



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo: Direito a cidade

**A urbanização brasileira e o seu caráter excludente: o papel da
Reforma urbana e das legislações urbanísticas**

Isabelle Teixeira Bertini ¹
Ideni Terezinha Antonello²

Resumo. Seguindo os moldes do sistema capitalista, o processo de urbanização prioriza os interesses das classes dominantes. As cidades podem ser comparadas com mercadorias, aonde os produtores destes espaços visam o lucro. Nesse contexto, o presente artigo visa analisar por meio do processo histórico como se consolidou a urbanização do Brasil e o desenvolvimento das legislações urbanísticas. Fica evidente as cidades brasileiras carregam diversas marcas, principalmente para aqueles de menor poder aquisitivo, consolidando-se a partir de um viés segregacionista. Apesar de todos os avanços da legislação visando a função social da propriedade, na prática ainda há muito a se caminhar.

Palavras-chave: Urbanização; Segregação; Reforma Urbana; Direito a cidade

Abstract: Following the capitalist system, the urbanization process prioritizes the interests of the dominant classes. Cities can be compared to commodities, where the producers of these spaces aim to make a profit. In this context, this article aims to analyze, through a historical analysis, how urbanization in Brazil was consolidated and how urban legislation developed. It is evident that Brazilian cities carry different brands, especially for those with lower purchasing power, consolidating themselves based on a segregationist bias. Despite all the theoretical advances aimed at the social function of property, in practice there is still a long way to go.

Keywords: Urbanization; Segregation; Urban Reform; Right to the city

1. INTRODUÇÃO

A produção do espaço sob domínio do sistema capitalista, tem foco no rendimento da propriedade privada da terra e irá produzir espaços desconexos e segregados, que tem como consequência direta a degradação da vida cotidiana da população, pois ascensão desta logica do capital "[...] torna o próprio espaço uma mercadoria essencial à realização da acumulação sob a égide do Estado – através das políticas públicas, das intervenções no espaço da vida" (Carlos 2020, p. 359/360).

¹ Professora, Universidade Estadual de Londrina (Doutoranda em Geografia), Mestre em Geografia, isabelle.bertini@uel.br

² Professora, Universidade Estadual de Londrina (Profa. Dra. Associada), Pós-Doutora em Geografia, Pesquisadora CNPq - Bolsa PQ2, antonello@uel.br



Nesse contexto, a cidade pode ser considerada uma mercadoria e assim, com a anuência do Estado, este espaço será um reflexo das necessidades de acumulação do capital, o que irá produzir cidades desiguais, tendo como consequência direta uma cotidianidade carregada de uma “[...] exploração refinada e de uma passividade cuidadosamente controlada” (Lefebvre, 2002, p.129). Esta realidade pode ser evidenciada quando se analisa o processo de urbanização do Brasil, pois, o país foi palco de um intenso e acelerado processo que trouxe consequências drásticas para a população, principalmente aquelas de menor poder aquisitivo.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar a partir de uma análise histórica como o processo de urbanização do Brasil se insere neste modelo de reprodução do espaço e como (e se) as legislações urbanísticas poderiam atuarem direção a produção de cidades mais acessíveis a todos, sem distinção de classes sociais. Para isso, foi utilizado o paradigma do materialismo dialético, com abordagem qualitativa. Para atingir o objetivo proposto, se utilizou como metodologia da análise documental. O artigo está dividido em dois tópicos: inicialmente foi realizada uma análise histórica sobre a produção do espaço urbano brasileiro e, em um segundo momento, como ocorreu a formulação das principais leis urbanísticas do país e quais são as suas aplicabilidades.

Atualmente existir um grande arcabouço teórico que apresenta de forma clara a perpetuação de uma produção urbana que acentua as desigualdades socioespaciais, e, pondera-se que existem leis que respaldam a produção de cidades que visem a função social da propriedade e o direito a cidade a todos, mas apesar dos avanços conquistados, na prática ainda não é o que acontece. O capital e seus interesses continuam dominando os caminhos, o que coloca o bem-estar de uma parte da população em segundo plano.

2. PERCURSO HISTÓRICO SOBRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E SUAS DESIGUALDADES

Por muito tempo, o Brasil viveu no período definido por Lefebvre como era agrária (Sobarzo, 2006). Pois, segundo Santos (2013), inicialmente a “cidade” era apenas uma demonstração de poder, ou seja, uma forma indireta dos fazendeiros demonstrarem quem tem maior condições e influência perante os demais. No período de colonização, a partir do século XVIII, foi possível perceber uma movimentação diferente, pois, “[...] a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor do engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte e da moenda da cana” (Bastide, 1978, p. 56 *apud* Santos, 2013, p. 21).



Maricato (2015) destaca que até o fim do século XVIII, o território brasileiro possuía aproximadamente 3 milhões de habitantes, sendo que somente 5,7% residiam em áreas urbanas. Mesmo que o processo de urbanização acontecia de forma muito tímida, os interesses dos agentes transformadores do espaço da época já eram bem delimitados e com caráter excludente:

A administração urbana era da competência do poder local. As Câmaras Municipais eram controladas principalmente pelos proprietários rurais que ocupavam os cargos de vereador. Tinham direito a voto os “homens bons”, o que significava: de cor branca, proprietários de escravos e de terra residentes na cidade, de religião católica e que não se dedicassem a nenhum ofício manual – considerado desprezível. (Maricato, 2015, p.10)

Além disso, Maricato (2015) enfatiza sobre a falta de ordenamento territorial, pois não havia normas urbanísticas para serem seguidas, o que teve consequência uma falta de organização, com obras feitas ao “acaso”. Para mudar esta realidade, entre 1750 e 1777 foi definida uma política de urbanização, incentivando a criação de novas vilas com as mesmas regras utilizadas em Portugal, sendo “[...] essa nova legislação recomendava um sistema viário em que ruas e praças deveriam se organizar em forma de xadrez, instituindo também normas para os lotes, quadras e fachadas, que não deviam mais apresentar treliças (muxarabiê)” (Maricato, 2015, p. 14). Ressalta-se que grande parte destas obras foram feitas a partir de mão de obra escrava e os libertos que estavam ociosos.

Seguindo nesta linha histórica, Santos (2013, p. 21/22), demonstra que ainda havia muito a se percorrer, pois “[...] foi necessário ainda mais um século para que a urbanização atingisse sua maturidade, no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais a conhecemos hoje” (Santos, 2013, p. 21/22). Maricato (2015) salienta que o século XIX foi um momento de grandes mudanças que teriam como consequência direta para que ocorresse a intensificação do processo de urbanização do país. Desse período, é importante mencionar dois acontecimentos importantes como a Lei de Terras (1850) e a Abolição da Escravatura (1888).

Se antes o acesso à terra se dava a partir da concessão ou da simples ocupação, com a promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, esta realidade iria se modificar, pois, sua principal finalidade era dar os contornos legais para que ocorresse a transformação da terra em mercadoria, ou seja, a instituição da propriedade privada (Plata, 2001, p.14). A partir disto, “O Estado esperava, com a Lei de Terras, criar condições para que a terra fosse acessível apenas àqueles com recursos financeiros” (Martins, 1998 apud Gonçalves, 2002, p.13). Fato este que teve consequência direta no processo de urbanização do Brasil. Segundo Maricato:

A promulgação da Lei de Terras, teve, contudo, maior impacto sobre a ordenação das ruas e casarios nos núcleos urbanos, já que ela distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado. Exige-se uma



demarcação mais precisa dos espaços que são propriedade privada: a dimensão e demarcação dos lotes é mais bem definida. Exige-se também a fixação mais rigorosa dos limites entre o espaço público e o privado – o alinhamento das fachadas, das calçadas e das ruas passa a obedecer a um traçado mais preciso. (2015, p. 23)

Aliado a Lei de Terras, é importante falar sobre a Abolição da Escravidão que aconteceu em 1888. Antes, é preciso ter em mente que a vida cotidiana do escravo tinha diversas funções consideradas essenciais para o funcionamento das cidades durante o período colonial, como por exemplo: a eliminação de dejetos (fezes e lixo), abastecimento de água e lenha das casas, transporte de pessoas e mercadorias, construção de edifícios e outras obras, entrega de recados, entre outras. Fica claro que o papel do trabalho escravo ultrapassava a relação com as grandes fazendas, uma vez que “As cidades também eram movidas por esse tipo de trabalho. Sua importância vai além disso: o escravo constituía também uma espécie de ‘capital’. Portanto, até esse momento, o escravo poderia ser considerado como uma moeda de troca, uma “mercadoria” (Maricato, 2015, p. 17/18).

Somente a partir de 1850, quando acontece a proibição do tráfico de escravos africanos por lei, esta realidade começa a ser modificada. É importante compreender que a proximidade desta proibição e da Lei de Terras não é simples coincidência, pois a partir destas mudanças, “[...] os escravos são substituídos pela terra, como condição para o exercício do poder e controle da produção” (Maricato, 2015, p. 19).

Aos poucos, vão sendo definidos com mais ênfase os papéis exercidos por cada um: aqueles com alto poder aquisitivo terão acesso à terra, e o restante da população terá que vender sua mão de obra para conseguirem seu sustento. Fica evidente a forma como esta produção vai sendo delineada, pois, sem os escravos, o capital irá encontrar novas formas de colocar em movimento a sua acumulação, acentuando cada vez mais as desigualdades sociais que continuariam fazendo parte da realidade das cidades.

Rolnik (2007) destaca que a partir do momento que a demonstração de poder passa a acontecer por meio do acesso à terra e não mais por escravos, houve uma mudança radical no processo de construção das cidades. Como apresenta Maricato (2015, p. 19):

Se o crescente preço dos escravos devido à proibição do tráfico em 1850 e à Lei de Ventre Livre em 1871, acarretou mudanças progressivas no sentido de romper com a dependência do trabalho servil, foram as reformas urbanas do final do século XIX e começo do século XX, entretanto, que definiram mais fortemente a nova face da cidade republicana ou da sociedade sem escravo. Nela, a massa trabalhadora pobre e em especial os negros desempregados serão ‘varridos para debaixo do tapete’, ou seja, serão expulsos das áreas centrais [...].

Se os séculos XVIII e XIX apresentaram algumas mudanças demonstrando que o caminho a trilhar seria em direção ao processo de urbanização e crescimento das cidades, é somente no século XX, que esta realidade irá mudar drasticamente, pois é neste momento



que acontece em quase sua totalidade, a transição do local de moradia de grande parte da população brasileira, do campo, para as cidades. Assim, havia uma grande expectativa de como este processo seria essencial para o desenvolvimento e modernização do país.

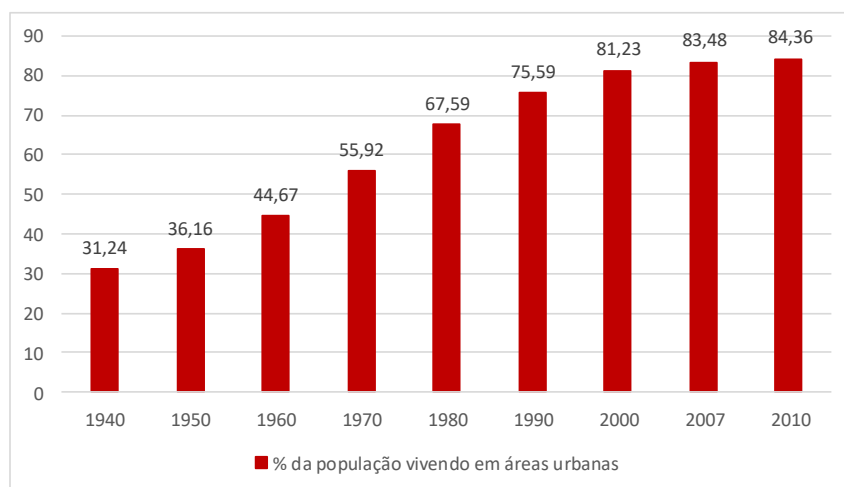
Dentre as grandes mudanças ocorridas, foi o início, mesmo que tardio em relação a outros países, do processo de industrialização, ou, como define Lefebvre, da era industrial (Sobarzo, 2006). Esta realidade teve como consequência direta a regulamentação do trabalho urbano, na década de 1930, o que levou a um grande contingente de pessoas saindo do campo em direção a cidades em busca de melhor qualidade de vida.

Além disso, Santos (2013) enfatiza que após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, houve um grande crescimento demográfico, principalmente nas áreas urbanas, em decorrência de uma alta taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida, fato que pode ser explicado pela melhoria nos padrões de vida da população e pela própria urbanização. Portanto,

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%. A população concentrada em cidades passa de 4,552 milhões de pessoas em 1920 para 6 208 699 em 1940. (Villela; Suzigan, 1973, p. 1999 *apud* Santos, 2013, p. 25)

Se este movimento já foi bem expressivo entre 1920 e 1940 como citado anteriormente, a continuação deste processo pode ser vista nos dados do Gráfico 1 que demonstram que o processo de urbanização se intensificou nas décadas seguintes. Em 1970, este percentual já ultrapassa os 50%, atingindo 55,92%, ou seja, demonstra que em aproximadamente 30 anos, mais da metade da população brasileira já vivia nas cidades e, no ano de 2010, este percentual já é de 84,36%.

Gráfico 1 - Evolução da População Urbana no Brasil (1940-2010)



Fonte: IBGE, 2022.



Nesse contexto de urbanização segundo Santos (2013) o desenvolvimento³ do meio técnico-científico-informacional propiciou mudanças significativas no território brasileiro, pois a partir dele, o território ultrapassa o desenvolvimento mecanizado e passa a ser reproduzido a partir da ciência, técnica e informação, imprescindíveis para as produções hegemônicas capitalistas. Devido a isso, se fez necessário a integração (em alguns pontos) do território com mais fluidez e o que demandou mais pessoas vivendo e trabalhando nas cidades.

Assim, se inicia um processo de ocupação em outras áreas do país como nas regiões Centro-Oeste e Norte, sendo que “[...] o processo de urbanização se desloca regionalmente seguindo as trilhas migratórias orientadas especialmente pela exploração de minérios, de madeira e de gado” (Maricato, 2015, p. 52). Além disso, também se estabelece uma nova relação com o consumo, o que irá contribuir diretamente para:

[...] ampliar a escala da urbanização e para aumentar a importância dos centros urbanos, fortalecendo-os, tanto do ponto de vista demográfico como do ponto de vista econômico, enquanto a divisão do trabalho se torna mais complexa. É assim que vamos ter no Brasil um número crescente de cidades com mais de 100 mil habitantes, o novo limiar da cidade média. Há três ou quatro decênios, as cidades médias eram as que tinham cerca de 20 mil habitantes. (Santos, 2013, p. 55)

Apesar de todas estas mudanças e a expectativa de que o século XX traria melhoras na qualidade de vida da população devido as novas características do espaço urbano, Maricato (2003, p. 151) avalia que este “novo” universo “[...] não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei”. Se perpetua uma urbanização excludente com que as desigualdades e a segregação tenderiam somente a se acentuarem no território nacional.

Dessa forma, fica evidente que o Brasil do terceiro milênio possui grande parte do território ocupado “[...] pelo vasto campo da pobreza e de uma urbanização incompleta que a utopia da modernidade não atingiu”, fato que pode ser constatado tanto nas grandes cidades e nas médias que foram palco da modernização seletiva que assolou o território brasileiro (Rolnik, 2003, p. 13). Considera-se este processo como uma modernização conservadora, na qual de um lado houve o avanço na industrialização, mudanças nos padrões de consumo e do outro, o avanço da pobreza, da informalidade e da violência (Maricato, 2005).

³ Para chegar até o meio técnico-científico-informacional, Milton Santos (2008) ao analisar as transformações do espaço a definiu em três períodos: o meio natural, momento no qual o homem vivia regido pelo ciclo da natureza, sem grandes modificações no espaço; o meio técnico, definido pelo período em que acontece a transformação do espaço natural com a utilização de tecnologias no processo produtivo; e por fim, o meio técnico-científico-informacional, que representa o atual momento em que a sociedade se encontra.



Nessa perspectiva,

[...] A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da Abolição e da República Velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já há vi a chegado. Então, era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos. (Santos, 1986, p. 60)

O sonho da população, foi caindo por terra, pois, segundo Rolnik (2006) esta migração e o crescimento urbano acelerado aconteceu a partir de um modelo de desenvolvimento urbano que excluiu as camadas com menor poder aquisitivo das infraestruturas básicas e do direito a vivenciar a cidade. Com isso, a realidade dos espaços urbanos brasileiros no final do século XX não era nada agradável, havia diversos problemas ambientais e sociais como: a poluição da água e do ar, enchentes, violência, mobilidade urbana, famílias desamparadas, desemprego, habitação, saneamento básico, esgoto, dentre outros (Maricato, 2003). Complementando, Santos (2013) salienta que mesmo que com diferenças de níveis, todas as cidades brasileiras precisaram e precisam lidar com problemas similares.

Portanto, fica evidente que a parcela da população - com alto poder aquisitivo - terá acesso com maior facilidade a saúde, a terra, a educação, as infraestruturas urbanas básicas, a moradia, entre outros. Villaça (2011) destaca que a sociedade brasileira não poderá ser compreendida sem que seja levado em consideração a grande desigualdade econômica que existe entre a população, uma vez que um dos maiores problemas da realidade brasileira é a concentração de renda, o que tem como consequência direta a desigualdade e a pobreza.

Nessa linha de raciocínio, Rodrigues (2007, p. 75) enfatiza que esta desigualdade é produto do sistema capitalista e “[...] expressa a impossibilidade da maioria dos trabalhadores em apropriar-se de condições adequadas de sobrevivência. É visível, até para os olhares desatentos, a “oposição” entre áreas ricas e áreas pobres”). Como consequência, se instaura um processo de segregação urbana, que pode ser definida como “a expressão espacial das classes sociais” (Correa, 1989, p. 61).

Villaça (2011, p.37) destaca que a segregação urbana só pode ser entendida de forma integral a partir do momento em que está atrelada com o conceito da desigualdade. Maricato (2013) irá apresentar alguns exemplos do espaço vivido e da vida cotidiana da população, que muitas vezes pelo processo de alienação são consideradas “normais” e que demonstram esta segregação: dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, menos oportunidades de emprego e profissionalização, maior exposição a violência, discriminação racial, entre outros.

Carlos destaca que,



A segregação é a negação do urbano e da vida urbana. Os limites da propriedade marcam os limites dos usos (e de seus modos) na cidade fazendo com que a vida cotidiana desenvolva-se nos estritos limites dos espaços privados (e vigiados como é o caso condomínios fechados, ruas muradas, praias privatizadas) dos espaços públicos normatizados e pelo poder crescente das milícias organizando a vida (não só na periferia) com a subjugação e imposição no ato de ir e vir definidos segundo uma lógica que esvazia a democracia. (2020, p. 365)

Dentre das faces da segregação socioespacial apresentadas anteriormente, se faz importante mencionar, mesmo que brevemente neste momento, um dos grandes problemas das cidades brasileiras: o déficit habitacional e a dificuldade de a maioria da população não ter acesso a moradia, o que tem como consequência diversos problemas, como a ocupação de fundos de vale, desenvolvimento de favelas, entre outras

. Pode-se concluir que a produção do espaço urbano brasileiro vem (re)produzindo com base em uma herança histórica e estrutural. A grande mudança ocorreu quando o sistema capitalista passa a atuar diretamente na produção do espaço, sendo que os agentes fundiários e imobiliários atuam e continuam atuando diretamente neste processo, alterando a vida cotidiana da população e colocando em movimento um processo alienatório, ou seja, os interesses da acumulação de capital são colocados em primeiro plano e por uma necessidade do capital, a terra, não deve ser acessível a toda a população.

O Estado, agente transformador do espaço urbano, deve e deveria atuar a favor do bem-estar da população. Seria equivocados dizer que não houve avanços na legislação urbanística brasileira. Será que a partir dessas mudanças tem sido possível a construção de cidades mais acessíveis a toda a população? Com isso, a seguir, pretende-se apresentar quais foram os avanços (ou não) alcançados a partir da luta pelo direito a cidade no Brasil.

3. A REFORMA URBANA E AS LEGISLAÇÕES URBANAS NO BRASIL

Como pode ser visto, a urbanização brasileira pode ser considerada um fenômeno recente e que aconteceu de uma forma bastante acelerada, excludente e sem o planejamento necessário, o que trouxe diversas consequências para o ordenamento territorial das cidades e, principalmente para a população. Mas e a sociedade civil, nunca se organizou para tentar mudar essa realidade?

Pode-se dizer que o início deste movimento aconteceu na década de 1960, mais precisamente em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, na qual a principal demanda discutida era reformas estruturais na questão fundiária brasileira, porém, com o golpe militar que ocorreu em 1964, a possibilidade de articulação e possíveis reformas foi interrompida (Junior; Uzzo, 2009, p. 259).

Foi somente com o fim do período ditatorial, na década de 1980, que a discussão ressurgiu, com uma realidade totalmente diferente e com demandas mais complexas:



marcada por um intenso êxodo rural e crescimento urbano acelerado, no qual a população urbana ultrapassou a rural e com características extremamente desiguais. Fatos que trouxeram diversas consequências e que já foram citadas anteriormente, como “[...] a segregação espacial de bairros que, abandonados ao descaso, à margem de qualquer condição de dignidade, foram gerados sob a convivência do poder público” (Junior; Uzzo, 2009, p. 259).

Antonello (2013) destaca que os movimentos sociais tiveram um papel muito importante no processo de redemocratização, pois a luta travada por eles em busca do direito de existir e viver a cidade com uma melhor qualidade de vida, colocou em evidência o autoritarismo presente nos governos durante a ditadura militar e teve consequência direta o questionamento sobre os caminhos que o país estava seguindo.

Esse contexto favoreceu a união de diversos atores, e em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Para esta luta tão importante, o ano de 1988 pode ser considerado crucial, pois, com a reabertura do país e o acontecimento da Assembleia Constituinte, foi possível articular as mais variadas demandas das forças populares para o enfrentamento das forças conservadoras (Junior ; Uzzo, 2009, p. 259). Souza (2013, p. 158) apresenta as concepções deste movimento que se baseava em uma união de políticas públicas “[...] de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades”.

Esta articulação visava a elaboração de uma Emenda Popular da Reforma Urbana a ser incluída na Constituição Federal, e tinha como principais bandeiras: a função social da propriedade, o direito a cidade, a gestão democrática, a garantia de justiça social para toda a população, entre outras (Junior; Uzzo, 2009, p. 261). Souza (2013, p. 159) salienta que apesar da emenda popular ter sido elaborada e contado com a assinatura de aproximadamente 130.000 cidadãos, não era obrigatório que ela fosse aprovada na íntegra. Com isso, após debates e votações, de toda a emenda criada, foi incorporada somente dois artigos na Constituição de 1988 sendo eles, o Art. 182 e 183:

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

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

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

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

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



- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2001).

Junior e Uzzo (2009, p. 262), lamentam o fato de os artigos não terem sido aprovados na íntegra, porém, consideram um grande avanço, pois, pela primeira vez a discussão sobre o urbano ganhou um espaço considerável. Antonello (2013, p. 241) destaca que a aprovação dos artigos apresentou a possibilidade de trabalhar a problemática urbana em escala local e assim desenvolver ações para planejar o espaço vivido diretamente com os atores sociais e o poder local, ou seja, se torna possível entender a necessidade específica de cada realidade e desenvolver ações para solucioná-las. Porém, a autora destaca a importância de uma regulação em nível nacional para que impedir que políticos conservadores passassem a realizar ações que ignorassem os artigos aprovados na Constituição Federal.

É importante destacar que somente a aprovação dos artigos não eram suficientes para que algo mudasse, era necessário que houvesse a regulamentação deles. Para isso, foi criado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana e com isso, foram doze anos de luta para que em 10 de julho de 2001 fosse aprovada sob Lei nº 10.257 o Estatuto da Cidade que, “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2022).

Em vigor até o presente momento, o Estatuto da Cidade (2001) estabelece as normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso do solo urbano visando o bem-estar da população, a segurança e o equilíbrio ambiental das cidades. Seus instrumentos e diretrizes tem como principal finalidade colocar em destaque a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades, em busca de realidades menos excludentes.

Antonello (2013, p. 240) destaca que o Estatuto da Cidade possui um caráter utópico, tendo como finalidade a construção de cidades “ideais”, algo difícil de se alcançar em uma sociedade capitalista com interesses tão diversos. Porém, é importante considerar conforme a autora que: “[...] o Estatuto constitui-se em um avanço na trajetória do desenho de planejamento e gestão participativos do espaço urbano, ao instituir as diretrizes e os



instrumentos com vistas a atingir o objetivo da função social da cidade e da propriedade urbana” (Antonello,2013, p. 240).

Dentre os instrumentos presentes no Estatuto, os Planos Diretores municipais merecem destaque, pois, será a partir dele que os demais instrumentos poderão ser aplicados (Rolnik; Junior 2011). Portanto, o Plano Diretor, que inicialmente foi utilizado no período colonial e posteriormente foi apresentado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado no Estatuto da Cidade, pode ser considerado um dos grandes instrumentos para o planejamento e gestão dos municípios. De acordo com o Art. 39 da lei em questão: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), ou seja, é ele quem vai regular e aplicar a política urbana na escala municipal.

Vale destacar que é obrigatório a realização do mesmo em municípios com mais de 20 mil habitantes⁴; situado em região metropolitana e aglomerações urbanas; integrantes de áreas com interesse turístico; inseridas em áreas de influência de empreendimentos com grande impacto ambiental; e municípios em áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações, processos geológicos e hidrológicos de grande impacto. Além disso, deve ser realizado a revisão do documento a cada dez anos, pois como visto anteriormente, o espaço vai sendo remodelado de acordo com as vivências cotidianas (Brasil, 2001).

De acordo com Rolnik e Junior (2001), os Planos Diretores devem seguir os princípios presentes na Constituição Federal, como a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, participação popular, justiça social, entre outros. Se faz necessário a seguir analisá-lo tendo como base uma leitura jurídica e administrativa:

O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Diretor tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas portanto à aplicação dos referidos instrumentos, para que a propriedade urbana situada nessas áreas tenha uma função social.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para o poder público municipal aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano nos termos do parágrafo 4º do artigo 182.

Assim, é também incumbência do Plano Diretor a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o

⁴ De acordo com a Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006 do estado do Paraná, todos os municípios, independentemente do número de habitantes são obrigados a realizarem um Plano Diretor Municipal. Este é um dos requisitos para que os municípios tenham acesso a empréstimos que visem “projetos e obras de infraestrutura pública urbana, equipamentos públicos urbanos e serviços públicos urbanos, no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM (Paraná, 2022).



direito de preempção, a transferência do direito de construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

O desenvolvimento do planejamento urbanístico, pelo poder público municipal, não pode se restringir a planos meramente indicativos para o setor privado, pois a normatização urbanística preconizada no texto constitucional tem como essência propiciar faculdades e direitos e gerar obrigações aos indivíduos para o cumprimento dos objetivos da política urbana – como, por exemplo, garantir que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

O Plano Diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo, por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.

Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às obrigações e sanções aplicáveis pelo poder público, por descumprimento ao Plano Diretor (Rolnik; Junior, 2001, p. 43/44).

A partir do exposto, fica evidente que o Plano Diretor tem um papel fundamental para que o Estatuto da Cidade (2001) e seus instrumentos sejam de fato colocados em prática, bem como é fundamental que suas leis complementares sejam elaboradas seguindo o princípio geral do PDM e do Estatuto da Cidade. Destaca-se a importância das audiências públicas e participação popular que tem como finalidade incluir a população neste processo e levar em consideração as demandas locais.

Ressalta-se o papel do Ministério das Cidades (MC) que foi instituído em 2003, com o intuito de integrar as políticas de desenvolvimento urbano com três eixos, envolvendo os principais problemas encontrados nas cidades brasileiras: moradia, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano (Junior; Uzzo, 2009; Maricato, 2005). Foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades) considerado a materialização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que tinha como principal finalidade “[...] o início da democratização da gestão das políticas nacionais urbanas” (Junior; Uzzo, 2009, p. 268). A partir deste conselho foram realizadas Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007, 2009, 2013 e 2015) com a finalidade de articular as demandas e decisões em âmbito nacional.

Ambos podem ser considerados uma grande conquista para a política urbana do país, pois possibilitou que pela “[...] primeira vez na longa trajetória pela reforma urbana no Brasil, os diversos atores, legítimos representantes da sociedade civil, passaram a integrar um espaço institucional com o objetivo de elaborar e executar políticas urbanas” (Junior; Uzzo, 2009, p. 266). Porém, após 15 anos de existência, no ano de 2019, o Ministério foi extinto e as pautas sobre as demandas urbanas passaram a ser competência do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Sendo que a última Conferência Nacional das Cidades aconteceu em 2015, ou seja, há sete anos atrás (2024), o que demonstra um risco e retrocesso aos avanços que foram alcançados nestes mais de trinta anos de luta.

Apesar de algumas perdas durante o caminho, ainda há um grande aparato legal que respalda os governos municipais para que as cidades brasileiras superem as desigualdades e caminhem na direção da justiça social e direito a cidade. Antonello, Veiga e



Bertini (2023, p. 20) afirmam que o planejamento urbano por meio das prerrogativas existentes na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade “deve orientar uma justa distribuição do bônus e do ônus do processo de urbanização”. Porém, na prática, não se percebe isso ocorrendo de forma plena, mas de forma paliativa perante as contradições que marcam a produção do espaço urbano nacional.

Rolnik e Junior (2001, p. 24) destacam que o que tem sido colocado como justificativa para este modelo excludente, “desequilibrado” e “caótico” é a falta de planejamento. Porém, percebe-se que não é a falta de legislação e instrumentos para que essa realidade seja modificada, ou seja, não se trata apenas da falta de planejamento, “[...] mas sim de uma interação bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham” (Rolnik; Junior, 2001, p. 24).

Maricato (2005) complementa dizendo que apesar dos avanços apresentados e do desenvolvimento de diversas leis e planos urbanísticos, as cidades brasileiras continuam com diversos problemas, ou seja,

Podemos dizer que a regulação urbanística é abundante e detalhista quando observamos as Leis de Zoneamento, os Códigos de Posturas Municipais, as leis de Parcelamento do Solo em nossas grandes cidades. Essa regulação exagerada convive com imensa ilegalidade e precária fiscalização ou controle do uso e da ocupação do solo. Ambiguidade e contradição é a marca da realidade territorial urbana. A regulação exagerada em ambiente onde a ilegalidade é a regra e não exceção, se presta à sua aplicação arbitrária. (Maricato, 2005, p.5)

Fica evidente que o Estado, cumpre seu papel apenas no plano das legislações, porém, na prática, este continua atuando e beneficiando os interesses de uma elite dominante, colocando em movimento de acumulação de capital que se concretiza na segregação socioespacial. Para romper com o modelo dominante de produção do espaço e da aplicabilidade falha dos instrumentos do planejamento urbano, que possui um caráter funcionalista, é necessário atuar na direção de um planejamento urbano que vise uma produção inclusiva do espaço (Antonello; Veiga; Bertini, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, pode-se concluir que o acelerado processo de urbanização do Brasil seguiu as cartilhas definidas pelo modo de produção capitalista, ou seja, a produção das cidades brasileiras teve como finalidade a perpetuação dos interesses deste sistema: sempre em busca da maior acumulação de capital. Essa realidade tem como consequência a perpetuação de um ciclo de reprodução do espaço desigual e segregado, pautada numa vida cotidiana alienada, aonde grande parte da população não tem acesso ao básico.

Fica evidente que estes agentes já citados, continuam, assim como sempre fizeram, ditando os caminhos das nossas cidades com a anuência do Estado. Claro que é



importantíssimo reconhecer todos os avanços que já aconteceram e toda a luta já traçada, porém é preciso admitir que ainda há muito o que ser feito. Apesar de existir um aparato legal que poderia respaldar mudanças em direção a produção de cidades que cumpram a função social da propriedade e justiça social, na prática não é realizada nenhuma ação definitiva em direção a mudanças. É necessário incluir – efetivamente – a população, para que esta construção seja de fato democrática, reconhecendo os principais pontos a serem superados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L. A.; BERTINI, I. T. Ordenamento do território urbano atrelado a política habitacional segregacionista em Londrina/Pr. **Geo UERJ**. Rio de Janeiro, v.50, p.1-27, 2023.
- ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Soc. & Nat.** Uberlândia, v.25, p.239-254, maio/ago, 2013.
- BASTIDE, R. **Brasil, Terra de Contrastes**. São Paulo: DIFEL, 1978.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 out. 2023.
- 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em 10 jul. 2022.
- CARLOS, A. F. **Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”**. Disponível em: <http://old.scielo.br/pdf/rdp/v11n1/2179-8966-rdp-11-01-349.pdf> Acesso em 06 jun. 2022.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. Série Princípios. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. 2002. 139 fls. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- IBGE, 2022.
- JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/7_Reforma-Urbana-no-Brasil1.pdf Acesso em 17 mai 2022.
- LEFEBVRE, H. **A revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2ed. 2002.
- MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt>,
- MARICATO, E. **Questão fundiária no Brasil e o Ministério das Cidades**. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf Acesso em 20 mai 2022.
- MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Atual, 2015.
- MARTINS, J. S. (Org.) **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- PLATA, L. E. A. **Mercado de Terras no Brasil: Gênese, Determinação de seus Preços e Políticas**. 2001. 215 fls. Tese. Doutorado em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- RODRIGUES, A. M. **Desigualdades Socioespaciais – a luta pelo direito a cidade**. Cidades, São Paulo, v.4, n.6, 2007. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602> Acesso em 15 fev. 2022.
- ROLNIK, R.; JUNIOR, S. N. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 274p



ROLNIK, R. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios.** Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em 10 jul 2022.

ROLNIK, R. **10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da copa do mundo.** Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> Acesso em 08 maio 2022.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política e territórios na cidade de São Paulo.** Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=zp-AvZyg38oC&printsec=copyright&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false> Acesso em 28 mai 2022.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade.** Rio de Janeiro, Ibam, 1986.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. Ed. 2013. 174p.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 556p.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Revista Estudos Avançados,** São Paulo, vol. 25, nº 71. 2011.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945.** Rio de Janeiro: IPEA, INPES, Instituto de Planejamento Econômico e Social. 1973.