

Regras para Citação:

FARIA, R. A Emergência da Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, n. 7, p. 247-268, 2008.

A EMERGÊNCIA DA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA BRASILEIRA

*Rodrigo Faria**

RESUMO: A partir da conceituação de cidade, da análise do processo de urbanização brasileiro e da atuação dos movimentos sociais urbanos frente a esta realidade; o presente trabalho analisa a emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, perquirindo quais são seus fundamentos legais e quais os seus elementos caracterizadores.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira; Cidade; Processo de Urbanização; Movimento Nacional de Reforma Urbana; Estatuto da Cidade

INTRODUÇÃO

A princípio, a leitura do presente trabalho, que tem por escopo abordar o surgimento de uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira e suas implicações, poderá causar certa estranheza àqueles estudiosos habituados à doutrina jurídica clássica. Essa possibilidade existe em função de abordarmos, também, temas pertinentes a outros ramos do conhecimento que não o Direito, pois

por mais fundamental que seja o estudo formal e integrado das leis, princípios e instrumentos jurídicos de cunho urbanístico, a devida compreensão do Direito Urbanístico – sua natureza e suas possibilidades – também requer uma reflexão crítica sobre o processo de produção de tais leis, as condições e os obstáculos ao seu cumprimento, bem como sua relação com o processo de produção social da ilegalidade urbana.¹

Dessa forma, iniciamos a exposição pela conceituação do que seria cidade e pela forma como ela foi se modificando através do processo de urbanização, além de questionarmos os efeitos gerados por isso. Na sequência abordamos o surgimento, devido ao descaso do Poder Público diante desses efeitos, dos movimentos sociais urbanos, bem como quais foram suas reivindicações, seu modo de agir, os obstáculos por eles enfrentados e as vitórias alcançadas no âmbito jurídico.

Ao final, tentamos discernir, diante do quadro exposto, em que medida os dispositivos trazidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade consagram uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil e quais são suas características.

O QUE É CIDADE?

* Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

¹ FERNADES(2006, p. 38)

Poderíamos formular diferentes conceitos de cidade, como um conceito econômico, um geográfico, um sociológico e até um jurídico, no qual esta seria um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal². Necessitávamos para cumprir nosso intento, no entanto, de uma definição que levasse em consideração, principalmente, a presença do homem e de suas necessidades na cidade.

Dentro dessa perspectiva, uma excelente conceituação da cidade é aquela que a considera como um ímã, posto que nasceria do agrupamento de pessoas atraídas pela possibilidade de troca de mercadorias e saberes oferecidas por ela.³

Por consistir numa aglomeração ou concentração de pessoas, a cidade necessitaria de uma certa organização, de uma regulação, já que, por menor que fosse, exigiria a gestão da vida coletiva. Teria sido exatamente dessa necessidade de organização da vida pública das cidades que emergiu o poder urbano, ou seja, uma autoridade político-administrativa responsável por sua gestão, a qual iria, durante toda a história, relacionar-se com os moradores dos centros urbanos das mais variadas formas possíveis, existindo desde uma maneira centralizada e despótica até uma gestão democrática da vida urbana.

Outra importante faceta desse papel agregador da cidade seria a existência desta enquanto mercado. O comércio de mercadorias foi condição de surgimento de muitos centros urbanos e teve, ao mesmo tempo, sua realização facilitada por esses mesmos centros. Isso ocorreu porque, ao concentrar e aglomerar pessoas, o espaço urbano intensificou as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva, já que viabilizou a divisão do trabalho, criando assim uma interdependência entre os diversos moradores daquele espaço, a qual teria possibilitado as condições para a existência de uma vida coletiva. Além dessa divisão interna do trabalho, ou seja, dentro de uma cidade, passou a existir, posteriormente, uma divisão entre diferentes núcleos urbanos, cada qual produzindo determinado produto ou tendo uma função especial, e, lógico, uma divisão de trabalho também entre o campo e a cidade.

Diante dessa constatação do forte vínculo existente entre o urbano e o econômico, podemos ter uma noção mais aprofundada de como este aspecto influenciou e ainda influencia fortemente a formação e a organização das cidades, especialmente a partir do momento em que elas tornaram-se também um item de mercado de grande valor. Assim, o espaço urbano, atualmente, constitui mais um produto em nossa prateleira, ao qual uma pessoa terá acesso, principalmente, de acordo com seu poder econômico, sua classe, sua ocupação, sua raça e, até mesmo, seu credo, dependendo da sociedade em que se encontra. Fica patente, assim, que a exclusão social hoje também pode ser captada no modo de organização e de gestão do espaço urbano, já que nem todos contarão com o mesmo acesso a ele e ao seu controle.

No Brasil, a exclusão social é mais uma história contada pelas próprias cidades, tendo por testemunhas a segregação espacial e o enorme déficit habitacional existente, marcas indeléveis de uma sociedade excludente, geradora de um processo de urbanização igualmente excludente, bem como injusto e desigual, do qual falaremos a seguir, além de explicitarmos em que consistem essas mazelas e quem luta contra elas.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

Quando se fala em processo de urbanização, tem-se em vista aquele processo através do qual a população urbana de uma determinada região cresce em proporção superior à população rural, o que não significa unicamente o crescimento das cidades, mas uma

² SILVA(2006, p. 25)

³ ROLNIK(1994, p. 13)

aceleração do ritmo do fenômeno de concentração urbana.

É claro, para nós, que esse processo constituiu um fenômeno mundial, tendo seu maior impulso a partir da Revolução Industrial, já que a indústria necessitava de toda uma série de condições para o seu estabelecimento, como excedente de mão-de-obra e acesso a serviços públicos, encontrando nas cidades ou em suas proximidades os locais mais propícios para instalarem-se. Ao serem instaladas, passaram a atrair muitas pessoas do campo que, por estarem desempregadas ou em situação precária, viam na cidade a oportunidade de conseguir melhores condições de vida.

As cidades, contudo, não possuíam um planejamento eficaz que possibilitasse a recepção de toda essa população que para ela se encaminhava diariamente. Gerou-se, assim, um ambiente urbano deteriorado com problemas de déficit habitacional e de desemprego, já que, de um dado momento em diante, a economia das cidades não mais gerava empregos na mesma proporção em que a população urbana crescia.

Na história brasileira, esse processo ocorreu de maneira semelhante no tocante aos motivos geradores e a seus efeitos, tendo iniciado, no entanto, em período mais tardio do que em outros países. No Brasil, a concentração em núcleos urbanos ganhou força, principalmente, com a crise mundial de 1929, quando a economia baseada na produção cafeeira voltada para exportação entrou em crise, gerando um enorme contingente de desempregados no campo, que seguiram rumo às cidades em busca de seu sustento.

Dessa maneira, impulsionado tanto pela “Revolução” de 30 quanto pela crise econômica mundial que afetou as atividades agromercantis, praticamente nasce o fluxo migratório constante e progressivo rumo aos núcleos urbanos. Juntamente com a emergência da burguesia comercial e industrial, com o crescimento do mercado urbano de bens e serviços e com o aumento da participação do Estado nas esferas econômica e social a partir da centralização das funções políticas e decisórias, esse fluxo faz surgir um novo modelo de cidade, que vai se adensando e produzindo e comercializando bens antes importados.

Outro marco histórico de forte influência no processo de urbanização brasileiro consistiu na Segunda Guerra Mundial e no seu período pós-guerra, os quais geraram a aceleração da atividade industrial e a posterior hegemonia do setor fabril em nossa sociedade. Nessa época, o Brasil se aproxima da realidade daqueles outros países que já haviam sofrido seu processo de industrialização e consequente processo de urbanização desenfreado relatado acima.

Apesar de somente uma pequena parcela de nossa população ter tido sua renda vinculada diretamente às atividades industriais, podemos afirmar que a influência da industrialização sobre a urbanização foi considerável. O padrão assumido pelo país para se industrializar, caracterizado pela concentração de investimento na região Centro-Sul e pela produção de bens de consumo de luxo, foi determinante para a concentração de renda e do acesso a bens e serviços urbanos e para o estímulo à mobilidade geográfica.

Na esteira desse processo de “desenvolvimento” do país, caracterizado pela importação de um modelo cultural e econômico, temos a política estabelecida pelo governo no período da ditadura, que investiu, principalmente, na infra-estrutura nacional, gerando uma facilidade de circulação de bens e pessoas que contribuiu enormemente para a aceleração da migração rural-urbana e do elevamento das taxas de crescimento demográfico.

Os municípios brasileiros não se encontravam preparados para esse processo, pois não possuíam meios políticos, jurídicos, administrativos e financeiros suficientes e adequados para enfrentá-lo. O próprio Brasil não estava preparado para ter o perfil de sua população transformado, em apenas trinta anos, de rural para urbano. Acrescentando a isso a forte pressão exercida pelos setores empresariais, que fez com que grande parte dos recursos estatais fossem destinados para investimentos de interesse privado, foi agravado o quadro de exclusão social que já assolava o país há séculos.

Consiste prova dessa história da exclusão social brasileira um fenômeno denominado segregação espacial, que existe enquanto movimento de separação, dentro do espaço urbano,

de classes sociais e funções existentes nas cidades. Podemos falar em segregação espacial determinada por um corte classista quando detectamos divisão entre bairros pobres e bairros ricos ou bairro de pobres e bairro de ricos. Podemos falar, também, em uma segregação imposta pelo Poder Público, gerada pela desigualdade de tratamento entre localidades específicas, onde algumas recebem intervenção e recursos estatais, sendo providas de infraestrutura e equipamentos públicos, e outras que não possuem sequer água encanada. Muitos problemas sociais encontram suas raízes na segregação espacial, pois o espaço urbano passa a ser disputado através da luta entre diferentes atores urbanos, os quais se enfrentam motivados pelos lucros ou, somente, pela possibilidade de possuir uma moradia digna.

Outra testemunha desse processo de exclusão social é o déficit habitacional, que significa, a grosso modo, o número de casas que faltam para suprir a necessidade de moradia de todos os brasileiros, levando-se em conta que moradia não é possuir somente um teto para se abrigar, mas ter um mínimo de qualidade e conforto, além de acesso adequado aos diversos equipamentos públicos. Assim, não espanta que um já desatualizado número de um estudo realizado em 2005 tenha estimado o déficit habitacional brasileiro em 7.902.699 de novas moradias.⁴

Diante da agudização progressiva dessa situação e da omissão por parte do Poder Público na resolução dessas carências, formaram-se grupos de pressão organizados, que exigiam providências por parte dos governos. Eles, os movimentos sociais urbanos, nasceram, no final da década de 70, a partir de iniciativas de setores da igreja católica aliadas a entidades profissionais, culminando com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, do qual trataremos a seguir.

O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA - MNRU

Apesar de ter surgido na década de 70, as raízes mais profundas do movimento e de seu ideário encontram-se no início dos anos 60, no contexto das “reformas de base”, que marcaram o governo João Goulart, momento em que a expressão “reforma urbana” deixa de significar intervenções estatais autoritárias baseadas no urbanismo higienista e começa a adquirir seu atual conteúdo, o de ideário político de natureza transformadora das relações sociais urbanas vigentes, embora, a princípio, isso ainda estivesse muito diluído e focalizasse, prioritariamente, a questão da moradia.

Devido a esse caráter, o movimento foi duramente reprimido pelo governo militar desde o início da ditadura, sendo a década de 80 a época em que o movimento realmente ganha força e visibilidade, especialmente com o término do governo do general Figueiredo e com a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição. Assim, amadurecem nessa época tanto o próprio movimento, que foi engrossado pela adesão de entidades populares, profissionais e até acadêmicas; quanto a concepção de reforma urbana pela qual lutavam, que passa a significar um

conjunto articulado 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 cidades⁵.

Compelido a agir pela esperança de concretização de suas reivindicações, o movimento articula-se de forma a aproveitar a oportunidade de intervir durante a Assembléia Nacional Constituinte através da proposição de uma emenda popular. Como sabemos, a iniciativa do movimento foi, em parte, vitoriosa, sendo essa conquista abordada a seguir,

⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2006, p. 38)

⁵ SOUZA(2002, p. 72)

momento no qual falaremos sobre ela e sobre o Estatuto da Cidade.

AS CONQUISTAS DO MNRU

1 – Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988

Diferentemente de todas as outras constituições brasileiras, e mesmo da maioria das conhecidas pelo mundo, nossa atual Constituição teve uma forma peculiar de construção, já que não foi elaborado um estudo ou projeto base antes da formação da Assembléia e nem esta determinou nenhuma comissão para fazê-lo. Em sentido oposto ao tradicional, nossa Constituinte optou pela sua construção partindo das parcelas para o todo, ou seja, foram formadas 24 subcomissões temáticas, que produziram os primeiros textos a partir de propostas e sugestões surgidas no plenário e em audiências públicas, os quais foram agrupados em blocos de três, formando oito comissões temáticas, cujas discussões e estudos foram, então, organizados pela Comissão de Sistematização, surgindo, assim, o primeiro anteprojeto.

Podemos notar, assim, que o processo se deu de forma permeável a pressões externas, pois, embora seja discutido que muito do que foi proposto não foi acatado, o Regimento Interno criou, de fato, inúmeras oportunidades participativas.

A mais relevante forma de participação democrática ocorreu a partir da apresentação do primeiro projeto sistematizado em julho de 1987, consistindo nas famosas “emendas populares”, as quais obrigatoriamente eram analisadas pelos constituintes, desde que reunissem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. Foi apresentado um total de 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas, tendo cumprido todos os requisitos formais exigidos somente 83 delas.

Dentre essas 83 aceitas, encontramos a Emenda Popular da Reforma Urbana, cuja responsabilidade formal foi da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Devido a uma grande articulação realizada pelo MNRU, a Emenda foi subscrita por cerca de 131 mil pessoas em todo o Brasil, o que demonstra a legitimidade da proposta enviada para a Constituinte.

O conteúdo da Emenda foi amplamente debatido durante sua elaboração pelo Movimento, tendo sido defendido no Plenário pela arquiteta e urbanista Professora Ermínia Maricato, que assim o resume:

1. Sobre o direito de propriedade e uso do solo: facilidade para desapropriação de grandes propriedades ociosas (com títulos da dívida pública, pagáveis em 20 anos); coibição de lucros especulativos (imposto progressivo, imposto sobre valorização imobiliária); regularização fundiária (usucapião especial urbano, discriminação das terras públicas, concessão de direito real de uso); maior controle do uso do solo pelo Estado (urbanização compulsória, proteção urbanística e prevenção ambiental, tombamento).
2. Política habitacional: fixação de responsabilidades do Estado na promoção pública da habitação; eliminação de agentes privados nos programas habitacionais populares; equivalência salarial nos reajustes de aluguéis e prestações da casa própria.
3. Serviços públicos: eliminação do lucro privado na exploração dos serviços públicos; tarifas compatíveis com salário mínimo; participação dos trabalhadores dos órgãos do Estado na formulação das políticas públicas.

4. Gestão das cidades: participação popular na elaboração dos planos urbanos; iniciativa popular para apresentação de projetos e para o veto de projetos legislativos apresentados.⁶

Como era possível de se prever, a Emenda suscitou reações dos setores conservadores, tendo sofrido gradativas modificações ao longo do processo constituinte, desde o parecer e o substitutivo apresentados pelo seu relator até os momentos finais de elaboração da Constituição, quando, em agosto de 1988, entrou em discussão a possibilidade de aplicação do usucapião especial para fins de moradia em imóveis de domínio público, a qual, ao fim, foi excluída do texto constitucional.

Embora diluída, devido aos cortes sofridos, a proposta trazida pela Emenda foi incorporada ao texto constitucional promulgado em outubro de 1988, tendo representado algumas vitórias para o Movimento, como a positivação das funções sociais da cidade como balizadoras da política de desenvolvimento urbano. No entanto, houve também grandes derrotas, como a impossibilidade de ser usucapido imóvel de domínio público e não ter sido expressamente determinado o conteúdo da função social da propriedade, ao qual podemos atribuir, como parte da doutrina tem se esforçado em fazer, um conteúdo

vinculado a objetivos de justiça social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária e menos desequilibrada – como é o caso do Brasil – no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo.⁷

Apesar de encontrarmos de maneira mais concentrada as normas constitucionais que se referem ao direito urbanístico brasileiro nos artigos 182 e 183 de nossa Constituição, que formam o Capítulo “DA POLÍTICA URBANA” inserido no Título que trata da Ordem Econômica e Financeira; podemos identificar vários outros dispositivos constitucionais que dão atenção à matéria urbanística e estão espalhados de maneira difusa no texto constitucional.

Dessa forma é que podemos encontrar nos incisos IX e XX do artigo 21 a previsão de competência da União tanto para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social quanto para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que fez quando o Estatuto da Cidade foi instituído pela Lei 10.257/2001.

A Constituição determina, ainda, no inciso VIII de seu artigo 30, que, embora seja competência da União estabelecer normas de caráter geral e elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, cabe ao Município executar o planejamento urbanístico local através do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A matéria mais importante, contudo, foi tratada mesmo nos arts. 182 e 183 do texto constitucional, os quais compõem o capítulo “DA POLÍTICA URBANA”. Neles é consagrado, por exemplo, o princípio relativo às funções sociais da cidade, norteador das políticas de desenvolvimento urbano. Embora esteja o princípio positivado expressamente no *caput* do art. 182 da CF, seu conteúdo foi fixado somente a partir do advento do Estatuto da Cidade, no inciso I de seu art. 2º, que traz a obrigatoriedade de que a cidade garanta o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Ainda, com o intuito de combater a especulação imobiliária, grande responsável pela

⁶ MARICATO *apud* LEONARDO(2003, p. 21)

⁷ MELLO(1987, p. 43)

segregação espacial urbana e pelo déficit habitacional, nos brinda o texto constitucional com instrumentos que possibilitam ao Poder Público municipal exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana de acordo com o estabelecido em seu Plano Diretor. Estes instrumentos compõem-se do parcelamento e edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Como instrumento possibilitador de regularização fundiária de imóveis privados, foi previsto o usucapião urbano especial para fins de moradia, o qual traz requisitos mais flexíveis para a sua concessão do que o tradicional instituto já consagrado em nosso Código Civil. No tocante a bens de domínio público, a Constituição proíbe expressamente, no § 3º do art. 183, sua aquisição por usucapião, mas prevê (§ 1º do art. 183) a possibilidade de Concessão de Uso, a qual foi regulamentada somente na Medida Provisória 2.220 de junho de 2001, de que trataremos posteriormente.

2 – Estatuto da Cidade

Apesar de nossa Constituição ter sido bem abrangente com relação ao tema, ela mesma em seu texto previu a edição de uma lei infraconstitucional posterior que viesse a regulamentar de maneira mais minuciosa a aplicação de suas normas.

Percebendo essa necessidade, o então senador Roberto Pompeu de Sousa deu início a mais um longo e polêmico processo legislativo, o qual culminaria, após doze anos, na aprovação do Estatuto da Cidade.

A partir de pesquisas, sugestões e opiniões de técnicos, professores e representantes de entidades ligadas à questão urbana, Pompeu de Sousa coordenou a elaboração do projeto de lei que foi apresentado ao Senado no dia 28 de junho de 1989. Contando com o parecer favorável de seu relator, após um ano o projeto foi aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o processo não correu com a mesma celeridade que no Senado, tendo permanecido lá por onze anos e dezessete proposições, as quais iam desde verdadeiros substitutivos até pequenos acréscimos ou supressões.

O projeto original contava com 72 artigos, organizados em três títulos e dez capítulos. Seu conteúdo era bastante abrangente, trazendo a conceituação de política urbana, direito à cidade, direito urbanístico e urbanismo; fixando os objetos da política urbana e os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade; estabelecendo diretrizes gerais orientadoras da implementação da política urbana, como a gestão democrática, a participação popular, o planejamento, dentre outros; e, por fim, propondo instrumentos fiscais, jurídicos, administrativos e políticos, a fim de que as suas diretrizes pudessem ser concretamente realizadas pelo Poder Público municipal.

As críticas a ele vieram de muitos lados, consistindo tanto em críticas institucionais, quando técnicos do governo federal exigiam uma maior clareza e concisão nos seus dispositivos, quanto em críticas nascidas no âmbito do empresariado e das instituições sociais de viés conservador. Estas críticas foram as mais contundentes, tendo mesmo a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade – TFP – afirmado que o projeto contrariaria dois princípios da ordem natural: o da propriedade privada e o da livre iniciativa, tendo caráter socialista e confiscatório. O empresariado reagiu igualmente feroz em suas contestações, tendo demonstrado a forma coesa com que os setores reacionários agem quando um interesse seu é ferido ou ameaçado.

Ao contrário desses setores, obviamente, o MNRU e as entidades que o apoiavam articulavam-se no sentido de pressionar o Congresso Nacional para aprovar a iniciativa, utilizando-se de notas públicas e manifestações para isso. Essa articulação foi essencial para aprovação da lei, já que, durante o seu trâmite dentro da Câmara dos Deputados, a proposta foi engavetada durante alguns anos dentro da Comissão de Economia, Indústria e Comércio –

CEIC – pelo seu relator, deputado Luís Roberto Ponte, do PMDB, o qual demorou três anos para apresentar seu parecer à Comissão. Foi graças à pressão do movimento, aliada a uma grande negociação com os deputados contrários ao projeto, que foi possível que ele finalmente fosse aprovado na CEIC. Salientamos que, apesar de ter sido congelada nessa comissão pelo seu relator, a proposta foi aprovada por unanimidade, podendo-se ter uma noção muito precisa do poder da negociação realizada.

O MNRU na época teve a clareza de que deveria perder a batalha naquela Comissão para poder seguir com o projeto para as outras comissões, onde os parlamentares que o apoiavam poderiam reintroduzir o que havia sido suprimido, como de fato aconteceu nas Comissões de Defesa do Consumidor, Meio-Ambiente e Minorias(CDCMAM) e na de Desenvolvimento Urbano e Interior(CDUI). Principalmente nesta última residiam as esperanças do movimento, pois, além de ser a última comissão a votar a proposta, já que era a de maior nexo com a matéria, seu presidente era o deputado Inácio Arruda, do PC do B do Ceará, que era o responsável por escolher o relator, tendo escolhido a si próprio, devido à sua forte ligação com os movimentos sociais urbanos. Isso, com toda certeza, foi um fator decisivo para que as inúmeras tentativas de esvaziamento do conteúdo do projeto de lei durante seu trâmite na Câmara caíssem por terra. Nessa comissão, o texto resultante foi aprovado por todos os componentes da Comissão, exceto o deputado Adolfo Marinho, do PSDB do Ceará, oposição ao deputado Inácio Arruda.

Embora tenha sofrido, ainda dentro da Câmara, algumas objeções e cortes, além de tentativas, mais uma vez frustradas pelo movimento, de reter e protelar ainda mais a aprovação do projeto, este finalmente voltou à sua casa de origem, o Senado, em fevereiro de 2001 sem grandes alterações no projeto refeito dentro da CDUI.

No Senado, não houve demora em aprovar o projeto, pois os senadores, de todas as tendências político-partidárias, pareciam empenhados em fazer com que ele fosse concretizado, tendo sido aprovado, no dia 18 de junho, por unanimidade no Plenário, mais uma vez fruto de debates, negociações e consensos.

Em seguida, foi encaminhado para o Presidente Fernando Henrique Cardoso para ser sancionado, tendo sofrido somente dois vetos significativos, um que suprimiu o instrumento da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e outro que eliminou o contido no inciso I do artigo 52, que caracterizava como improbidade administrativa conduta de prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor.

Considerado uma verdadeira perda pelo movimento, o instituto da concessão especial para fins de moradia foi positivado, posteriormente, pela Medida Provisória nº 2.220, a qual regrou a sua aplicação, tendo fixado que somente quem já tivesse completado cinco anos de posse pacífica e ininterrupta em terreno público até 30 de junho de 2001 teria a possibilidade de ter satisfeito seu direito subjetivo à concessão especial de uso para fins de moradia.

Apesar de ter representado para o MNRU algumas poucas derrotas, o Estatuto trouxe positivado muito do ideário difundido por ele, bem como instrumentalizou-o de forma que ele pudesse exigir seu cumprimento. Podemos constatar que entre 84% e 93% das reivindicações legislativas contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada na Constituinte encontram-se atendidas, parcial ou integralmente, dentro de nossa Constituição, do Estatuto, da Medida Provisória 2.220 e de outras leis específicas, sendo o Estatuto o maior responsável por essa realização.⁸

Mais do que mera quantidade de dispositivos, o Estatuto, principalmente, abraça as diretrizes e os princípios propostos pelo movimento, posto que

É uma lei que **assegura os direitos urbanos** quando garante o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à

⁸ BASSUL(2005, p. 142)

infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Reafirma a função social da propriedade na qual assegura o direito à propriedade urbana desde que seja cumprida sua função social e dá o papel ao município de adequar o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais no que tange à propriedade, podendo penalizar os proprietários de imóveis que não cumprirem a função social

Institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação, na execução do planejamento e políticas públicas, resgatando os instrumentos dispostos na Constituição e acrescentando as conferências sobre assuntos de interesse urbano [e] a articulação da gestão orçamentária participativa com o planejamento urbano(...).

Reafirma e define a recuperação, para a coletividade, de valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público e **assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização**(grifos nossos).⁹

Além do estabelecimento dessas diretrizes, o Estatuto propicia formas de concretizá-las, pois traz vários dispositivos que incorporam ao nosso ordenamento ferramentas para a viabilização da política urbana. Como bem podemos notar, ele, no entanto, não o faz de maneira exaustiva, pelo contrário, estabelece, no *caput* do art. 4º, que “Para os fins desta Lei, serão utilizados, **entre outros instrumentos**(...)”(grifo nosso), reconhecendo, assim, a validade de instrumentos utilizados antes do Estatuto e de novos instrumentos que venham, posteriormente, a ser criados pelos Estados e Municípios, dentro, é claro, de suas respectivas competências.

Os instrumentos, elencados no art. 4º, são minuciosamente analisados e descritos nos artigos seguintes do Estatuto. Não nos cabe, contudo, explicar todos os instrumentos, devido ao objetivo a que se propõe o presente trabalho, limitando-nos, por isso, a explicitar sucintamente as categorias de instrumentos por ele previstos.

O primeiro grupo, previsto nos incisos I, II e III do art. 4º, consiste nos instrumentos de planejamento, prevendo a existência do planejamento em diferentes âmbitos espaciais(nacional, metropolitano e municipal) e os diferentes aspectos que ele assume, incluindo o plano diretor; o zoneamento ambiental; plano plurianual e outros que estão dispostos em alíneas dentro do inciso III. Merece destaque a presença do Plano Diretor, já que agora ele se constitui do instrumento básico da política urbana municipal, devendo ser elaborado de maneira participativa e servindo como instrumento de delimitação e concretização da função social da propriedade.

No inciso IV, são enumerados os instrumentos tributários e financeiros de política urbana, tendo incluído, assim, o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Essa enumeração, no entanto, não corresponde a uma classificação, dado que não se trata de espécies do mesmo gênero, já que, enquanto o último constitui um instrumento de política financeira, os dois primeiros são, na realidade, tributos.

Constituindo a parte mais rica, substancial e extensa do art. 4º, o inciso V consagra os institutos jurídicos e políticos de atuação urbanística. São elencados a desapropriação, a servidão administrativa, a instituição de zonas especiais de interesse social – ZEIS, a concessão de direito real de uso, o usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária, dentre outros. Aqui a enumeração também se dá de forma bastante heterogênea, já que podemos encontrar desde instrumentos já de tradicional e larga utilização, como a desapropriação e a servidão administrativa, até institutos novos introduzidos pelo próprio Estatuto, como a instituição de ZEIS, que possibilita a flexibilização de índices urbanísticos em áreas de interesse

⁹ GRAZIA *apud* BASSUL(2005, p. 144)

social, a fim de assegurar o direito a moradia de seus habitantes, previsto no art. 6º de nossa Constituição.

Por fim, estão previstos no inciso VI do art. 4º dois instrumentos que tem por finalidade a preservação do ambiente urbano, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, sendo este uma inovação introduzida pela Lei 10.257/01.

Como sabemos, apesar de trazer várias diretrizes e institutos de caráter progressista, o Estatuto permanece com uma característica que predomina em todo o Direito, a de ser um instrumento que pode servir tanto para a transformação social, alterando o quadro de exclusão social existente, quanto para a manutenção do *status quo*, dependendo de como for utilizado.

Podemos, assim, compreender o porquê, apesar de trazer dispositivos que poderiam chocar com interesses do empresariado, ele foi aprovado através da construção de consensos. O consenso foi aparente, pois ambos os lados viam, de modos distintos, possibilidades de ganhos com a sua aprovação. O movimento enxergava a chance de concretizar uma mudança paradigmática na ética social que reinava nas cidades. Já o empresariado, durante o lapso de tempo que levou desde a apresentação do projeto até sua aprovação, modificou sua forma de encará-lo, pois passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis à expansão de suas atividades e outros como verdadeiras oportunidades inovadoras e lucrativas de negócios.

A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA BRASILEIRA

Diante do processo social e histórico apresentado de surgimento das inovações quanto à legislação urbanística a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a aprovação da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, resta-nos questionar em que essa mudança pode realmente caracterizar a emergência de uma “Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira”.

A primeira característica inovadora que possuem o Capítulo de Política Urbana e o Estatuto da Cidade é o fato de terem sido introduzidos em nosso Ordenamento pela pressão de um movimento social organizado, o qual reconheceu-se como sujeito de direitos que não estavam positivados e entendeu que era necessária a sua mobilização e pressão para que isso acontecesse, tendo demonstrado, mais uma vez, a legitimidade que os movimentos possuem para criar direitos, legitimidade essa muitas vezes maior que a do próprio Estado, já que são eles os próprios **sujeitos** desses direitos.

Quanto ao conteúdo, o avanço trazido por ele é tão grande que faz com que se consolide, finalmente e inegavelmente, no Brasil a autonomia do Direito Urbanístico frente aos outros ramos do Direito. Apesar da relutância de alguns poucos juristas conservadores que ainda tentam enquadrá-lo dentro do Direito Administrativo ou do Direito Ambiental, o Direito Urbanístico, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, traz em si todos os requisitos para o reconhecimento dessa autonomia, possuindo objeto, princípios, institutos e leis próprios.

Seu objeto, ou seja, sua finalidade consiste na regulamentação jurídica do processo de desenvolvimento urbano, estando incluídos aqui todos os processos de uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo nas cidades, que serão controlados pelo Direito Urbanístico “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, como preceitua o parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade.

Como princípios, existem vários que norteiam esse novo ramo, estando a maioria deles dispostos no art. 2º do Estatuto. Podemos reconhecer dois princípios como basilares dessa nova ordem introduzida por ele, a função social da cidade e a função social da propriedade, à luz dos quais as demais normas, instrumentos, políticas e programas devem ser interpretados e os conflitos resolvidos.

Para alguns, a fixação do conteúdo da função social da propriedade constitui árdua tarefa, já que, pelo parágrafo 2º do art 182 da Constituição, “a propriedade urbana cumpre sua

função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. Embora a Constituição traga isso, esse conteúdo passa a ser claramente estabelecido a partir do advento do Estatuto da Cidade, pois o Plano Diretor deve seguir as diretrizes fixadas no art. 2º do Estatuto, ou seja, delimitará a função social da propriedade a partir dos princípios e das garantias previstos nesse dispositivo, que dão suficiente margem para o estabelecimento de um conteúdo mínimo da função social da propriedade a ser seguido pelo Plano Diretor. Diante disso, podemos considerar que a propriedade urbana hoje não deve mais ser regulada exclusivamente à maneira do Direito Privado, mas deve seguir também os princípios de Ordem Pública estabelecidos pelo Direito Urbanístico.¹⁰

Quanto aos institutos e à legislação, não é difícil sua caracterização, já que aqueles são por essa abrangida, a qual abrange o Capítulo de Política Urbana de nossa Constituição, o Estatuto e, não nos esqueçamos, milhares de leis federais, estaduais e municipais que vem, da mesma forma, regulamentando matéria urbanística.

A partir do acima exposto, podemos perceber que o Estatuto realmente é o marco legal que consolida o Direito Urbanístico no Brasil, trazendo, em si, a possibilidade de que, através do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e dos outros princípios contidos nele, surja “uma nova ética urbana que condene a cidade como fonte de lucro para poucos e pauperização para muitos”¹¹. Dessa forma, fica claro que a aprovação do Estatuto realmente consolida, no Brasil, uma Nova Ordem Jurídico-Urbanística, que tem como objetivo principal a justiça social.

Entretanto salientamos que, para que isso ocorra, é necessária uma ampla adesão da sociedade a esta empreitada, envolvendo todos os atores, inclusive profissionais do Direito, na construção de uma nova ética social urbana. Nesse sentido,

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do Poder Público, do mercado imobiliária e da sociedade, de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em lei e sobretudo em políticas públicas, contudo, depende fundamentalmente da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal.

O papel dos juristas nesse processo é de fundamental importância para que sejam revertidas as bases do processo – de espoliação e mesmo de autodestruição sócio-ambiental – que tem caracterizado o crescimento urbano no Brasil”.¹²

Para concluirmos, lembramos que tão importante quanto a atuação dos juristas nesse processo é o envolvimento dos estudantes de Direito com a questão urbana. Temos o dever de utilizar o conhecimento adquirido em nossas universidades de forma que possamos influir na transformação da realidade posta. Da mesma forma deve a Universidade voltar, cada vez mais, a sua produção científica para o atendimento das demandas socialmente relevantes, especialmente para as necessidades das classes mais vulneráveis, efetivando de maneira real a função social da universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade – Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

¹⁰ FERNANDES(2006, p. 39)

¹¹ (ABREU *apud* BASSUL, 2005, p. 38)

¹² (FERNANDES, 2006, p.71)

DALLARI, A. A. (Coord.) *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERNANDES, E. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasi 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: <www.fjp.gov.br>. Acesso em 31 de jan. 2008.

LEONARDO, S. J. M. *A importância dos movimentos sociais para a efetivação da regularização fundiária*. Monografia(Graduação em Direito) – Faculdade de Direito. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2003.

MELLO, C. A. B. de. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. RDP 84/43-44. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.