionais são tanto do Estado como da sociedade. A Constituição impõe a necessidade de transportar os princípios e objetivos formais para ações do Estado com a sociedade mediante o desenvolvimento de programas e projetos de cooperação e parceria com o setor privado e o chamado terceiro setor (organizações sociais e organizações não governamentais). A promoção de ações que garantam a participação e a integração de grupos sociais e comunidades carentes é essencial para modificar o grave quadro da desigualdade social em nosso país.

A observância do direito à cidadania e da dignidade da pessoa humana somente deixará de ser vista no plano formal quando houver um conjunto de ações promovidas pelo Estado e sociedade voltado a realizar de fato os objetivos fundamentais de um Estado Democrático de Direito, de promover a proteção e a implementação dos direitos da pessoa humana.

Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, "a Administração está sujeita aos 'Princípios do Estatuto Jurídico dos Cidadãos', sendo que a expressão cidadão

¹¹ CLÉVE, Clémerson Merlin. O Cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, n. 106, abr./jun. 1990, p. 83.

¹² COMPARATO, Fábio Konder. *A nova Cidadania*. Direito Público: estudos e pareceres. São Paulo: Editora Saraiva, 1996. p. 10.

e cidadania vem ocupando espaços, substituindo o 'administrado'. Vem daí a relevância que os direitos fundamentais das pessoas, garantidos e impostos pela constituição, têm perante a Administração Pública".¹³

Para a observância dos valores e princípios constitucionais, foi aberto um permanente processo no ordenamento político e jurídico brasileiro de criação de normas, legislações e políticas públicas destinadas à concretização do exercício da cidadania, da garantia dos direitos fundamentais, da realização de justiça social. Nesse processo, vislumbra-se a ocorrência de várias experiências de administrações públicas, com gestões democráticas que estimulam o modelo de parcerias e de participação popular e o fortalecimento das formas da organização independente e autônoma da sociedade, como, por exemplo, a experiência do orçamento participativo desenvolvida no município de Porto Alegre, premiada como experiência bem-sucedida na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada na cidade de Istambul, em 1996.

Podemos concluir que, nessa virada do século, novas relações precisam ser estabelecidas entre os Estados Nacionais e seus cidadãos como forma de controlar o exercício do poder e garantir o respeito à dignidade da pessoa humana. A cidadania se consolida como um novo paradigma para a proteção e promoção dos direitos da pessoa humana.

A relação entre a administração pública e o cidadão deve ser construída com base na democracia e na cidadania. Isso significa que o Estado brasileiro, como um Estado Democrático de Direito, deve conter uma ordem jurídica com mecanismos eficazes de controle da administração pública mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação como formas legítimas do exercício da cidadania.

3 Formas de gestão democrática das políticas públicas

3.1 O papel das políticas públicas

A expressão política pública significa a atuação do Estado, tendo como pressuposto a separação entre Estado e sociedade. A configuração neste século do Estado intervencionista na economia, devido à crise econômica na década de 1930, em que o Estado assume a responsabilidade pela condução do processo econômico, possibilitou a ampliação do seu campo de atuação.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos procedimentos de exercício da cidadania perante a Administração Pública. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 85, jul. 1997, p. 17.

Fruto de reivindicações de classes sociais emergentes na sociedade, como trabalhadores assalariados, estudantes, associações de classe e sindicatos, os direitos sociais passam a ser reconhecidos pelos Estados Nacionais, ampliando o campo de atuação do Estado nos países dos continentes europeu e americano. Com o término da Segunda Guerra Mundial, o Estado passa a atuar na ordem social, promovendo políticas na área da saúde, da seguridade social, da habitação e educação, passando a ser denominado de Estado Social ou Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*).

De acordo com Eros Grau, "o Estado Social legitima-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é programas de ação; assim o *government by policies* substitui o *government by law* (...). Essas políticas, contudo, não se reduzem à categoria de políticas econômicas, englobam de forma mais ampla todo o conjunto de atuações estatais no campo social (políticas sociais). A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é ele próprio, uma política pública".¹⁴

Com o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais (denominados direitos humanos de segunda geração), ocorreu uma profunda mudança no papel do Estado ao adquirir as características de Estado interventor, planejador, prestador de serviços. A atuação do Estado cada vez maior no campo das políticas públicas modifica a forma de agir, o comportamento da administração pública, que assume o papel de coordenação e de planejador do desenvolvimento econômico.

As políticas públicas compreendem o planejamento, os planos e programas de ação e projetos. Com relação ao plano, que é o principal instrumento de planejamento e que materializa a política pública, os objetivos, as diretrizes, as metas, os órgãos do sistema de gestão, os instrumentos e procedimentos da política devem ser estabelecidos por lei.¹⁵

Através das políticas públicas, devem ser estabelecidas as medidas e ações necessárias para que os direitos sociais e econômicos da pessoa humana sejam providos, isto é, para que todos tenham a garantia de acesso à educação, à saúde, à seguridade social, à moradia, ao trabalho.¹⁶

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. Malheiros Editora, 1996. p. 22.

¹⁵ Maria Paula Dallari, ao analisar a relação entre política pública e o plano, considera que "a política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas Públicas são os programas de ação do governo, para realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo" (*As políticas públicas e o direito administrativo*, *Revista Trimestral de Direito Público*, Malheiros Editores, 13/1996, p. 140).

¹⁶ A política de seguridade social, nos termos do art. 194, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Na Constituição, estão previstas as políticas públicas que devem ser implementadas, bem como os instrumentos dessa política, como os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. No caso da política urbana voltada a garantir uma vida digna nas cidades, estão previstos como instrumentos os planos nacionais e regionais de ordenação do território. No âmbito do município, está previsto o Plano Diretor como o instrumento básico do desenvolvimento urbano.

3.2 Sistemas de gestão democrática das políticas públicas

A democracia participativa tem justamente como pressuposto o direito de participação do cidadão no campo das políticas públicas, o que significa o direito de apresentar propostas de lei, de programas, planos, projetos de interesse público e social, como os programas educacionais para as crianças e adolescentes de rua, de implantação de equipamento comunitário para prestação de serviços à comunidade, como cursos de formação profissional, criação de linhas de crédito popular para grupos de desempregados organizados em cooperativas para prestação de serviços, como reciclagem e coleta de lixo, como, por exemplo, a Cooperativa de Catadores de Lixo e Papelão de São Paulo, e projetos de educação ambiental.

A tendência autoritária da administração pública, no sentido de sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão, é substituída por novos modelos de gestão do interesse público, em que o papel do cidadão é valorizado como colaborador, cogestor, prestador e fiscalizador das atividades da administração pública.

Para Clèmerson Merlin Clève, “a Administração Pública, ela mesma, deve se reformular. Há que se entender que ela não é neutra. Não se confunde com o simples aparato executor das políticas prescritas pelos representantes populares. A Administração assume uma autonomia relativa, daí que não pode ficar exterior a áreas de influência da participação popular”.¹⁷

A participação popular na administração pública, para Maria Sylvania Zanella Di Pietro, é “uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.¹⁸

Essas transformações dos modelos de gestão das políticas e prestação dos serviços públicos de cogestão, parceria e colaboração entre a administração pública e os cidadãos vão transformando por consequência o direito administrativo. Segundo Caio Tácito, “o Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais

¹⁷ *Op. cit.*, p. 94.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, jan./mar. 1993, p. 32.

quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos por modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas”.¹⁹

O modelo de administração pública com participação do cidadão não significa de forma alguma o rompimento com o princípio da legalidade. Os sistemas de gestão democrática têm como fonte de legitimação a lei, o sistema normativo que define as atribuições das esferas públicas democráticas, sua forma de organização, sua composição e as normas do processo de tomada de decisão. Os sistemas democráticos destinados à participação do cidadão nas funções administrativas se incorporam ao ordenamento geral. As novas esferas de decisão não excluem as instâncias da democracia representativa, que são os Poderes Executivo, o Legislativo e o Judiciário, em face da responsabilidade e obrigações destes com a sociedade.

Os sistemas democráticos que convivem com o modelo tradicional do poder público têm a finalidade de transmitir e transportar para o campo institucional as demandas sociais em face das necessidades da comunidade não atendidas e supridas pelo Estado. Em face dos problemas sociais que precisam ser enfrentados mediante a promoção de políticas públicas e da obrigação do Estado de desenvolver políticas sociais, após a Constituição de 1988 tem havido uma proliferação de sistemas de gestão democrática mediante a criação de conselhos, comissões e comitês sobre as diversas áreas de atuação do poder público, em especial no âmbito dos municípios. Essas esferas públicas democráticas são mecanismos de controle da administração pública, de modo que as suas atividades sejam integradas com as prioridades sociais estabelecidas nessas instâncias.

A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da administração pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (art. 206, VI); e a gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI). No setor da previdência social, isso se deu através da participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (artigo 10); na saúde, através do sistema único, que integra uma rede regionalizada e hierarquizada organizada com a participação da comunidade (art. 198); na assistência social, mediante ações governamentais

¹⁹ TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 1-6, jul./set. 1997, p. 2.

com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204).

A forma de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade e do poder público. Na classificação dos círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas, de Eduardo Garcia Enterría e Tomás-Ramon-Fernandez, os conselhos fazem parte do ciclo de atuação orgânica, no qual ocorre a inserção dos cidadãos enquanto tais em órgãos formalizados de entidades administrativas.²⁰

3.3 Os limites do Conselho

Como principal modelo de gestão democrática das políticas públicas, os Conselhos têm como características:

- independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
- a competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;
- a gestão de fundos públicos destinados a uma política setorial;
- a composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Um exemplo que traduz esse modelo é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. De acordo com o artigo 88 do Estatuto, o Conselho é definido como órgão deliberativo e controlador das ações da política da criança e do adolescente, sendo assegurada a participação paritária por meio de organizações representativas. O Fundo Municipal fica vinculado ao Conselho. Esses mesmos requisitos são válidos para os Conselhos Estaduais e o Nacional.

Considerando que a função do Conselho é formular e coordenar a implementação de uma política pública, a primeira questão recai sobre o procedimento para a criação do Conselho. Para a administração pública ser obrigada a executar as decisões do Conselho, a sua criação deve ser através de lei, a qual cabe estabelecer

²⁰ Para Eduardo Garcia Enterría e Tomás-Ramon-Fernandez, existem três círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas: uma atuação orgânica, ordenada sobre o modelo corporativo, em que o cidadão se incorpora a órgãos estritamente tais da administração; uma atuação funcional, em que o cidadão desempenha funções administrativas da sua própria posição privada, sem incorporar-se a um órgão administrativo formal; e, em terceiro termo, uma atuação cooperativa, em que o administrado, sem deixar de atuar como tal e sem cumprir funções materialmente públicas, secunda com sua atuação privada o interesse geral num sentido específico que a administração propugna (*Curso de Direito Administrativo*. Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 801).

as competências, as matérias objeto de deliberação, evitando conflitos de competência com os órgãos da administração responsável pelo setor. Por exemplo, na área da saúde, para as decisões do Conselho de Saúde serem implementadas pela Secretaria da Saúde e os demais órgãos administrativos responsáveis, é necessário que a lei sobre o sistema de saúde defina claramente quais são as competências da Secretaria e do Conselho.

A questão da legalidade é fundamental para garantir a eficácia e o funcionamento dos Conselhos, pois a administração municipal somente ficará obrigada a respeitar as decisões do Conselho se houver previsão legal estabelecendo essa obrigatoriedade.

Em alguns municípios, os Conselhos têm sido criados por decreto do Executivo e, devido à mudança de governo, esses Conselhos deixam de funcionar em decorrência das disputas partidárias e pessoais entre os grupos políticos da antiga e atual gestão municipal, prejudicando, como sempre, os direitos da comunidade.

Outro aspecto que tem suscitado dúvidas é a vinculação ou autonomia do Conselho perante a administração pública. De fato, é possível o estabelecimento de Conselhos e de qualquer outra forma de esfera pública não estatal, como núcleos e comitês de cidadania, comissões de defesa do cidadão, fóruns e conselhos populares. Essas formas de organização devem até ser estimuladas e apoiadas pelos governantes e administradores, porém não se confundem com os canais institucionais de participação popular, que são os Conselhos.

O Conselho como órgão colegiado administrativo se configura como um órgão integrante da administração pública. Essa integração ao órgão administrativo responsável pela política pública (Ministério, Secretaria, Departamento) de maneira alguma significa que o Conselho está sujeito a qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições. A integração do Conselho a um Ministério, Secretaria ou entidades da administração indireta, como as Fundações, é necessária para o próprio funcionamento desse órgão, no sentido desses órgãos prestarem o suporte administrativo, operacional e financeiro, e destinarem um corpo administrativo e técnico para o Conselho.

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Estado de São Paulo, por exemplo, estabelece que o Conselho, no exercício de suas atribuições, se integra à estrutura da Secretaria da Justiça e Cidadania para fins de suporte administrativo, operacional e financeiro, devendo contar, para o desempenho de suas funções, com um corpo permanente de servidores públicos (art. 3º da Lei Estadual nº 7.576/91).²¹

²¹ O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Estado de São Paulo tem entre suas atribuições: requisitar dos órgãos públicos estaduais certidões, atestados, informações, cópias de documentos e de expedientes ou processos administrativos; realizar diligências; tomar depoimentos de

A independência do Conselho perante os órgãos governamentais é fundamental para a garantia do exercício de suas atribuições. Como órgão de controle da administração pública, não pode estar submetido a qualquer tipo de subordinação aos governantes para exercer suas funções de fiscalização da atuação dos órgãos e autoridades públicas.

Outro aspecto importante é o processo de deliberação do Conselho, que deve conter procedimentos de consulta, de modo que assegure a todos os segmentos da sociedade o direito de participar da tomada da decisão. Apesar da possibilidade da composição do Conselho ser paritária, normalmente quem estará representando a sociedade serão os grupos organizados – associações de moradores, associações de classe, sindicatos, movimentos e organizações populares. É preciso também criar canais para os cidadãos não organizados participarem das decisões que estarão afetando as suas vidas.

A deliberação pelo Conselho sobre a implantação de obras e projetos que irão ocasionar grande impacto ambiental ou de vizinhança deve obrigatoriamente ser submetida à consulta da população diretamente atingida mediante a realização de audiências públicas.

O último aspecto sobre o Conselho diz respeito à sua composição ser paritária ou não. No aspecto legal, não existe uma determinação expressa da Constituição de os Conselhos terem uma composição paritária entre representantes da sociedade e do poder público. O comando constitucional é de assegurar a participação da sociedade nos órgãos da administração pública, ficando facultado à União, aos estados e municípios definirem por lei a composição dos Conselhos. A opção pela composição paritária do Conselho vai depender principalmente do grau de organização e mobilização social das comunidades.

O importante é assegurar o equilíbrio entre a administração e os representantes da sociedade. A composição majoritária no Conselho de representantes da sociedade pode muitas vezes resultar no enfraquecimento do poder desse órgão pela participação reduzida dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas.

De forma alguma o Conselho composto por maioria de representantes da sociedade pode substituir as responsabilidades do poder público. Considerando a diversidade das realidades regionais e locais, em alguns casos o Conselho, com uma composição majoritária de representantes da administração pública, poderá ter mais eficácia do que um Conselho composto por maioria de representantes da sociedade. O fundamental é estabelecer uma composição equilibrada entre os

peças para a apuração de fatos considerados violadores de direitos fundamentais da pessoa humana; ter acesso a todas as dependências de unidades prisionais estaduais e estabelecimento destinados à custódia de pessoas para o cumprimento de diligências (Lei Estadual nº 8.032/92).

dois setores, sendo, portanto, a composição de forma paritária a mais adequada para o Conselho funcionar de forma eficiente.

3.4 Plebiscito e referendo

Como formas de exercitar a democracia participativa, estão previstos como instrumentos de participação popular o plebiscito e o referendo. O referendo popular e o plebiscito são mecanismos que permitem, através da consulta popular, a participação de forma direta dos cidadãos para proferir decisões relacionadas com a política institucional que afetam os interesses da sociedade. De acordo com o artigo 14 da Constituição, os procedimentos para o plebiscito e o referendo devem ser regulamentados por lei. Na esfera federal, nos termos do artigo 49, inciso XV, compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo.

Os municípios, com base na competência constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal no que couber (art. 30, I e II), podem legislar sobre o referendo e o plebiscito no que diz respeito, por exemplo, às normas para a solicitação dos cidadãos, partidos políticos, entidades civis representativas da comunidade e matérias que podem ser objeto dessas consultas populares.

A regulamentação do plebiscito e referendo pelos estados e municípios deve respeitar as normas da lei federal, uma vez que é competência da União estabelecer as normas e os procedimentos da Justiça Eleitoral para utilização desses instrumentos. A União deve disciplinar a propaganda e publicidade para a realização do referendo ou plebiscito, a utilização dos meios de comunicação e os procedimentos e requisitos de votação e apuração que serão fiscalizados pela Justiça Eleitoral.

O município pode dispor sobre o referendo e o plebiscito nos aspectos que dizem respeito à esfera do poder municipal, isto é, regulamentar os requisitos e procedimentos para a tomada de decisão sobre questão relevante de interesse local, como definir os requisitos para os cidadãos requererem a utilização desses instrumentos, bem como a forma do requerimento, a tramitação e o quórum de votação para a autorização da Câmara Municipal e os assuntos passíveis de serem submetidos ao plebiscito e referendo.

O plebiscito é uma consulta de caráter geral que tem por finalidade decidir previamente sobre determinada questão política ou institucional. O plebiscito, de acordo com o artigo 18, §§3º e 4º, da Constituição, é um dos requisitos para a criação ou desmembramento de estados ou municípios, tendo sido adotado para a definição da forma de governo e regime de governo do Estado brasileiro em 1993, no qual a decisão foi pela república e presidencialismo, respectivamente.

O plebiscito também está previsto em várias leis orgânicas municipais para fins de consulta da comunidade local sobre assuntos de seu interesse. A Lei

Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, exige que o plebiscito sobre questão relevante para os destinos do município seja solicitado por um terço dos vereadores ou por cinco por cento do eleitorado municipal e aprovado por maioria absoluta da Câmara Municipal. A votação será organizada pelo Tribunal Regional Eleitoral no prazo de três meses após a aprovação do plebiscito (art. 81). Cabe ao município assegurar ao Tribunal Regional Eleitoral os recursos necessários para a realização do plebiscito.

No município de São Paulo, nos termos do artigo 45 da sua Lei Orgânica, as questões relevantes aos destinos do município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por requerimento de, pelo menos, 2% (dois por cento) do eleitorado ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Câmara Municipal. Nos dois exemplos, para o Tribunal Regional Eleitoral poder promover o plebiscito, é necessária a instituição da lei federal mencionada acima, que, infelizmente, até a presente data, não foi editada pelo Congresso Nacional. Essa situação configura uma inconstitucionalidade por omissão, pelo desrespeito aos princípios constitucionais democráticos, e impedimento do exercício da cidadania, pela não possibilidade da utilização dos instrumentos de consulta popular nessas cidades.

Por sua vez, o referendo tem o objetivo de ratificar ou regular matérias que já foram inicialmente decididas pelo poder público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei. O referendo pode ser convocado sempre após a edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais já aprovadas pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, as reformas da Constituição, como a da previdência, que afetam os direitos fundamentais do cidadão, deveriam ser submetidas a referendo com base no princípio da soberania popular.

O referendo também foi instituído como mecanismo de consulta popular no município de São Paulo. De acordo com o artigo 44 da Lei Orgânica, o referendo pode ser solicitado por, pelo menos, 1% (um por cento) do eleitorado. A Câmara deve emitir parecer sobre o requerimento de referendo e encaminhar o pedido ao Tribunal Regional Eleitoral. Outro exemplo de município que adotou o referendo é Porto Alegre. O artigo 99 da Lei Orgânica assegura o recurso de consultas por referendo sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao prefeito, a dois terços dos vereadores da Câmara Municipal ou a cinco por cento do eleitorado do município.

O referendo pode ser um mecanismo eficaz para tratar de matérias urbanísticas. As decisões administrativas sobre operações urbanas, a concessão de licenças para projetos urbanísticos de grande impacto ambiental ou de impacto de vizinhança e a implantação de aterros sanitários de usinas de compostagem de

lixo poderiam ser submetidas ao referendo dos moradores do distrito, do bairro ou das áreas diretamente atingidas.

A utilização do referendo como forma de consulta popular deveria ser adotada nos processos de privatização das empresas e dos serviços públicos remunerados, como o setor de telecomunicações, o setor elétrico e o setor de saneamento básico, por serem serviços essenciais à população, como forma de garantir o direito à informação e de participação dos cidadãos usuários.

3.5 O orçamento participativo – instrumento de participação popular

Um mecanismo de participação popular não previsto legalmente e que vem sendo aplicado por várias administrações públicas municipais é o orçamento participativo. Esse mecanismo foi desenvolvido com êxito no município de Porto Alegre com o objetivo de democratizar o processo de definição do orçamento do município. O orçamento participativo é uma forma inovadora de elaborar e executar um orçamento público que incorpora como elementos-chaves a cidadania, democracia e participação. Através do orçamento participativo, não somente os técnicos da burocracia estatal e os governantes tomam as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos, devido à participação direta dos indivíduos, comunidade, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.²²

²² Para assegurar a participação, a cidade de Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões, com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária, bem como por instâncias temáticas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer e desenvolvimento econômico e tributação.

Anualmente, a prefeitura promove ao menos duas grandes rodadas de reuniões plenárias nas regiões e nas instâncias temáticas. A primeira é destinada à prestação de contas sobre o plano de investimento aprovado no ano anterior, o que foi cumprido ou não, e o que está em andamento. Na segunda rodada, os moradores de cada rua, de cada bairro e os participantes das instâncias temáticas escolhem suas prioridades e elegem seus conselheiros (com mandato de um ano) para o orçamento participativo. Uma fase fundamental desse processo entre essas duas rodadas são as diversas reuniões realizadas pela população para o levantamento de suas principais carências e o estabelecimento de uma hierarquização de ações e obras mais urgentes.

O orçamento participativo contém esferas públicas não estatais, que são o Fórum de Delegados Regionais e Temático e o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, composto por delegados e conselheiros escolhidos nas regiões e instâncias temáticas. Nessas instâncias, são promovidas diversas reuniões com os órgãos governamentais para a elaboração do orçamento municipal e do plano de investimento, que devem ser submetidos à aprovação do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Existe nessa fase um processo intenso de negociações entre os conselheiros, a comunidade e os órgãos governamentais.

Para a elaboração do plano de investimento, são observados três critérios: a prioridade da região escolhida nas reuniões plenárias regionais; a população total da região (as regiões com maior população recebem peso maior); e carência do serviço ou infraestrutura (as regiões mais carentes recebem peso maior). O plano de investimentos tem, portanto, o resultado das demandas regionais, de reivindicações setoriais e de propostas de natureza geral relacionadas com o plano estratégico da cidade, fruto de um intenso diálogo crítico entre as comunidades, suas organizações e o governo municipal.

Após a aprovação do orçamento municipal com o plano de investimento pelo Conselho, a proposta é enviada à Câmara Municipal de Vereadores. Nessa fase, ocorre a junção da democracia direta com a democracia

3.6 Iniciativa popular

A iniciativa popular é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao Legislativo projetos de lei subscritos por um número mínimo de cidadãos. Esse instrumento pode ser aplicado nas esferas federal, estadual e municipal. No âmbito federal, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos de eleitores para cada um deles.

A Constituição não delimitou expressamente as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, o que permite a interpretação da iniciativa popular se circunscrever às matérias de iniciativa comum, isto é, não poderiam ser apresentados projetos de lei sobre matérias de iniciativa privativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e demais tribunais. Essa interpretação ocasiona, sem dúvida, margem a limitar a possibilidade de uso da iniciativa popular.

Por sorte, o próprio Congresso Nacional não entendeu dessa maneira ao ter aceitado o projeto de iniciativa popular que versa sobre a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e um Conselho Nacional de Habitação, cuja matéria dispõe sobre a organização da administração federal, matéria de iniciativa do presidente da República, tendo já sido aprovado em várias comissões da Câmara dos Deputados.²³

representativa, na qual há uma intensa negociação entre os vereadores, o Executivo e os conselheiros. Considerando a representatividade social e política do orçamento participativo, os vereadores fazem modificações, mas não alteram a estrutura global da peça orçamentária.

Como resultados do orçamento participativo, a prefeitura tem destinado para investimentos o percentual de 15% a 25% da receita, e o restante é empregado com pagamento de funcionários e despesas de custeio da máquina administrativa. As obras decididas pelo orçamento participativo representam mais de 700 milhões de dólares. As obras de saneamento básico têm tido prioridade, bem como pavimentação de ruas na periferia, urbanização de vilas e favelas, habitação e saúde. Por exemplo, as obras de saneamento básico definidas como prioridade permitiram que a população atendida pela rede de esgoto em 1989, de 46%, tenha sido ampliada para 85% até o final de 1996.

²³ Com base na experiência dos movimentos populares de moradia de promoverem programas de moradia popular mediante o sistema de autoajuda (mutirão) em parceria com o poder público local, tendo como referência a experiência dos programas de mutirão (FUNAPS comunitário) na cidade de São Paulo, com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FUNAPS, a União dos Movimentos de Moradia, o Movimento Nacional de Moradia e a Central de Movimentos Populares desencadearam um processo nacional para formular um proposta de política nacional de habitação para a população de baixa renda com participação popular. Esse processo resultou na apresentação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Brasil, visando constituir um fundo nacional de moradia para financiar programas habitacionais para população de baixa renda, especialmente programas de autogestão, reconhecer as associações, organizações e cooperativas populares como agentes promotores de projetos habitacionais, e constituir um Conselho Nacional de Habitação com participação popular. A iniciativa popular foi subscrita por aproximadamente 1 milhão de eleitores, tendo sido apresentada ao Congresso Nacional no ano de 1991. Esse projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados. Essa iniciativa desencadeou também propostas de projetos de lei de iniciativa popular similares de âmbito estadual nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

A iniciativa popular pode ser utilizada na esfera municipal para apresentação de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, nos termos do artigo 29, inciso XIII, da Constituição. Coube às leis orgânicas a função de regulamentar o processo legislativo da iniciativa popular, como o direito de apresentar emendas à Lei Orgânica, direito de defesa dos signatários do projeto de lei na Câmara Municipal e prazo de tramitação e votação.

No município do Rio de Janeiro, por exemplo, a Lei Orgânica, ao tratar da iniciativa popular pelo artigo 68, permite a apresentação pela população de emenda sobre a Lei Orgânica, subscrita por três décimos por cento do eleitorado do município. A apresentação de projetos de lei de iniciativa popular nos termos do artigo 80 da Lei Orgânica foi estendida às entidades representativas da sociedade civil, legalmente constituída, que apresentem projeto de lei subscrito por metade mais um de seus filiados ou por entidades federativas legalmente constituídas que apresentem projeto de lei subscrito por um terço dos membros de seu colegiado.

No município de São Paulo, a Lei Orgânica, nos termos do artigo 36, inciso III, admite a possibilidade de ser emendada por proposta de cidadãos mediante iniciativa popular, assinada por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores do município. A extensão da iniciativa popular é, portanto, para projetos de emendas à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros.

Novamente surge a questão sobre as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, isto é, se as matérias que são de iniciativa do Executivo e que são de interesse relevante da cidade ou de bairros, como a desafetação e concessão de bens imóveis municipais, poderiam ser objeto de projeto de lei de iniciativa popular. A comunidade de um bairro que tem como objetivo melhorar as condições de infraestrutura e dos serviços de sua região, mediante a urbanização das favelas que estão situadas nas áreas públicas municipais, poderia apresentar um projeto de lei autorizando o Executivo a urbanizar e regularizar a situação jurídica dos moradores da favela através da desafetação da área e da outorga da concessão de direito real de uso?

Essa matéria pode ser objeto de projeto de iniciativa popular em razão dos princípios democráticos que são determinantes para o poder público. Com base nos princípios da soberania popular, da participação popular e da cidadania formadores do Estado Democrático de Direito, a iniciativa popular apresentada por essa comunidade estaria legitimada como uma forma de exercício direto da democracia e cidadania. Na verdade, os sistemas da democracia representativa e da democracia direta se complementam, pois o projeto de lei de iniciativa popular, para se tornar lei e produzir efeitos no mundo jurídico, terá que necessariamente ser aprovado pela Câmara Municipal.

Em face das necessidades e as carências de grande parte das comunidades situadas nos bairros de periferia, nas favelas, nos conjuntos habitacionais

abandonados e nos cortiços, o interesse e a relevância social dos projetos de lei de iniciativa popular apresentados por grupos sociais carentes deveriam não somente ser aceitos como também deveriam ter uma tramitação especial, mediante um processo legislativo com instrumentos democráticos, como a tribuna livre e a audiência pública.

No caso do município de São Paulo, a Lei Orgânica estabelece nos termos do artigo 54, como esfera pública democrática, os Conselhos de Representantes para cada área administrativa do município, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida por lei. Dentre as atribuições do Conselho de Representantes estão previstas participar, em nível local, do processo de planejamento municipal e, em especial, da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões.

Para o estabelecimento de uma gestão democrática na cidade de São Paulo, o Conselho de Representantes é peça-chave devido à sua competência para tratar do orçamento municipal e do Plano Diretor, que são os principais instrumentos do planejamento municipal. Porém, a iniciativa da lei sobre os Conselhos de Representante é de competência exclusiva da Câmara Municipal. Nesse caso, poderia ser apresentado um projeto de lei de iniciativa popular, por ser questão relevante de interesse da cidade?

Não somente em razão da omissão do Legislativo Municipal, que não instituiu por lei os Conselhos de Representantes, desrespeitando a Lei Orgânica, mas, principalmente, para os mandamentos dos princípios constitucionais democráticos serem atendidos, os cidadãos do município de São Paulo poderiam apresentar esse projeto de lei de iniciativa popular. É preciso que a democratização formal da administração pública se materialize, e isso somente ocorrerá quando houver plena liberdade para o exercício da cidadania, voltada para a promoção dos direitos da pessoa humana. Essa plena liberdade significa o não cerceamento das ações e práticas democráticas dos cidadãos.

O direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular para o estabelecimento de esferas públicas democráticas está em plena consonância com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, que são a democracia direta, a soberania popular e a participação popular, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

3.7 Audiência pública

A audiência pública como instrumento de participação popular na administração pública tem como fundamentos o princípio constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação e de participação.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto define a audiência pública como "um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados,

visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.²⁴

A audiência pública deve ser utilizada como garantia processual dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo, sendo, portanto, um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo, com base no princípio do devido processo legal.

No que diz respeito ao Poder Legislativo na esfera federal, a Constituição, ao dispor das competências das Comissões das Casas do Congresso Nacional, no artigo 58, §2º, dispõe como competência das Comissões realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Essa garantia também está prevista nos legislativos estaduais e municipais, com base nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, respectivamente.

Uma questão importante é sobre os efeitos da audiência pública no processo legislativo como um procedimento obrigatório ou facultativo para a edição de leis e demais atos normativos. Se tomarmos por base os princípios democráticos constitucionais, as garantias dos direitos fundamentais e a determinação para o poder público atuar de forma democrática em todas as suas funções mediante sistemas democráticos de gestão das políticas públicas nas áreas da saúde, educação, política urbana, política agrária, seguridade social, previdência social, proteção da criança e do adolescente, cultura, comunicação social, meio ambiente²⁵ e proteção das populações indígenas, as audiências públicas se tornam obrigatórias no processo legislativo para a edição de lei e demais atos normativos sobre qualquer matéria no campo das políticas públicas e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A falta de previsão expressa da necessidade de realização de audiência pública, no regimento interno dos legislativos federal, estaduais e municipais na

²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.

²⁵ Na área do meio ambiente, pela Resolução nº 009/87 do CONAMA, a audiência pública é um componente obrigatório para a aprovação do relatório de impacto ambiental – RIMA. De acordo com o artigo 1º da Resolução nº 9/87 do CONAMA, a audiência pública tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Nos termos do art. 2º, caput, sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão do meio ambiente promoverá a realização de audiência pública. Nos termos do artigo 2º, §2º, no caso de haver solicitação e o órgão competente não realizar a audiência, a licença concedida não terá validade. O art. 5º prescreve que a ata correspondente à audiência, bem como os seus anexos, servirá de base, em conjunto com o relatório de impacto ambiental (RIMA). Paulo Afonso Leme Machado, ao analisar o papel das audiências públicas, considera que “a Resolução nº 9 votada em 1987 e publicada em 1990 tem que ser entendida à luz da Constituição Federal vigente. Portanto, não só o RIMA como o próprio estudo prévio de impacto ambiental deve ser analisado em audiência pública. Há uma dupla caminhada na audiência: o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração pública” (*Direito Ambiental Brasileiro*, 4. ed. Malheiros Editores, 1992. p. 164).

tramitação dos projetos de lei, não significa o impedimento da sua realização mediante solicitação de grupos de cidadãos e entidades representativas da sociedade.

No âmbito municipal, com base no preceito constitucional do planejamento participativo, através da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, inciso XII), as audiências públicas se tornam obrigatórias no Legislativo Municipal para a aprovação dos instrumentos de planejamento municipal, que são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e o Plano Diretor.

No Plano Plurianual, estabelecem-se as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada. Pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecem-se as metas e as prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e se orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O orçamento anual compreende o orçamento fiscal referente aos poderes do município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta e o orçamento de investimento das empresas em que o município, diretamente ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O Plano Diretor é definido pela Constituição como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Compete ao Plano Diretor estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da cidade e os critérios para a propriedade urbana cumprir sua função social. O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Plano Diretor deve ser elaborado considerando a realidade da cidade no aspecto ambiental, físico, territorial, social e político. Para extrair ao significado dessa realidade, é necessária a abertura de canais de interlocução política pelo poder público municipal com todos os personagens que atuam e vivem na cidade. A prática de exclusão da maioria da população, por não ter representação das instâncias de tomada de decisão sobre as questões fundamentais de interesse da coletividade, se tornou indesejável e reconhecidamente ilegítima em razão do princípio da soberania popular e do exercício da democracia direta.

Por serem instrumentos fundamentais para a governabilidade na cidade, que, ao serem aplicados, estarão afetando a vida e os direitos das pessoas que vivem nos assentamentos urbanos, as audiências públicas cumprem o papel de tornar transparente o processo de tomada de decisão ao promoverem a publicidade dos objetivos e medidas previstas nesses instrumentos, assegurando o direito à informação dos cidadãos.

A definição das prioridades no orçamento e a sua efetiva aplicação, à imposição de limites e obrigações de fazer no exercício do direito de propriedade pelo Plano Diretor, precisam estar legitimadas por processos democráticos que assegurem a participação do cidadão.

No município de São Paulo, a própria Lei Orgânica, através do artigo 41, define como requisito obrigatório do processo do Plano Diretor a audiência pública, ao dispor que a Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos duas audiências públicas durante a tramitação do Plano Diretor.²⁶

Pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, o direito de solicitar realização de audiências públicas na Câmara Municipal também será obrigatório quando houver requerimento de 0,1% (um décimo por cento) de eleitores do município. O direito de solicitar audiência pública pode também ser exercido por entidades legalmente constituídas ou por representantes de, no mínimo, 1.500 (um mil e quinhentos) eleitores do município (art. 32, §3º).

A não realização das audiências públicas no processo legislativo se configura como vício do processo, por desprezitar os princípios democráticos constitucionais da participação popular, da democracia direta e da soberania popular e o fundamento do Estado Democrático de Direito, que é a cidadania.

A audiência pública, ao ser requisito obrigatório do processo legislativo, é condição de validade da edição de leis e demais atos normativos. A existência de um vício formal no processo legislativo configura a inconstitucionalidade formal da lei e demais atos normativos em face da agressão ao texto constitucional pelo não atendimento dos princípios constitucionais democráticos.

Nos processos de decisões administrativas nos órgãos da administração pública, devem ser respeitados os princípios constitucionais norteadores do processo administrativo: publicidade, legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação.

Sobre a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no processo administrativo, é necessário que exista previsão legal para a sua exigência. A falta de previsão legal da obrigatoriedade da audiência pública no processo administrativo de tomada de decisão sobre assuntos de interesse geral ou setorial de forma alguma exclui o direito de grupos de cidadãos, associações de moradores, organizações não governamentais, associações de classe, sindicatos, movimentos e organizações populares solicitarem a realização de audiência pública.

²⁶ Por esse mesmo artigo, a realização de duas audiências públicas também é obrigatória na tramitação de projetos de lei que versem sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias; orçamento, matéria tributária; zoneamento urbano, geoambiental e uso e ocupação do solo; código de obras e edificações; política municipal de meio ambiente; plano municipal de saneamento; sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador.

Em decorrência da matéria que será objeto de deliberação pelo órgão administrativo, independentemente de ser uma única autoridade competente ou um órgão colegiado, como Comissões e Conselhos, a solicitação da audiência pública por organizações da comunidade gera a obrigatoriedade de sua realização.

As matérias de interesse coletivo ou difuso que afetam os direitos dos cidadãos, como privatização de serviços públicos, meio ambiente, implantação de obras e projetos de grande impacto ambiental e de impacto de vizinhança, obrigatoriamente deverão ser analisadas e discutidas com a comunidade e a população diretamente atingida através das audiências públicas, sempre que estas forem solicitadas.

No município de São Paulo, por exemplo, a Lei Orgânica, em seu artigo 159, dispõe que, em relação ao Executivo municipal, está assegurado o direito dos moradores e associações solicitarem a realização de audiências públicas ao órgão público competente, antes da decisão final sobre os projetos de implantação de obras ou equipamentos de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana. Esses projetos deverão conter relatório de impacto de vizinhança, que será fornecido gratuitamente quando for solicitado pelos moradores da área afetada e por suas associações.

No município de Porto Alegre, a Lei Orgânica considera obrigatória a realização de audiência pública a partir da provocação da sociedade civil. De acordo com o artigo 103, as entidades de âmbito municipal ou, se não o forem, com mais de três mil associados poderão requerer a realização de audiência pública para esclarecimentos sobre projetos, obras e outras matérias relativas à administração e ao legislativo municipal. O Poder Executivo ou o Poder Legislativo, conforme for o caso, fica obrigado a realizar a audiência pública no prazo de trinta dias, a contar da data do requerimento.

Podemos considerar a audiência pública como requisito obrigatório do processo administrativo quando houver lei determinando essa obrigatoriedade ou quando a lei assegurar o direito dos cidadãos e das entidades da sociedade civil solicitarem a realização de audiência pública. Nesse caso, a audiência pública se torna obrigatória a partir da sua solicitação.

A audiência pública, quando for considerada obrigatória, se torna um requisito obrigatório do processo administrativo. A audiência pública, quando obrigatória, é condição de validade do processo administrativo e, por consequência, da decisão administrativa. O descumprimento dessa obrigação por parte da administração pública torna o processo administrativo viciado, e a decisão administrativa, inválida.

Outro aspecto importante é sobre os efeitos da audiência pública, isto é, se os resultados são vinculantes para a administração pública. A audiência pública cumpre duas funções: a primeira, como instrumento destinado a prestar informações, esclarecimentos, fornecer dados e documentos sobre a matéria que será objeto

de deliberação para a comunidade interessada e que será atingida pela decisão administrativa; a segunda, dos cidadãos manifestarem suas opiniões, apresentarem propostas, apontarem soluções e alternativas, possibilitando o conhecimento pela administração pública das opiniões e visões dos cidadãos sobre o assunto que será objeto de deliberação.

A audiência pública tem o papel educativo de informar a administração e os cidadãos sobre as propostas e visões relacionadas com a matéria objeto de deliberação. No município, por exemplo, as audiências públicas cumprem um papel fundamental para a definição das prioridades no orçamento municipal em face da margem discricionária da administração pública para a definição das prioridades e investimentos. A opinião da comunidade sobre quais devem ser as prioridades para a destinação dos recursos públicos deve ser balizadora para a decisão da administração.

Gustavo Henrique Justino de Oliveira, ao tratar da vinculação ou não dos resultados da audiência pública, ressalta que, "constatando que os institutos participativos têm lugar, notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população firmado em sede de audiência pública é mais um elemento na limitação da liberdade de atuação da Administração. Ainda que não vinculante, as exposições dos interessados devem ser minuciosamente consideradas pelo órgão 'decididor' podendo inclusive constituir-se na motivação expressa de sua decisão".²⁷

Como apontamos acima, no caso das decisões administrativas dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas, mesmo que a composição desse órgão seja paritária entre representantes da administração pública e da sociedade, a realização de audiências públicas é fundamental devido à diversidade e pluralidade de formas de organização da sociedade, da diversidade e pluralidade política e cultural que devem ser respeitadas para a tomada de decisão do Conselho.

Para que o resultado da audiência pública seja vinculante para a administração pública, cabe à lei que disciplina o processo administrativo determinar essa vinculação ao órgão administrativo competente para proferir a decisão administrativa.

Por exemplo, no município de São Paulo, nos termos do artigo 159 da Lei Orgânica, a realização da audiência pública é vinculante para a aprovação dos projetos de implantação de obras ou equipamentos de significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, ao determinar que, antes da decisão final, fica assegurada a realização de audiência pública sempre que for solicitada nos

²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997, p. 163.

termos da lei. Essa vinculação do resultado é decorrente da audiência pública pertencer à fase processual da decisão administrativa.

No caso de não haver previsão legal sobre a vinculação da administração pública aos resultados da audiência pública, o órgão administrativo deverá levar em conta os resultados para efeitos da motivação da decisão. Caso haja um total descompasso entre a decisão e a sua motivação com os resultados da audiência pública, essa situação poderá configurar vício no processo administrativo, tomando a decisão proferida inválida.

3.8 Ouvidoria pública

A Ouvidoria Pública tem a finalidade de promover a defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. A Ouvidoria Pública Municipal é um canal de comunicação direta entre os cidadãos e o poder público local realizada através da pessoa do ouvidor (também conhecido como *ombudsman*), cuja atribuição é representar os interesses dos cidadãos perante os órgãos do poder público.

A Ouvidoria Pública deve ter competência para receber reclamações, denúncias e representações de violação dos direitos humanos praticada pelos membros do poder público, tais como práticas de discriminação na prestação de serviços públicos, atos de abuso de poder, atos de corrupção e ações causadoras de danos patrimoniais e morais.

A Ouvidoria deve ter a competência para requisitar informações e processos junto aos órgãos públicos, verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, bem como solicitar aos órgãos públicos competentes a instauração de sindicâncias, de inquéritos, auditorias e demais medidas para apuração das responsabilidades administrativas. A Ouvidoria Pública deve ser criada por lei, que deve estabelecer as competências do órgão, as funções, o mandato, a forma e os critérios de escolha do ouvidor.

4 Considerações finais

O novo modelo de Estado Democrático que vem sendo construído exige um novo regime jurídico para a administração pública que rompa com a visão da pessoa humana como administrado e passe a incorporar a cidadania como valor fundamental, de modo a reconhecer a pessoa humana como cidadão de direitos.

Para a ampliação e aprimoramento dos modelos e instrumentos democráticos de participação popular e de defesa dos direitos do cidadão, o direito administrativo tem que estar voltado para fundamentar novos sistemas de gestão das políticas públicas destinados à promoção da cidadania.

É preciso conferir uma nova dimensão aos instrumentos e procedimentos da administração pública, em especial o processo administrativo, de modo que a tutela dos interesses coletivos e difusos seja admitida como meio de assegurar o direito de participação dos cidadãos para a defesa dos direitos humanos e da cidadania.

A preocupação de limitar o exercício do poder, de impedir a violação da dignidade da pessoa humana, vem desde a construção do Estado de Direito no limiar do século XVIII. Essa preocupação continua na virada do século, porém com novos desafios para redefinir o papel do Estado em face da sua missão de proteger e prover os direitos da pessoa humana.

A redução de seu papel no campo econômico, tendo em vista que as decisões cada vez mais pertencem aos organismos internacionais financeiros, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as Câmaras Internacionais de Comércio, os Conselhos Internacionais de Arbitragem, o processo da privatização de atividades e serviços públicos, dificulta, mas não impede que o Estado possa ser eficaz para reduzir a exclusão e a desigualdade social, desde que esse Estado seja organizado por sistemas e organismos que possibilitem o exercício da cidadania.

Ao mesmo tempo em que os ajustes estruturais decorrentes do fenômeno da globalização têm aumentado a exclusão e a desigualdade social, a necessidade de sobrevivência, a tomada de consciência individual e coletiva da cidadania e o resgate de valores construídos pela humanidade, como a ética, a solidariedade e os direitos humanos, são os verdadeiros paradigmas para a sociedade do próximo século.

5 Conclusões

1. Os pressupostos do Estado Democrático estão incorporados no direito brasileiro como princípios constitucionais que fundamentam o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito, tais como: o princípio da soberania popular, da democracia participativa; da participação popular da igualdade, da legalidade; da justiça social; e da separação dos poderes. O Estado brasileiro se caracteriza como Estado Democrático em razão de seus fundamentos da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana.
2. A cidadania e a dignidade da pessoa humana, como fundamentos do Estado brasileiro nos termos do artigo 1º da Constituição, são preceitos constitucionais e, portanto, têm caráter normativo, não se tratando de uma mera declaração. A cidadania se consolida como um novo paradigma para a proteção e promoção dos direitos da pessoa humana. Isso significa que o Estado brasileiro deve conter uma ordem jurídica com mecanismos eficazes de controle da administração pública e de gestão das políticas públicas mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação,

parceria e participação como formas legítimas do exercício da cidadania, tais como consultas e audiências públicas, iniciativa popular e Conselhos de Políticas Públicas.

3. A garantia do devido processo legal fundamenta a obrigatoriedade da administração pública constituir processos administrativos democráticos voltados à proteção dos direitos da pessoa humana para dirimir conflitos de interesses individuais, coletivos e difusos, bem como à prática de atos que limitem ou impeçam o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório e do direito de participar da tomada da decisão administrativa. O devido processo legal fundamenta a necessidade de ser atribuída capacidade processual a grupo de cidadãos, entidades representativas da sociedade e organizações não governamentais para a promoção da tutela dos direitos coletivos e difusos dos cidadãos.
4. Os princípios constitucionais democráticos da democracia participativa, da participação popular e da soberania popular fundamentam o direito de participação do cidadão no campo das políticas públicas, o que significa o direito de apresentar propostas de lei, programas, planos e projetos de interesse público e social.
5. Os sistemas democráticos destinados à participação do cidadão na gestão das políticas públicas se incorporam ao ordenamento geral, e as novas esferas de decisão não excluem as instâncias da democracia representativa, que são os Poderes Executivo, o Legislativo e o Judiciário, em face da responsabilidade e obrigações destes com a sociedade. Os sistemas democráticos que convivem com o modelo tradicional do poder público têm a finalidade de transmitir e transportar para o campo institucional as demandas sociais em face das necessidades da comunidade não atendidas e supridas pelo Estado.
6. O Conselho de Políticas Públicas, para ser um modelo eficaz de gestão democrática, tem como pressupostos:
 - a) a independência perante os órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
 - b) ser constituído por lei, tendo legalmente poder de deliberação sobre matérias relacionadas com as políticas públicas, como a definição de prioridades, planos, programas, projetos, destinação de recursos, definição dos critérios de atendimento à comunidade, grupos sociais organizados e organizações não governamentais;
 - c) a composição ser paritária e assegurar a participação de diferentes grupos e organizações representativas da sociedade na composição do Conselho, de modo a respeitar a diversidade e pluralidade da organização

social da comunidade e estabelecer um processo administrativo com mecanismos democráticos que garantam a participação do cidadão comum no processo de tomada de decisão através de audiências e consultas públicas.

7. Com base nos princípios constitucionais democráticos da democracia direta, da soberania popular, da participação popular, da publicidade e no direito à informação e participação do cidadão, as audiências públicas produzem os seguintes efeitos:

- *Quanto à obrigatoriedade:*
 - a) a audiência pública é obrigatória no caso de existência de lei que determine a obrigatoriedade, seja no âmbito do Legislativo ou do Executivo, tomando-se requisito obrigatório tanto do processo legislativo como do processo administrativo;
 - b) a audiência pública é obrigatória quando for solicitada, nos termos da lei, por qualquer cidadão, grupos de cidadãos e entidades representativas da sociedade, seja para o Executivo e o Legislativo.
- *Quanto à não realização de audiência pública obrigatória:*
 - a) no processo legislativo, configura-se como vício do processo, em razão desse procedimento ser condição de validade da edição de leis e demais atos normativos. A existência de um vício formal no processo legislativo caracteriza a inconstitucionalidade formal da lei e demais atos normativos em face da violação dos princípios constitucionais democráticos;
 - b) como condição de validade do processo administrativo e, por consequência, da decisão administrativa, a não realização da audiência pública, quando for obrigatória, torna o processo administrativo viciado, e a decisão administrativa, inválida.
- *Quanto à vinculação dos resultados para a administração pública:*
 - a) o resultado da audiência pública é vinculante para a administração pública somente nos casos em que a lei determine essa vinculação ao órgão administrativo competente para proferir a decisão administrativa;
 - b) na inexistência de previsão legal sobre a vinculação, o órgão administrativo deverá levar em conta os resultados na motivação da decisão administrativa para que esta tenha condição de validade.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos procedimentos de exercício da cidadania perante a administração pública. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 85, jul. 1997.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4 ed. Almedina Coimbra, 1989.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova constituição. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, n. 106, abr./jun. 1990.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A nova cidadania*. Direito Público: estudos e pareceres. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- DALLARI, Maria Paula. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, Malheiros Editores, 1996.
- ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de direito e devido processo legal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 7-18, jul./set. 1997.
- GRAU, Eros Roberto Grau. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editora, 1996.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1992.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editora, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1993.
- MONTORO, André Franco. Retorno à ética na virada do século. In: *Ética na Virada do Século*. São Paulo: Editora LTr, 1997.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, jan./mar. 1993.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 1-6, jul./set. 1997.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SAULE JR., Nelson. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 291-323, jan./jun. 2021.

DOUTRINA

Decisões, Recomendações, Notas Técnicas

Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021

Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do coronavírus (COVID-19).

O PRESIDENTE CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 30 de janeiro de 2020, assim como a declaração pública de pandemia em relação à COVID-19 da OMS, de 11 de março de 2020;

CONSIDERANDO que diversas entidades da federação vêm adotando medidas de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus causador da COVID-19, como distanciamento social e quarentena, com determinação de fechamento do comércio e atividades econômicas não essenciais;

CONSIDERANDO que os mandados de desocupação coletiva de imóveis podem ter impacto indesejado sobre a manutenção das condições socioambientais e sanitárias necessárias à contenção da COVID-19;

CONSIDERANDO os deveres assumidos pelo Estado brasileiro, no plano interno e externo, visando à proteção dos direitos humanos e fundamentais;

CONSIDERANDO que a proteção da dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da CRFB) e de tratados sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário;

CONSIDERANDO a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos; e

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo nº 0010578-51.2020.2.00.0000, ocorrida durante a 325ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de fevereiro de 2021;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de COVID-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o *caput* poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da COVID-19.

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro LUIX FUX

Instruções para os autores

A *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, tem por objetivo oferecer trabalhos com visões críticas e aprofundadas sobre temas atuais do Direito Urbanístico Brasileiro, contemplando a multiplicidade das questões que afetam as cidades. Congrega artigos de doutrina nacional e estrangeira e reflexões sobre a aplicação da legislação, o posicionamento dos Tribunais, as relações entre Direito e políticas urbanas, bem como as práticas inovadoras na área. As propostas de artigos para edição na *RBDU* deverão ser enviadas para conselhorevistas@editoraforum.com.br. Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e e-mail.

Os trabalhos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* deverão ser *inéditos* e para publicação *exclusiva*. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens utilizadas idênticas de 3 cm. Número médio de 15/40 laudas.

Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1º de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação (mestrado, doutorado, cargos etc.), resumo do artigo, de até 250 palavras (na língua do texto e em inglês – *abstract*), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – *keywords*), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo, preferencialmente dividido em itens e capítulos, e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de itálico, evitando-se o negrito e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou tradutores;

as citações textuais longas (mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo esquerdo de 2cm (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacando-as em itálico. O uso do *op. cit.*, *ibidem* e do *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado, substituindo-se pelo nome da obra por extenso.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu Corpo Editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

A análise dos trabalhos recebidos obedece a duas etapas. Primeiramente, em caráter preliminar e prejudicial da avaliação por sistema de *double blind review*, os textos são analisados por ao menos um dos Coordenadores da Revista ou em conjunto com algum integrante do Corpo Editorial, caso os Coordenadores julguem necessário, visando a verificar sua adequação à linha editorial, aos objetivos da Revista e de seus Coordenadores; nesta fase são verificados aspectos como o ineditismo, possível impacto na área e o potencial de aderência e contribuição para avançar nas linhas editoriais de interesse da Revista.

Os originais aprovados nessa primeira análise serão encaminhados para apreciação de dois pareceristas externos (com titulação acadêmica idêntica ou superior à informada pelo autor – preferencialmente), assegurada a garantia do anonimato, segundo os critérios do sistema *blind review*, levando em conta aspectos e critérios indicados pela Revista e pela Área de avaliação no Qualis.

Os trabalhos recebidos e não publicados não serão devolvidos. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos. O autor receberá gratuitamente um exemplar da revista com a publicação do seu texto.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Eventuais dúvidas poderão ser aclaradas pelo telefone (31) 2121-4910 ou pelo e-mail editorial@editoraforum.com.br.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.