

Entrevista com Betânia de Moraes Alfonsin¹, realizada e degravada por Anna Carolina Lucca Sandri², Lucas Pizzolatto Konzen³ e Marcelo Eibs Cafrune⁴, no dia 29 de junho de 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Anna Sandri – Queria te pedir para comentar sobre o histórico da política fundiária no Brasil, principalmente considerando a vinculação do acesso à terra ao título de propriedade após a Lei de Terras, o que implicou na insegurança jurídica dos setores sociais que não conseguem ter acesso à propriedade, e também sobre a complexidade da titularidade da terra no Brasil, considerando que fenômenos como a grilagem são frequentes.

Betânia Alfonsin – A Lei de Terras é um marco fundamental, porque historicamente há duas formas de acesso à terra no Brasil: uma delas é preexistente e diz respeito ao acesso à terra pela posse, que é a via pela qual se tinha acesso à terra no país antes da Lei de Terras. Os povos e comunidades tradicionais sempre acessaram a terra por essa via, dando a ela uma função social, a utilizando, sem qualquer titulação.

A partir da Lei de Terras, que foi uma tentativa de impedir que a população que havia sido escravizada pudesse ter acesso à riqueza, ocasionou a definição da propriedade como modo de acesso à terra, inaugurando o cartório de registro de imóveis e o mercado imobiliário. A partir desse momento, a terra vai ser acessada especialmente pela sucessão hereditária e pela compra e venda, havendo apenas uma legitimação das posses pretéritas, desse modo, a posse passou a ser considerada uma forma de acesso vista como inferior.

O Brasil incluiu a forma de acesso à terra pela propriedade em uma canetada, a Lei de Terras, especialmente no tratamento conferido às terras públicas; tomou a terra dos povos

1 Betânia Alfonsin é bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestra em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atua como coordenadora e professora do curso de educação à distância “Fundamentos Jurídicos das Políticas de Solo”, vinculado ao Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy. É diretora-geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

2 Mestra em Direito (UFPR), graduada em Direito pela UFPR. Contato: annaclsandri@gmail.com

3 Professor de Sociologia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Direito e Sociedade pela Università degli Studi di Milano (UNIMI), Itália, em cotutela com a Lunds Universitet (LU), Suécia. Contato: lucaskonzen@ufrgs.br

4 Doutor em Direito (UnB). Professor de Direito Urbanístico na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Contato: marcelocafrune@furg.br

indígenas, pois a transformação em terra devoluta implicou na tomada de terras desses povos. Essa apropriação foi consagrada na atual Constituição, em seu artigo 20, que prevê que as terras indígenas são bens da União. Desse modo, a Lei de Terras consagra a tomada de terras dos povos indígenas, ao mesmo tempo em que legitimou os primeiros latifúndios, em razão da transformação das sesmarias em propriedade privada.

Nesse histórico de acesso à terra, a posse sempre foi tratada pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil, que protegem a posse e se expressam nos mecanismos de proteção da posse: os interditos proibitórios, manutenção de posse e reintegração de posse. Por mais que sejam mecanismos de proteção da posse, a proteção da posse decorre da aparência de propriedade.

A posse ganhou um outro olhar, após a Constituição de 1988, em seu artigo 183, especialmente com a Emenda Popular da Reforma Urbana, e também com as políticas de regularização fundiária, em que passou a se reconhecer que as populações urbanas, especialmente parcela relevante da população brasileira que reside em tipologias como a das favelas, também configuram uma forma de acesso à terra pela posse, que passou a ser protegida por uma lei de direito público, o Estatuto da Cidade. Então, essa parcela enorme da população urbana que reside no sistema de posse passou a ter um marco legal que protege essas posses urbanas. Sempre destaco a ZEIS, pois demonstra um tratamento de direito público para esse tema, e a Lei nº 11.977/2009, que era o marco legal da regularização fundiária no Brasil, desmontado pela Lei nº 13.465/2017.

Lucas Konzen – O golpe de 2016 marcou uma alteração na política fundiária brasileira, principalmente com a edição da Medida Provisória n.º 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que rompe com a forma de se fazer regularização fundiária consagrada no Estatuto da Cidade de 2001 e, depois, na Lei nº 11.977/2009, no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida. Quais foram os impactos da Lei nº 13.465/2017 na regularização fundiária urbana?

Betânia Alfonsin – É impressionante como o golpe de 2016 foi bem armado, tanto que em dezembro já estavam tramitando no Congresso Nacional reformas em temas estratégicos: congelamento dos gastos públicos, previdência, ensino médio, legislação trabalhista e marco legal da terra.

Essa reforma do marco legal da terra vem no sentido de implementar no Brasil um movimento que internacionalmente já estava em curso e que foi bem analisado por Raquel Rolnik no livro “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”. Esse é um movimento próprio a uma nova fase do capitalismo, em que se passa a tratar a terra não mais como meio de produção, mas como um ativo, uma reserva de valor. Para que possam cumprir com esse papel, muito importante que as terras sejam tituladas e inseridas em um sistema de propriedade formal. Como mostra a obra fundamental de Raquel Rolnik, no Brasil havia um “entulho democrático” que era obstáculo para esse movimento, já que na Nova República havia sido construído um marco legal que promovia a regularização fundiária plena, para o qual modestamente dei alguma contribuição ao longo da minha trajetória.

Essa concepção de regularização fundiária plena compreende a noção de que a regularização fundiária não pode envolver a mera titulação, mas deve também incluir a urbanização, a participação das pessoas que são sujeitas desse processo na tomada de decisões e o reconhecimento desses territórios como de habitação de interesse social, mediante gravames de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Portanto, esse processo de regularização fundiária tende a assegurar o direito à cidade e não somente o direito à propriedade.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 pretende reduzir a regularização fundiária no Brasil à mera titulação. Ou seja, o maior interesse é promover a inclusão no sistema formal de propriedade essas regiões da cidade que hoje estão fora, a fim de promover massivamente um processo de despossessão, em que há a transferência dos ativos dos mais pobres para os mais ricos. Enquanto os mais pobres utilizam a terra para fins de moradia, buscando acessar a terra por conta de seu valor de uso, as classes de maior renda tendem a praticar um urbanismo especulativo, em que a terra é comprada por um valor muito baixo para ser utilizada no que for mais rentável.

Por isso, a Lei nº 13.465/2017, além de facilitar a grilagem de terras da União, especialmente na Amazônia vai ter impacto nos imóveis públicos e as terras dos pobres nas cidades, mediante os processos de REURB, os quais vão azeitar essa máquina de transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos no país. Com isso, de forma bastante perversa, o Brasil abandona um paradigma do qual era o grande protagonista para se dedicar à implementação de uma política condizente com a defendida por Hernando de Soto no livro “O mistério do capital”, cujo grande expoente na América Latina foi o Peru.

Marcelo Cafrune – Professora Betânia, você mencionou dois aspectos que queria enfatizar aqui, um deles é sobre a questão do Estatuto da Cidade, que de modo geral fica vigente, mas parece que há um abandono da política pública de coordenação nacional, na medida em que até o Ministério das Cidades foi extinto. Desse modo, parece que há um esvaziamento da sua força normativa, por outro lado, você mencionou bastante essa questão do valor de uso para os pobres urbanos e para o povo em geral, por isso, talvez seja necessário retomar a discussão entre valor de uso e valor de troca da propriedade urbana, pois historicamente temos essa ideia de que a terra é para quem nela trabalha e para quem nela vive, já esse movimento internacional e nacional prega a noção de que a terra é para quem nela especula, por isso, queria saber como a gente constrói a nova discussão sobre valor de uso e valor de troca a partir desse contexto.

Betânia Alfonsin – Juntamente com o grupo de pesquisa que integro publicamos um artigo sobre desdemocratização, baseado no livro de Charles Tilly, traduzido no Brasil como “democracia”. Nesse processo de desdemocratização, ainda que o Estatuto da Cidade não foi revogado há uma descaracterização completa da política urbana e do modelo que propõe, já que o direito à cidade e a regularização fundiária são diretrizes da política urbana. No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e a urbanização dessas áreas são concebidas como normas especiais, ou seja, como normas de ZEIS, normas especiais para parcelamento e uso do solo. Portanto, há descaracterização com alterações concretas em todo o Estatuto. A usucapião coletiva é transformada, de modo que desaparece o requisito da baixa renda, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia, instituída pela medida provisória 2220/2001, é modificada, por meio de uma anistia urbanística de 15 anos, o que não necessariamente traz efeitos negativos, mas sabemos os propósitos a que visou atender. Na verdade, foi um conjunto de elementos que atacou essa política urbana, centrada constitucionalmente no princípio da função social da cidade e da propriedade.

Esse ataque desmancha a estrutura administrativa, pois integra a ideia de democracia de que a existência de um direito implica em uma estrutura administrativa correspondente para atendê-lo. A extinção do Ministério das Cidades faz com que a pauta desapareça em uma sopa chamada Ministério do Desenvolvimento Regional, implicando na diluição das competências. Então, há uma desestruturação administrativa, a descaracterização da política

com uma alteração no seu marco legal, especialmente com a Lei nº 13.465/2017, e desdemocratização com a extinção de conselhos como o conselho das cidades.

Com isso, todo o processo preparatório da eleição desse conselho em ciclos periódicos, de 2 anos, que eram um processo capilarizado e organizado no Brasil em níveis locais, passando por conferências estaduais e culminando em uma conferência nacional, ficou sem um agente que o convoque. Pois o governo Temer retirou do conselho das cidades a competência de convocação das conferências e transferiu para o ministério das Cidades, que foi extinto no governo Bolsonaro, criando um impasse, já que não há órgão que possa convocar a conferência. Portanto, há movimentos de desestruturação, descaracterização e desdemocratização sobre a política urbana brasileira, que acarretam o seu desmonte.

Esse contexto coloca para as pessoas comprometidas com a pauta da reforma urbana no Brasil e com a visão de que a terra deve cumprir com sua função social um desafio muito grande, de como podemos nos organizar para resistir a tudo isso, de modo que houve a conversão do nosso marco legal em um marco legal interessado na função econômica da terra. Atualmente, meu objeto de interesse de investigação está sendo a questão das resistências, em como a sociedade civil brasileira se organiza para resistir, desde as instituições colocadas pela Constituição, como defensorias públicas, Ministério Público, as instituições da sociedade civil como IBDU, Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA, Fórum Nacional de Reforma Urbana, assim como as organizações nos processos locais, já que a política urbana é executada pelos municípios, em que o processo de desdemocratização se reflete também nos processos de revisão de plano diretor. Estamos interessados em pesquisar sobre como as comunidades resistem ao desmonte da política urbana, assim como todas as políticas sociais, se organizando para resistir também ao Covid-19, apesar de haver um abandono da solidariedade do Estado em relação a essas comunidades.

Marcelo Cafrune – A próxima questão situa-se nesse marco das resistências, relativa ao processo de intensificação da criminalização dos movimentos sociais após o golpe de 2016, em que se inicia um desmonte da política habitacional brasileira, especialmente do Programa Minha Casa, Minha Vida, que reunia os principais aportes de recursos. O governo Bolsonaro também sinalizou a possibilidade de pagamento de vouchers para a garantia do direito à moradia. Nesse contexto de desmonte do financiamento estrutural da habitação também há um aumento das necessidades habitacionais por parte da população, inclusive

com o tema do Covid-19 que você mencionou, temos o receio de aumento dos despejos violentos. Por isso, queria te pedir para falar das perspectivas de política habitacional, em face do momento em que há intensificação dos despejos.

Betânia Alfonsin – A criminalização não começou com os governos Temer e Bolsonaro, a presidente Dilma Rousseff assinou uma lei antiterrorismo no Brasil, que é muito complicada para os movimentos sociais, já que infelizmente pode ser usada contra organizações sociais que não tem absolutamente nada de terroristas. Nem tudo era perfeito antes do governo Temer, houve o processo da Copa de 2014, que foi um processo que despejou milhares de pessoas no Brasil, o que também precisa ser registrado. Porém, o golpe de 2016 intensificou a criminalização e esse governo tem uma intenção mais clara de fazer isso, se inserindo em um movimento mais amplo, que pode ser observado internacionalmente de uma virada conservadora em diferentes países, onde houve a emergência de processos com traços de fascismo social com vitória eleitoral de governos de ultradireita, que venceram as eleições em contextos bastante surpreendentes. Quando pensamos que Trump sucedeu ao Obama ou que Bolsonaro sucedeu a vários anos de governos do Lula e Dilma, percebemos que é uma virada da água para o vinho, ainda que houvesse críticas aos governos anteriores. Essa virada é resultado de manipulações de processos que incidem concretamente na formação de opinião pública, como *fake news* e manipulação de algoritmos em redes sociais, que são fenômenos comprovados.

Na verdade, essa situação nos coloca um desafio enorme de resgatar a democracia brasileira para sairmos desse pântano, porque é muito difícil fazer uma disputa de hegemonia em um contexto em que não sabemos o que é verdade e o que é mentira. Então resgatar a democracia é uma tarefa hercúlea e a sociedade civil tem um papel fundamental nisso.

No Brasil temos movimentos organizados com muitos anos de luta como o Movimento Nacional de Luta por Moradia e a União dos Movimentos por Moradia. Adoro o slogan “quando morar é um privilégio, ocupar é um direito”, utilizado pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia, porque vira de cabeça para baixo a compreensão sobre como os direitos serão exercidos, jogando na cara do Estado que não está cumprindo com as suas competências constitucionais, já que no Brasil a promoção de programas de construção de moradia e de melhorias das condições habitacionais é competência comum dos estados, municípios e da União.

Nesse contexto, estamos observando um aumento da repressão policial aos movimentos sociais. Em manifestações de rua em favor da democracia as pessoas estão apanhando, quem dirá em despejos que tenham ocorrido de forma muito violenta, mesmo em meio a pandemia, tivemos um despejo absurdo na semana passada em Guaianases, em São Paulo, em plena Covid-19. Esses atos estão completamente na contramão daquilo que internacionalmente os documentos de direito internacional colocam como adequado em relação a esse tema, incluindo os comentários gerais nº 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a nova agenda urbana colocada em relação a esses temas, que é uma declaração assinada pelo Brasil em 2016, na transição entre os governos Dilma e Temer, no momento em que ainda estava tramitando no Congresso o processo de *impeachment*.

Esse processo de criminalização é mais amplo, não envolvendo apenas os movimentos urbanos, mas também o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e todos os que lutam por democracia no Brasil. Não vejo muito a médio prazo como essa agenda da política urbana e habitacional vai ser revertida, pois essa descaracterização, desestruturação e desdemocratização vão deixar um legado, trazendo para os movimentos esse desafio de se reorganizarem.

Essas questões guardam relação com a pesquisa que estou fazendo, pois uma das hipóteses que estou trabalhando é de que essas comunidades que estão se organizando para combater o Covid-19 lidam com uma disputa de poder dentro dessas comunidades que passa por igrejas evangélicas, milícias, tráfico de drogas e também entidades comunitárias. A hipótese que estou trabalhando é que em cidades como Porto Alegre, que historicamente tem uma cultura associativa forte, abandonaram um pouco dessa organização em um período democrático, em que haviam políticas como Minha Casa, Minha Vida, Programa Universidade Para Todos – PROUNI, Bolsa Família, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. É como se relaxassem um pouco, como se a democracia fosse garantida.

Por isso, minha hipótese é de que há uma reorganização dos movimentos sociais, resgatando essa cultura associativa, que existia no passado, não é uma cultura tão antiga, já que os mais velhos nessas comunidades lembram dessas organizações. Não é à toa que Porto Alegre foi a cidade onde nasceu o orçamento participativo, não por obra do Partido dos

Trabalhadores – PT, mas porque existiam associações comunitárias muito organizadas na cidade.

Isso coloca um horizonte, um desafio de reorganização dos movimentos sociais para pensar de forma articulada como nós vamos enfrentar esse deserto da política urbana e da política habitacional, porque acho que com a crise econômica engendrada ou acentuada pela Covid-19 coloca uma escassez ainda maior de recursos no orçamento público para políticas habitacionais, que é uma política cara, ainda mais que os municípios e estados estão perdendo muita receita em função da pandemia. Então, a médio prazo, não vamos ter reorganização, lançamento de novos programas ou recursos para o setor. Acho que isso vai passar muito pela organização dos movimentos e uma novidade do período é essa retomada das organizações populares com base no território, acho que essa organização no território é um grande lance e sobretudo as articulações que difundem a noção de que juntos somos mais fortes.

Anna Sandri – Há experiências de outras políticas urbanas em outros países na América Latina que se direcionam para a construção de uma sociedade mais igualitária e justa, por isso, queria te pedir para trazer algumas dessas experiências, apontar algumas limitações e se há possibilidade de aplicação na realidade brasileira.

Betânia Alfonsin – Desde 2008 sou professora no Lincoln Institute of Land Policy, em que coordeno um curso chamado “Fundamentos Jurídicos de las Políticas de Suelo”, em que temos alunos que são gestores públicos em toda América Latina, proporcionando um intercâmbio rico, possibilitando a troca de experiências, legislação e jurisprudência. A partir do que tenho aprendido ali, percebo que o Brasil tinha uma das melhores experiências, juntamente com a Colômbia, eram os países com o marco legal mais avançado da América Latina. A Colômbia com a lei novena e a lei 388, que equivale ao nosso Estatuto da Cidade, até mais avançado.

O Equador se soma a esse time, incluindo o direito à cidade em sua Constituição, por isso, sediaram a nova agenda urbana, porque o direito à cidade era a grande campanha internacional nesse processo preparatório da Conferência Habitat III. O México também tem hoje uma experiência interessante na Cidade do México com o tema do direito à cidade, a partir da inclusão da Constitución de la Ciudad del México, que equivale a uma lei orgânica e discutido como uma constituinte.

Em termos de regularização fundiária, o Brasil era o país que tinha a experiência mais avançada, ainda que o Peru tenha titulado 2,5 milhões de unidades habitacionais foi uma experiência de mera titulação, em que as famílias permaneceram na mesma situação precária de antes. No ciclo atual, na Argentina, a partir da eleição de Alberto Fernández e Cristina Kirchner, possibilitou o início da organização da legislação federal de desenvolvimento urbano com muito interesse na legislação que o Brasil está destruindo, ainda que não tenham sequer a função social da propriedade prevista na Constituição.

Por isso, no contexto latino-americano é uma derrota enorme o que acontece no Brasil, porque éramos o grande farol do direito urbanístico na América Latina, juntamente com a Colômbia, eram os países que lideravam essa discussão e com as legislações mais avançadas. Também no passado tínhamos experiências importantes de cooperativismo habitacional no Uruguai, que é uma experiência que sempre foi referência para os programas de cooperativismo habitacional brasileiros, mas essa experiência perdeu força. A Colômbia tem experiências importantes na recuperação de valorização imobiliária que decorre de investimentos públicos, que é algo sério nesse país, pois eles têm dois tributos, não é somente a “contribución de mejoras”, eles também têm uma “participación en plusvalía”, que decorre não somente de investimento público, mas de qualquer alteração de normativa urbanística que implique em valorização imobiliária. Nosso país liderava junto com a Colômbia o direito urbanístico da região, tirando esse tratamento de produção de cidade de dentro dos códigos civis ou do direito administrativo para passar a tratar como um tema com suas especificidades, com objeto próprio e com uma disciplina própria, que é o direito urbanístico.

Lucas Konzen – Em 2021 o Estatuto da Cidade completa 20 anos. Uma lei que foi aprovada ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, como resultado de um processo que envolveu um protagonismo muito grande do Congresso Nacional. Visto com os olhos de hoje, o processo de construção do Estatuto da Cidade impressiona por ter envolvido um consenso político entre partidos com ideologias distintas, bem como a participação ativa da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos profissionais, resultando nessa legislação que é considerada como um exemplo para a América Latina, se não para o mundo. Mais recentemente, no campo do direito urbanístico, a tendência vem sendo a edição de medidas provisórias de baixa qualidade técnica pelo governo federal. Pensando nessas mudanças, o que podemos esperar do parlamento, hoje, em termos de política urbana?

Betânia Alfonsin – Eu concordo com a sua avaliação da forma democrática como o Estatuto da Cidade foi construído, essa legislação tem um conteúdo tão positivo porque ela foi objeto de uma grande concertação, que envolveu muitos atores e também o parlamento. Há um processo político em curso muito complicado no Brasil, já falei um pouco disso anteriormente, as últimas eleições brasileiras foram fortemente marcadas pelas *fake news*, o que teve uma repercussão importante na composição do atual parlamento. Esse é um dos piores congressos em termos de composição quando analisamos na perspectiva do direito urbanístico. Eles foram muito exitosos, pois essa compra em massa de *fake news* culminou com a eleição de bancadas descomprometidas com essas pautas e bastante despreparadas. Estamos vivendo um processo de deterioração completa dessa condição política do parlamento como um interlocutor respeitável. É difícil encontrar um parlamentar com que você possa conversar sobre um projeto, pedir para apresentar uma emenda. Já tivemos uma bancada da reforma urbana, que não existe mais, mas existem bancadas do agronegócio, das igrejas evangélicas, da indústria de armas. Há uma contaminação da política por esses mecanismos, que afetam fortemente as democracias.

Me encantaria poder voltar a ter uma interlocução que fosse real e que pudéssemos contar com uma bancada ou ao menos alguns interlocutores, mas hoje você tem que selecionar, pinçar alguns parlamentares que entendem o que você diz. Uma massa enorme de parlamentares foi eleita por uma máquina eleitoral que passou por muita grana, que está sendo agora investigada com esse escândalo das *fake news*, há até processos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre esse tema, porque é proibido no Brasil. Na verdade, acabou afetando a legitimidade desse pleito, comprometendo não apenas a presidência da República, mas também o parlamento. Então, as alterações propostas ao Estatuto da Cidade são de um desrespeito absoluto a essa construção democrática feita no passado.

Um exemplo é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 80/2019, assinada por Flávio Bolsonaro, que determina que a função social da propriedade pode ser cumprida como o proprietário quiser; portanto, não mais de acordo com o plano diretor. Nos termos dessa PEC, é o proprietário que decide, ele pode fazer preservação ambiental ou cumprir o plano diretor, pode fazer o que quiser. Ou seja, há uma inversão completa do marco jurídico-constitucional.

Sou professora de direito administrativo e comento com os alunos da presunção de legitimidade dos atos do poder público. Algo que está colocado na literatura do direito

administrativo do país, ainda que se possa questionar os seus fundamentos. Na Medida Provisória n.º 881/2019, convertida na Lei n.º 13.874/2019, que institui uma “declaração de direitos de liberdade econômica”, fala-se em presunção de legitimidade dos atos de particulares... Bota de cabeça para baixo o direito administrativo, pois prevê o autolicensing, que é como se o proprietário tivesse o órgão licenciador no umbigo. É absolutamente estarrecedor, para quem se acostumou a imaginar o urbanismo como uma função pública, que os parlamentares não rechacem essa proposta na Comissão de Constituição e Justiça, o que representa um atestado de total desrespeito para com a construção democrática. Na verdade, tudo o que construímos ao longo de 30 anos é visto como um entulho democrático, assim como falávamos de entulho autoritário e não fomos capazes de removê-lo por inteiro. Para Marcio Pochmann, nós não estamos vivendo um período de mudanças, nós estamos vivendo uma mudança de período, porque a Nova República acabou.

Anna Sandri – Estamos vivendo esse período de transição, de fim da Nova República, que permite avaliar o ciclo que se fechou, por isso, pensando na pergunta anterior sobre o Estatuto da Cidade, no período anterior ao golpe, havia dificuldade de sua aplicabilidade em determinada medida, por isso, queria te perguntar de que maneira o Estatuto da Cidade poderia ser efetivado e se a nossa proposta nesse novo período deve ser retomar os instrumentos que a gente tinha anteriormente, fazer outras modificações ou propor algo para além dele. De certa maneira, ainda que a legislação afirmasse o direito à moradia, em geral, o Poder Judiciário afirmava em suas decisões o direito de propriedade. Em certa medida a nova linha de pesquisa que você está desenvolvendo de pensar os movimentos sociais também tem centralidade nisso, no sentido de que esses marcos legais como o Estatuto da Cidade ocorreram em um período de refluxo organizativo dos movimentos sociais e de que modo esses movimentos possuem centralidade na definição de regularização fundiária e política habitacional.

Betânia Alfonsin – O Estatuto da Cidade foi promulgado, mas tivemos problema quanto a sua efetividade. Em boa medida, os executivos se apropriaram desse marco legal, como demonstra a pesquisa “Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”, que mostra a presença de ZEIS em mais de 1.500 municípios brasileiros, o

que é muito impressionante considerando a sofisticação do instrumento. Aqui entrou em cena algo que o centrão na época do constituinte se deu conta, que foi o fato de que não era estratégico definir na Constituição como que a função social da propriedade urbana seria cumprida, como eles fizeram com a propriedade rural, mas jogaram para 5.600 arenas locais, em que há as oligarquias, os interesses imobiliários, o setor imobiliário, o mercado, enfim, muita pressão.

Os planos diretores são leis com repercussões econômicas muito importantes, eles valorizam ou desvalorizam uma terra conforme a normativa urbanística que estiverem designando para cada porção do território. Então, existe um interesse enorme no plano diretor nas arenas locais. Nos debates, essas questões são resumidas como a falta de vontade política, mas não é que falta vontade política; há uma pressão econômica enorme para que o Estatuto da Cidade, muito especialmente os instrumentos relacionados à função social da propriedade previstos na Constituição não sejam implementados, por exemplo, de combate à retenção especulativa dos imóveis urbanos, que iniciam a partir de uma notificação para que o proprietário parcele ou edifique compulsoriamente, cujo objetivo é de que o proprietário desove vazios urbanos, que pode terminar em uma desapropriação toda complicada para o proprietário, em que se desconta toda a valorização imobiliária que ele teve, desde a data da notificação, quase dez anos antes.

Os executivos incorporaram o Estatuto da Cidade, os legislativos também estavam sujeitos às mesmas pressões, mas o grande nó é o Poder Judiciário. Em 2014, realizei uma pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que constatei que o Judiciário é uma trincheira de muita resistência a essa nova ordem jurídico-urbanística por diversas razões, hegemonizando um antigo paradigma que vê a propriedade como detendo muito mais poder do que realmente tem. Na nossa legislação urbanística, o Estatuto da Cidade já seria argumento para decisões mais progressistas no tribunal, porém, em geral, triunfa o modelo proprietário nessas decisões. Acredito que tenha a ver com uma necessidade importante e estratégica de difundir esse conteúdo, o problema é que agora ele está sendo destruído.

Nesse momento, para além de crer na necessidade de maior justiça social nas cidades e que a política urbana possa contribuir redistribuindo a renda gerada pela cidade e pelo processo de urbanização, temos que continuar imaginando por onde deve avançar essa legislação urbanística, se um meteoro não tivesse caído sobre nós. Não podemos parar e voltar

para lá atrás, porque o Brasil pós-Covid vai ser um país com desafios ainda maiores, com populações com maiores carências e temos que pensar em mudanças mais radicais.

Uma das coisas que tenho pensado é nessa questão da redistribuição da renda urbana gerada pela cidade, já que uma das diretrizes do Estatuto (da Cidade) é a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e o papel que o próprio município pode cumprir. Nesse sentido, as contrapartidas desses grandes empreendimentos, como *shoppings*, em que são aplicadas em áreas já bem investidas da cidade, como ciclovias, alargamento de vias, acredito que tenham que ser jogadas integralmente para as periferias. É isso que temos que fazer, onde pudermos fazer com que a política urbana possa nos ajudar a tirar desse buraco em que nos metemos, desde que a elite brasileira não ficou conformada com o aumento da população que tinha alguma grana para consumir e com a presença de negros na universidade, ocasionando a revolta da casa grande, que resolveu que não poderia suportar a continuidade daqueles governos e nos botou nessa espiral para o fundo do abismo.

Submetido em 30/07/2020.

Aprovado em 31/07/2020.