

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DO CURSO DE DIREITO

VANESSA RODRIGUES FERREIRA

**PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL:
a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**

Florianópolis

2014

VANESSA RODRIGUES FERREIRA

**PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL:
a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Florianópolis

2014



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

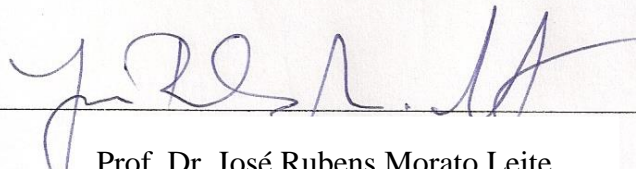
TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada
Planejamento Urbano no Brasil: a insuficiência do
Direito na ordenação do espaço urbano

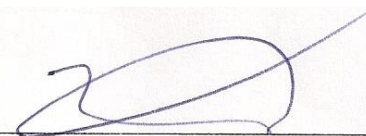
elaborada pelo acadêmico
Vanessa Rodrigues Ferreira

defendida nesta data e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE, bem como, pela Res. CNE/CES/09/2004.

Florianópolis, 15 / 07 /2014.



Prof. Dr. José Rubens Morato Leite



Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto



Prof. Msc. Samuel Martins dos Santos

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar e por tudo, agradeço aos meus pais, por terem me apoiado desde o início da graduação e por entenderem que o último semestre da faculdade de Direito foi um período um pouco estressante na minha vida.

Agradeço ao meu orientador, o Prof. José Rubens Morato Leite, que me deu a oportunidade de conhecer o mundo da pesquisa acadêmica e que sempre incentivou o pensamento crítico de todos os seus alunos. Gostaria também de agradecer a todos os integrantes do GPDA pelas experiências trocadas, pelo carinho e pelos momentos de alegria ao final de cada congresso organizado pelo Grupo. Tampouco poderia deixar de agradecer a Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira, por ter me incentivado a pesquisar e por ter me dado a honra de escrever e publicar dois artigos em coautoria.

Agradeço aos membros da banca, Prof. Francisco Quintanilha Veras e Prof. Samuel Martins dos Santos, por terem aceitado participar desse dia tão importante, que marca o fim de uma etapa e o início de outra na minha vida.

Gostaria de agradecer à Márcia Irigonhê, por ter me indicado à vaga de estágio no Tribunal de Justiça e por ter me ensinado quase tudo o que eu sei em Direito Penal e Direito Processual Penal.

Agradeço ainda aos amigos que fiz no movimento estudantil, que conseguiram dar sentido a toda aquela rotina sem graça dos corredores do CCJ e me encorajaram a ser eu mesma e acreditar mais em mim. Como poderia esquecer aquela primeira eleição para a diretoria do Centro Acadêmico IX de Fevereiro, quando, na minha sala, entrou um menino alto, com brilho no olhar e voz apaixonada, dizendo que “no Direito não lidamos com papel, nós lidamos com pessoas”. É Zé, você é uma pessoa marcante como poucas e obrigada por fazer parte dessa minha conquista. Eu queria agradecer a todas as pessoas que construíram a chapa e a gestão da “Primavera nos Dentes”, em especial ao Murilo, ao Sarto, à Glenda, ao Diogo, ao Paiva, ao Censi, ao Demetri e ao Roger. Todas as madrugadas e finais de semana de reunião e planejamentos, todas as horas de sono perdidas, todas as cervejas e risos, todas as discussões acerca da universidade, tudo valeu a pena. Fico feliz por ter conseguido mudar, ainda que um pouquinho, o Curso de Direito. Congresso gratuito era motivo de piada, avaliação de curso era questionário de “X” e extensão era palestra em auditório. Reitero o que falei antes, valeu muito a pena.

Gostaria de agradecer também aos amigos que fiz ao longo da graduação e que espero levar para a vida inteira: Olga, Roberta, Nanda, Lucas P.O., Geovani, Arthur, Thaís, Ana

Carolina, Gustavo Novelli, Ana Beatriz, Thamy, Jordan, Bianca e Ari. E um agradecimento especial à Pri, minha dupla do EMAJ, que aturou meus momentos de ansiedade e irritação todas as vezes em que o peticionamento eletrônico travava.

Ainda quero agradecer as meninas do SAJU, Rê, Carla e Nay: vocês são lindas e incansáveis! Obrigada por me ajudarem a persistir nos meus sonhos de universidade e de sociedade. Sem vocês, talvez, minha formação acadêmica não teria passado de um diploma.

E por fim, agradeço ao meu namorado, Douglas, que me incentivou a estudar para as provas da graduação e para o exame da OAB, que negou quase todos os meus convites de finais de semana porque tinha que acabar o TCC e me obrigou (ainda que indiretamente) a parar de enrolar e escrever de vez a monografia. Te amo, amor!

Entender o espaço é entender como ele participa das transformações sociais e como com elas interage. Não existe transformação social sem a participação do espaço, e não existe a transformação do espaço sem a transformação social.

(Flávio Villaça em “Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras”).

RESUMO

O presente trabalho tem como tema o planejamento urbano e como hipótese principal a insuficiência do Direito como instrumento de resolução da complexidade dos problemas que atingem as cidades brasileiras hoje. Objetiva-se demonstrar que, apesar da evolução legislativa decorrente da inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação posterior pelo Estatuto da Cidade, o plano fático pouco se alterou. Identifica-se, ainda, que, para além da insuficiência normativa, há um fator desconsiderado pela maioria dos autores que se debruçam sobre o planejamento urbano: a formação socioeconômica do espaço. Entende-se que sem uma análise histórica da formação do espaço urbano é impossível reformular os rumos da política urbana, os critérios de organização e os limites à expansão das cidades no Brasil. Para tanto, elegeu-se o procedimento histórico-crítico para demonstrar a formação socioeconômica do espaço no cenário mundial e no Brasil. Além disso, utilizou-se a Justiça Ambiental como elemento teórico de aproximação dos discursos ambiental e urbanístico, a fim de demonstrar que as vulnerabilidades ambientais se sobrepõem as sociais também no espaço urbano. Promove-se, por fim, a reflexão do papel do Direito na segregação socioespacial, isto é, busca-se verificar em que medida as normas jurídicas têm sido utilizadas para concretizar o direito à cidade para todos e em que pontos ela favorece a desregularização do espaço urbano, corroborando com a lógica do capitalismo globalizado.

Palavras-chave: formação socioeconômica do espaço – direito à cidade - planejamento urbano – segregação socioespacial – Justiça Ambiental.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ampl.	Ampliada
art.	Artigo
atual.	Atualizada
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESUSC	Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CRBF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ed.	Edição
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LCDs	Least Developed Countries (países menos desenvolvidos)
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
n.	Número
NIABY	not in anybody's backyard (no quintal de ninguém)
NIMBY	not in my backyard (não no meu quintal)
p.	Página
PL	Projeto de Lei
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
rev.	Revista
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
v.	Volume
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 SURGIMENTO, DESENVOLVIMENTO E CARACTERÍSTICAS DAS CIDADES NA HISTÓRIA	14
1.1 Breve histórico das cidades pré-modernas	15
1.2 A cidade capitalista e as heranças do modernismo europeu	18
1.2.1 Centralização do poder, ascensão do capitalismo e racionalidade técnica.....	18
1.2.2 O processo de industrialização como indutor da urbanização das cidades	21
1.2.3 O Urbanismo	25
1.3 A cidade-mercadoria e sua expansão para o mundo	28
2 ASPECTOS HISTÓRICOS E REFLEXÕES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL	33
2.1 Do colonialismo à República: a ocupação territorial, a urbanização brasileira e os reflexos da produção jurídica na formação do espaço social	33
2.1.1 Período Colonial	34
2.1.2 Período Imperial	39
2.1.3 Período Republicano	46
2.2 O Movimento Nacional por Reforma Urbana e a inserção da Política Urbana na Constituição Federal de 1988	49
2.2.1 Precedentes históricos do Movimento Nacional por Reforma Urbana	49
2.2.2 O novo paradigma incorporado na Constituição Federal de 1988	52
2.2.3 A aprovação do Estatuto da Cidade.....	55
3 O DIREITO COMO INSTRUMENTO INSUFICIENTE PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DA JUSTIÇA AMBIENTAL	59
3.1 Opção de aporte teórico para a análise da insuficiência do direito: a justiça ambiental	59

3.1.1 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e correntes discursivas.....	60
3.1.2 A Justiça Ambiental	64
3.2 A segregação espacial urbana e a sobreposição das vulnerabilidades sociais e ambientais	68
3.2.1. Padronização, ilegalidade e exclusão: etapas da segregação socioespacial nas cidades brasileiras.....	69
3.2.2 O Direito como instrumento insuficiente para concretização do direito à cidade...	76
CONCLUSÃO.....	83
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir os caminhos que o Direito tem fornecido como respostas para a problemática urbana no Brasil. No entanto, para além da positivação de normas jurídicas que estabelecem critérios de organização espacial e limites ao crescimento espontâneo das cidades, é preciso entender como o espaço urbano se desenvolveu no tempo e quais são os fatores determinantes de sua produção.

Auxiliado por disciplinas afins, como a História e a Geografia, verifica-se que o atual modelo de organização do espaço urbano (a cidade capitalista) é fruto da Modernidade, no contexto de superação do sistema feudal e ascensão do capitalismo. A cidade capitalista, por sua vez, é originária de um processo de urbanização e industrialização. Nesse duplo processo, houve inúmeras modificações no contexto social e econômico, os quais se refletiram na formação do próprio espaço. A divisão do trabalho, a produção tecnológica, a ampliação dos mercados, a centralização do poder político, o fortalecimento dos valores burgueses, tudo isso contribuiu para que, já no século XVIII, a cidade se revelasse um espaço contraditório e conflituoso. Grandes monumentalidades e cortiços, riqueza e pobreza, público e privado, são opostos que a cidade capitalista conseguiu potencializar e expandir no tempo e no espaço.

Nosso país não é exceção. É notório que as cidades brasileiras são palcos de grandes problemas e contradições, em virtude de uma história de privilégios das elites e imensas desigualdades. Além disso, a desigualdade socioeconômica sobrepõe-se a outras desigualdades - a política, a cultura, a ambiental -, que recaem sobre as mesmas pessoas do tecido social.

Todavia, o ideal burguês não admite a evidenciação de tais contradições sociais e econômicas no espaço. Para isso, a classe dominante deposita sua crença na ciência do urbano, o Urbanismo, em resposta à desordem verificada na maioria das cidades do País. Até então, o senso comum e os especialistas vêm tratando os problemas da cidade como uma questão de ausência de planejamento urbano.

Assim, considerando o contexto de crise que assola grande parte das cidades do país, surge a indagação da presente pesquisa: É possível solucionar os atuais problemas das cidades por meio do planejamento urbano e de outros instrumentos jurídicos presentes na legislação urbanística brasileira?

Diante dessa pergunta, a hipótese principal do presente trabalho busca demonstrar que os instrumentos jurídicos de planejamento urbano previsto na legislação pátria são insuficientes para reverter o cenário caótico em que se encontram as cidades brasileiras. E

mais que isso, quer-se evidenciar que o Direito se apresenta dúbio: ao mesmo tempo em que traz alguns instrumentos interessantes ao processo de democratização das cidades e à garantia de direitos já consolidados, também funciona como um legitimador do discurso conservador e dominante das classes mais abastadas, o que acarreta no esvaziamento da norma jurídica e no fortalecimento político das velhas estruturas de poder.

Essa investigação também se propõe a alcançar objetivos secundários à hipótese principal, mas que são imprescindíveis para sua comprovação. São eles: a) demonstrar que o espaço não é elemento natural e passivo, mas sim produzido e transformado juntamente com a formação social e econômica; b) investigar o surgimento, o crescimento e os rumos do atual modelo de organização espacial (a cidade capitalista); c) analisar a participação do Urbanismo na produção do espaço e seus novos discursos e tendências no cenário global; d) analisar o processo de formação das cidades brasileiras, a fim de identificar alguns problemas históricos ainda insolúveis na atualidade; e) examinar e contextualizar o modo como a política urbana foi inserida no texto da Constituição Federal de 1988, bem como, posteriormente, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001); f) verificar em que medida o Direito reforça e recria a segregação socioespacial observada na maioria das cidades brasileiras hoje; g) demonstrar que é possível utilizar a teoria da Justiça Ambiental como elemento agregador da análise dos problemas urbanos.

Opta-se pela escolha de dois caminhos para cumprir todos os objetivos aqui propostos e também comprovar a hipótese principal. Nos primeiros capítulos recorrer-se ao processo histórico da formação espacial, analisando, de maneira crítica, a formação social e econômica de determinada sociedade em certo tempo e espaço. No primeiro capítulo, percorre-se a história mundial tradicional, de viés eurocentrista; no segundo capítulo, a história da formação espacial do Brasil e da criação do aparato jurídico no território nacional. Já no terceiro capítulo, sem descartar totalmente a visão histórica dos processos de construção do Direito e dos discursos jurídicos, utiliza-se o aporte teórico da Justiça Ambiental, uma vez que, na cidade, os riscos ambientais são desproporcionalmente distribuídos, agravando as desigualdades já existentes e se refletindo de forma visível no espaço urbano.

Para tanto, utiliza-se o método dedutivo como abordagem, haja vista a presente pesquisa ter iniciado de um panorama geral, percorrendo peculiaridades históricas da formação do espaço e do Direito no Brasil, até chegar ao exame das normas de planejamento urbano e seus reflexos nas cidades. O conteúdo teórico da pesquisa foi desenvolvido a partir da leitura de legislações, excertos doutrinários, artigos científicos, dissertações e notícias publicadas em jornais online.

Por fim, assinala-se que a sistematização deste trabalho compreenderá três capítulos.

O primeiro capítulo objetiva descrever como se deu a formação social e econômica do espaço urbano no cenário europeu. Divide-se o capítulo de abertura em três subtópicos. O primeiro ponto descreve algumas passagens históricas que elucidam a origem das cidades, a sucessão dos processos de formação e desenvolvimento das dimensões social, econômica e política, além de relacionar essas características ao modelo de organização espacial de determinado período. Na segunda parte, procura-se destacar as mudanças de paradigma da Idade Média para a Modernidade, primeiramente sobre três aspectos que ajudaram a delinear a cidade capitalista: centralização do poder nas mãos do Estado, ascensão do sistema capitalista e hegemonia da racionalidade de base técnica. Essa tríade foi essencial para o processo de industrialização, o qual traz paralelamente consigo o processo de urbanização dos territórios, e vão influir diretamente no modelo de estruturação e desenvolvimento das cidades contemporâneas. Finalmente, pretende-se conceituar o urbanismo, ciência insurgente no cenário das cidades pós-industriais, que buscou e busca soluções para os problemas urbanos. Já o terceiro e último ponto do capítulo visa identificar quem são os novos atores por detrás do planejamento urbano, qual o papel que a cidade assume no mundo globalizado e qual a lógica discursiva que constitui e legitima os direcionamentos que as cidades, no plano mundial, têm tomado.

O segundo capítulo está dividido em duas partes. A primeira pretende analisar a formação do espaço urbano no Brasil paralelamente com a produção do aparato jurídico brasileiro. Foram examinados os três períodos da história do Brasil: Colônia, Império e República, a fim de verificar em que medida o Direito colaborou para a formação do espaço urbano tal qual vivenciamos na contemporaneidade. Na segunda parte deste capítulo, debruça-se sobre a legislação urbanística. Longe de querer esgotar o exame de todos os institutos e normas jurídicas vigentes no ordenamento pátrio, opta-se pela compreensão dos movimentos e pressões políticas que introduziram a questão urbana na pauta legislativa. Por fim, busca-se examinar a incorporação de parte dessas reivindicações ao texto da Carta Magna de 1988 e a nova abordagem jurídica trazida no Estatuto da Cidade.

O terceiro e último capítulo pretende não só apontar as contradições e conflitos urbanos hodiernos decorrentes da produção capitalista do espaço, como também demonstrar que as normas de direito urbanístico não conseguem dar soluções concretas ao cenário caótico das cidades hoje. Objetiva-se, assim, demonstrar que o Direito é instrumento insuficiente para ordenar do espaço urbano. Para tal abordagem, elege-se o referencial teórico da Justiça Ambiental, uma vez que a complexidade dos problemas urbanos se consolida justamente na

sobreposição da vulnerabilidade social e ambiental consequente da produção capitalista do espaço. Desse modo, o terceiro capítulo está dividido em dois subtópicos. O primeiro analisa a inserção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na pauta internacional, em virtude da consciência da finitude dos recursos naturais, bem como a sua elevação à categoria dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Ademais, examinam-se, de forma breve, as correntes ecológicas, dentre as quais, destaca-se a Justiça Ambiental, escolhida como aporte teórico auxiliar para comprovação a hipótese principal desta pesquisa. O segundo propõe-se a evidenciar a insuficiência do Direito como ferramenta capaz de solucionar, per si, os problemas das cidades contemporâneas. Outrossim, busca-se ilustrar como o Direito, em diversas vezes, contribui para a manutenção da segregação urbana e a sobreposição das vulnerabilidades sociais e ambientais. Ainda que se possa afirmar que tivemos, ao longo dos anos, uma evolução jurídica em relação à política urbana, procura-se demonstrar que estamos muito longe de concretizar o direito à cidade para todos.

1 SURGIMENTO, DESENVOLVIMENTO E CARACTERÍSTICAS DAS CIDADES NA HISTÓRIA

Este trabalho buscou elementos da História e da Geografia Crítica para compreender a dinâmica da produção do espaço urbano. Não se objetivou alcançar a origem da “forma” urbana, que se evidencia, hoje, predominantemente nas cidades; quer-se investigar a formação do espaço urbano. Como dizia Milton Santos (1977, p. 81) “a História não se escreve fora do espaço, e não há sociedade a-espacial; o espaço, ele mesmo, é social”. Por isso, justifica-se a análise do desenvolvimento do espaço urbano pelos vieses sociais e econômicos, que, por sua vez, influenciam também a evolução de outras estruturas, tais como a ideologia, a política e a norma.

Considerando que nenhuma sociedade tem funções permanentes - nem em um nível de forças produtivas fixo -, verifica-se também que nenhuma é marcada por formas definitivas de propriedade, de relações sociais (SANTOS, 1977, p. 84), ou mesmo de cidade. Contudo, é inegável que a transformação social e econômica anterior influencia a nova formação espacial sucessora.

Assim, o objetivo deste primeiro capítulo é, num primeiro momento, descrever algumas passagens históricas que elucidam a origem das cidades, a sucessão dos processos de formação e desenvolvimento das dimensões social, econômica e política, além de relacionar essas características ao modelo de organização espacial de determinado período. Salienta-se que o caráter desse primeiro ponto do capítulo é descritivo, feita uma análise breve e embasada na óptica eurocentrista da história das cidades.

Na segunda parte deste capítulo, procura-se destacar as mudanças de paradigma da Idade Média para a Modernidade, primeiramente sobre três aspectos que ajudaram a delinear a cidade capitalista: centralização do poder nas mãos do Estado, ascensão do sistema capitalista e hegemonia da racionalidade de base técnica. Essa tríade foi essencial para o processo de industrialização, o qual traz paralelamente consigo o processo de urbanização dos territórios, e vão influir diretamente no modelo de estruturação e desenvolvimento das cidades contemporâneas. Finalmente, pretende-se conceituar o urbanismo, ciência insurgente no cenário das cidades pós-industriais, que buscou e busca soluções para os problemas urbanos.

Já o terceiro ponto deste capítulo visa identificar quem são os novos atores por detrás do planejamento urbano, qual o papel que a cidade assume no mundo globalizado e qual a lógica discursiva que constitui e legitima os direcionamentos que as cidades, no plano mundial, têm tomado.

1.1 Breve histórico das cidades pré-modernas

A origem das cidades remonta a origem da história da humanidade. Antes da cidade ou de qualquer agrupamento fixo a um território, ou ainda da proteção das cavernas, houve uma predisposição do homem à vida em sociedade, característica que compartilha com outras espécies de animais, tais como abelhas, formigas, etc.

Contudo, o que difere o homem dos demais animais é a sua afeição pela religiosidade. Pode-se afirmar que a cidade dos mortos precede a cidade dos vivos, haja vista as primeiras aglomerações humanas se deram em torno de santuários no período paleolítico (MUMFORD, 2004, p. 16). Assim, antes mesmo da cidade ser um lugar de residência fixa, os estímulos espirituais funcionaram como um ímã, o que possibilitou, posteriormente, o início da sedentarização (ROLNIK, 1995, p. 14).

A fixação territorial só foi possível graças à agricultura e à domesticação de animais, aliada a outras tecnologias desenvolvidas pelo homem ao longo do período neolítico. No entanto, a vida em sociedade foi se tornando mais complexa e as necessidades humanas ultrapassaram a zona da mera sobrevivência (MUMFORD, 2004, p. 37).

Em um dado momento, houve a personificação dos deuses abstratos na figura dos chefes locais, os quais passaram a exercer o comando sobre os demais membros da aldeia. Quando o rei sacerdotal se materializou, “com essa peculiar combinação de criatividade e controle, de expressão e repressão, de tensão e libertação”, a aldeia cedeu lugar à “civilização” urbana (MUMFORD, 2004, p. 38).

À medida que crescia a população da cidade, surgia a necessidade de novas especializações do trabalho, novas áreas para produção de alimentos, novos mercados, novos impostos forçados, novas expropriações e extermínio de outras comunidades, enfim, novas áreas de poder (MUMFORD, 2004, p. 63). Fato interessante que, antes mesmo de exercer o domínio sobre outros povos, o governante sempre estivera em guerra com os seus governados, apesar da História, por diversas vezes, ter silenciado acerca desse tipo de dominação e repressão que ocorre até os dias atuais.

Segundo Rolnik (1995, p. 20), “sempre há na cidade uma dimensão pública da vida coletiva a ser organizada”. E completa:

Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa, encarregada de sua gestão. Sua primeira forma, na história da cidade, é a de um poder centralizado e despótico. [...]. Sua manutenção provém do trabalho de

todos os seus súditos – por isso quem é morador da cidade está ao mesmo tempo protegido e compelido por suas muralhas.

Nesse sentido, pode-se dizer que a origem da cidade se confunde com o binômio diferenciação social/centralização de poder. E mais, viver na cidade significa participar da vida pública, ainda que seja essa participação limitada à submissão a normas (ROLNIK, 1995, p. 21).

Com o crescimento populacional e aumento de riquezas, a divisão em classes não surgiu da divisão do trabalho – esta já observada desde os primórdios. A grande inovação da vida cidadina, que resultou nessa divisão entre ricos e pobres, foi a instituição da propriedade. Mumford (2004, p. 123) narra que a propriedade, no sentido hoje adotado, não existia nas comunidades primitivas: “quando muito, as pessoas pertenciam à sua terra, mais do que a terra pertencia a elas; e dividiam seus produtos, na fartura ou na penúria”.

Desse modo, a concepção de propriedade entendida como direito natural se mostra uma noção ideológica arraigada no imaginário popular (FERNANDES, 2001, p. 30). Na verdade, a propriedade se mostra uma criação histórica e cultural, ou seja, uma “penúria artificial” que mantinha o trabalhador acorrentado à sua tarefa, para que os excedentes pudessem garantir a fartura do homem rico (MUMFORD, 2004, p. 123).

Muitas das observações acima foram percebidas já nas cidades orientais (Egito e Mesopotâmia), cujas características resumidoras são: a) poder despótico centralizado e de cunho religioso; b) economia de base agrária e comércio intenso de excedentes e artesanatos; c) sociedade estratificada e de servidão coletiva; d) uma estrutura estatal com funções militares e de produção de monumentalidades - como grandes obras de irrigação, templos religiosos e estradas para escoar os excedentes.

Já nas cidades antigas, tais como a Grécia, houve uma bifurcação da cidade em dois espaços: o religioso (acrópole) e o político (ágora). Era a ágora o espaço público por excelência, onde os cidadãos participavam da vida política e cultural da *pólis*. De maneira análoga, a cidade romana encontrava sua dimensão política na *civitas*. Apesar da existência de uma democracia, a cidadania era exercida somente por uma minoria formada, em geral, por proprietários de terras. As mulheres, os escravos e estrangeiros, embora vivessem nas cidades, não participavam das decisões a respeito de seu destino (ROLNIK, 1995, p. 22)¹.

¹ Ainda há inúmeras contribuições das cidades gregas e romanas, principalmente na arquitetura, nas artes, na filosofia e no Direito. Contudo, o recorte histórico aqui abordado visa evidenciar a exclusão de parte da população nas tomadas de decisão, fruto da concentração de poder, aliada à apropriação dos espaços territoriais pelas elites.

Ainda na antiguidade, destaca-se a formação de mercados primeiro em nível local – através das trocas e da especialização do trabalho –, e, posteriormente, do comércio interurbano, o qual só foi possível quando as cidades autônomas se unificaram no império. Com efeito, a especificação do trabalho trouxe a dimensão urbana propriamente dita, uma vez que não só a cidade adquire produtos do campo, como esse vai se tornar consumidor de manufaturas das cidades.

Se a política foi a marca das cidades antigas, a cidade medieval se caracterizou por ser principalmente comercial, artesanal e bancária (LEFEBVRE, 2006, p. 4). Tal afirmação não exclui sua dimensão política, que foi marcada pela hegemonia da Igreja e pelo sistema social estratificado de servos e senhores feudais. Enquanto estes cediam a terra para o cultivo da agricultura de subsistência e ofereciam proteção contra invasões estrangeiras, aqueles trabalhavam para pagar os impostos cobrados pelo uso da terra e pela segurança.

A despeito disso, a dimensão política pode ser percebida também na disposição de suas construções: ao redor das instituições e da Igreja vão se amontoando as vizinhanças, num traçado tortuoso, espontâneo e irregular, que vai se comprimindo entre as muralhas (ROLNIK, 1995, p. 33; MUMFORD, 2004, p. 375-382).

A cidade medieval começa a mudar de bojo no desenvolvimento da economia mercantil, que ressurgiu no pequeno comércio interno nas praças, mas, sobretudo, além das muralhas. No plano interno, a compra e venda era basicamente de produtos artesanais controlados pelas corporações de ofício. Por outro lado, a comercialização de mercadorias nas rotas extramuros desenvolveu um sistema bancário, que passou a lucrar sem nada produzir.

O sistema feudal entra em crise com a intensificação do comércio e pela inelasticidade da oferta de terras. O próprio crescimento das cidades fez aumentar a oferta de trabalho aos servos, que se viram libertos da submissão feudal, ocasionando revoltas e migrações para as cidades – as quais surgiam ao longo das rotas de comércio que ligavam a Europa e o Oriente. (ROLNIK, 1995, p. 34).

Na passagem da era medieval para o mundo moderno, destaca-se a tríade centralização do poder/capitalismo/racionalismo científico. Essas três características tão marcantes na história da modernidade ainda trazem seus reflexos para a contemporaneidade, principalmente em relação à lógica da organização estrutural das cidades.

Não obstante, revela-se que a urbanização dos espaços se vinculou ao modo de produção capitalista, que se originou com a arrancada da indústria, e vai se moldando aos discursos do próprio modelo de cidade que se solidifica: a cidade capitalista.

1.2 A cidade capitalista e as heranças do modernismo europeu

Embora as cidades já existam há milhares de anos em sociedades com diferentes modos de produção, sua importância aumentou significativamente com a Idade Moderna. Dentro desse período, destacam-se duas etapas de transformação social e, conseqüentemente, dos próprios espaços habitados pelo homem: o primeiro começou no final da Idade Média e estava relacionado com as transformações resultantes do desenvolvimento do capitalismo; o segundo começou no final do século XVIII, com a Revolução Industrial, e estava relacionado com a formação de um modo de produção capitalista (OLIVEN, 2010, p. 7).

1.2.1 Centralização do poder, ascensão do capitalismo e racionalidade técnica

Com a crise do sistema feudal, concomitantemente, verifica-se a emergência de uma nova classe social: a burguesia comercial, patrocinada pelos lucros advindos da atividade mercantil. Por conseguinte, desenvolve-se um novo modo de produção, o capitalismo, “aqui instituído em sua forma comercial e bancária, implicando na transformação da riqueza - até então imobiliária - em mobiliária e no estabelecimento dos circuitos de troca” (BORATTI, 2008, p. 20). Cumpre salientar que a mobilidade do capital foi condição para o desencadeamento da industrialização (*vide* tópico 1.2.2).

Em um cenário de desordem e decadência, “o poder foi ter às mãos daqueles que controlavam os exércitos, as rotas de comércio e as grandes acumulações de capital” (MUMFORD, 2004, p. 377). A centralização do poder se personifica nos Estados nacionais – as monarquias absolutistas.

Interessante notar que a figura do Estado aparece como um aparato que “protege os privilégios e propriedades da nobreza, mas ao mesmo tempo responde aos interesses da classe mercantil e manufatureira na medida em que unifica regiões inteiras sob uma mesma moeda, levantando barreiras feudais e facilitando enormemente as atividades comerciais” (ROLNIK, 1995, p. 38). Na verdade, trata-se de duas faces da mesma moeda: a centralização do poder era necessária para a criação da cidade-capital, bem como a própria existência de uma cidade no comando das rotas comerciais e militares contribuía para o fortalecimento e a unificação do Estado.

O fortalecimento do Estado absolutista está relacionado com o aumento de seu potencial militar e de conquista, que vai se alastrando pelas cidades vizinhas não só para expandir seu território, mas, sobretudo, para arrecadar mais tributos da população anexada. Não se ignora também que o crescimento populacional dessa época atingiu patamares nunca

antes vistos pela sociedade medieval. Isso permitiu a perpetuação dos privilégios da nobreza e de gastos com futilidades estéticas, o que pode ser percebido na arquitetura barroca e seus exemplares: palácios de luxo e catedrais gigantescas, sempre com o objetivo de ostentação de poder.

Outras diversas mudanças decorreram desse cenário moderno. Além das rotas de comércio da Europa ao Oriente, os Estados unificados passaram a se lançar ao mar, em busca de novas rotas de comércio e matérias-primas, o que possibilitou também a instituição de tributações aduaneiras e a ampliação dos mercados europeus, voltados à exportação de produtos manufaturados para as colônias (*vide* subtópico 2.1.1).

A partir do século XVI, a cidade viu-se como um território de possibilidades, um espaço livre e próspero, cuja própria falta de regulamentação atraía novos empreendimentos econômicos e uma espécie desordenada de desenvolvimento urbano. No entanto, aos poucos essa ilusão de libertação das amarras feudais viu-se dominada pelo poder concentrado do monarca, que buscou nessa unificação nacional a consolidação do poder político e controlador dos cidadãos e da cidade.

Consoante Mumford (2004, p. 388), é impossível atribuir um papel preponderante do crescimento do Estado moderno ao capitalismo, à técnica e à guerra: cada um se desenvolveu graças a pressões internas e em resposta a um meio comum.

O poder beligerante do Estado influenciou nas novas táticas de defesa do território, com a construção de fortificações em detrimento das simples muralhas medievais, bem como intensificou, conforme já dito, a expansão da cidade-capital sobre outras cidades menores, aglutinando os espaços como forma de demonstração de disciplina e glorificação. Assim, sob ameaça constante, o povo adquiriu o hábito de aceitar essa disciplina pesada e coercitiva, não só desempenhada pelo aparelho estatal, como, posteriormente, nas fábricas, visto que a lógica militarista foi adotada à risca pela burguesia industrial (MUMFORD, 2004, p. 393-395).

Por trás dos interesses imediatos do novo capitalismo – mais especificamente, o seu amor ao dinheiro e ao poder –, a técnica desempenhou um papel central na mudança da concepção do espaço. Não distante da lógica da ordem e controle, o estilo barroco² foi implantado e adotou critérios de grandeza, continuidade, clarificação e retidão do traçado das cidades.

² Ruelas tortuosas e becos escuros tornavam-se suspeitos aos olhos do Estado absolutista. Assim, adotando critérios renascentistas – amplificação e iluminação – e, posteriormente, incluindo técnicas contraditórias – retidão calculista ao lado de grandes adornos e monumentalidades – é que se consolida o estilo barroco no urbanismo.

Uma das características mais distintivas da estratégia e modo de ação do Estado na cidade capitalista é a emergência de um plano,

intervenção previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano, tal como conhecemos hoje. O que há de mais forte e poderoso atrás da ideia de planejar a cidade é a sua correspondência a uma visão da cidade como algo que possa funcionar como um mecanismo de relojoaria, mecanicamente (ROLNIK, 1995, p. 55).

A idealização das cidades se materializava nos projetos planejados por meio de uma lógica muito bem definida: primeiro pela leitura mecanicista, entendendo a cidade como espaço de circulação dos fluxos de mercadorias, pessoas, exército, veículos, etc.; segundo pela ordenação matemática, seguindo uma racionalidade estritamente técnica e despolitizada; terceiro, pela adoção do pressuposto de que uma cidade planejada é uma cidade sem males ou defeitos; e, por fim, pela crença de que o Estado poderia controlar o crescimento e desenvolvimento da cidade pelo domínio dos espaços e monopólio da técnica (ROLNIK, 1995, p. 58-59).

Nada obstante, a ordenação do território é pensada e executada para a acumulação de capitais nas mãos daqueles que já os possuem. Desde logo, as esferas dominantes pressionaram o Estado para que essa ordenação possibilitasse a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Assim, a forma de ocupação dos terrenos na cidade foi implementada pela divisão de lotes geométricos facilmente mensuráveis (ROLNIK, 1995, p. 54).

Ao contrário das cidades medievais, de crescimento espontâneo e num amontoado de pessoas sem a separação espacial de classe definida, as cidades modernas passam a concretizar uma nova segregação social, que antes estava reduzida ao espaço privado e ao político e agora se lança sobre todos os espaços em sua literalidade. Somado a isso, a terra urbana passou a ser, per si, uma mercadoria, o que só aprofundou a segregação espacial e as desigualdades sociais.

As consequências desse distanciamento entre o ambiente de ricos e pobres ficam mais evidentes com a criação de uma burocracia administrativa e na normatização desses padrões de cidade pelo Direito.

Nesse sentido, Mumford (2004, p. 398-399) elucida que “a política do poder e a economia do poder reforçavam-se mutuamente. As cidades cresciam; os aluguéis subiam; os consumidores se multiplicavam; os impostos aumentavam. Nenhum desses resultados foi obra do acaso”. E completa:

Lei, ordem, uniformidade – tudo isso são, pois, produtos especiais da capital barroca; mas a lei existe para confirmar a situação e assegurar a posição das classes privilegiadas; a ordem é uma ordem mecânica, baseada não no sangue, na vizinhança ou nas fidelidades de parentesco e afeições, mas na sujeição ao príncipe reinante; e quanto à uniformidade – é a uniformidade do burocrata, com seus escaninhos, seus processos, sua papelada, seus numerosos métodos de regularizar e sistematizar a coleta de impostos. Os meios externos de impor esse padrão de vida acham-se no exército; seu braço econômico é a política capitalista mercantil; e suas instituições mais típicas são o exército permanente, a bolsa, a burocracia e a corte (MUMFORD, 2004, p. 399).

Acima foi exposto um panorama inicial do surgimento, crescimento e desenvolvimento da cidade moderna. Todavia, em decorrência do desenvolvimento das ciências e novas tecnologias, do financiamento e investimento da burguesia, da nova divisão e especialização do trabalho e do excedente de mão de obra concentrada nas cidades, sua expansão mais significativa ocorreu no processo de industrialização.

1.2.2. O processo de industrialização como indutor da urbanização das cidades

De acordo com Lefebvre (2006, p. 3), o processo de industrialização é o *indutor* das transformações na sociedade e os *induzidos* seriam os “problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura”.

Para entender as ideias do referido autor, é imprescindível perceber que, antes da industrialização, a cidade já tinha uma poderosa realidade. Segue-se que a sociedade, em seu conjunto, abarca a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, constituindo, assim, uma *rede de cidades*, ligadas por estradas, vias fluviais e marítimas. O que se levanta sobre essa estrutura é o Estado, poder centralizador, com todo o seu aparelho burocrático concentrado em um território. Aqui, uma cidade predomina sobre as demais: a capital (LEFEBVRE, 2006, p. 5).

A capital passa a ser o local onde está o aparelho do Estado, onde há concentração de riquezas materializadas em grandes obras, festas e monumentalidades, onde moram as classes mais abastadas. Por ser a capital um lugar de privilégio, os detentores do poder e da riqueza sentiam-se constantemente ameaçados (LEFEBVRE, 2006, p. 6). A estratégia de proteção consistia em anular os espaços públicos, locais de explosão dos conflitos sociais, rompendo com a produção de obras e focando-se na produção de produtos. A burguesia estava comprometida com a transformação da sociedade em uma sociedade de consumo.

Embora a cidade seja um campo conflituoso e contraditório, a visão privatista dos espaços - importada do palácio para as residências das classes médias - acabara por enfraquecer o interesse pelos espaços públicos (MUMFORD, 2004, p. 415), o que colaborou com o surgimento de espaços vazios para apropriação dos mercados, especulação dos terrenos e aumento no valor dos imóveis (MUMFORD, 2004, p. 456-457).

Entendida a configuração da cidade-capital e a lógica do sistema capitalista, passa-se à abordagem do surgimento da industrialização.

O processo de industrialização, além das circunstâncias já examinadas, só foi possível graças ao desmantelamento das corporações de ofício e à concentração da produção nas mãos do capital comercial. Isso conduziu a um processo de parcelamento e seriação do trabalho. Por conseguinte, “a burguesia mercantil passa a investir na aquisição dos instrumentos de produção, e não mais apenas na matéria-prima ou no produto final, promovendo, então, a separação do produtor de suas condições de produção” (BORATTI, 2008, p. 20-21).

A partir daí, verifica-se a subordinação do trabalho ao capital e a disseminação do trabalho assalariado

com a expansão da manufatura, cuja extensa divisão do trabalho tendia a desmembrar os antigos ofícios, reduzindo-os a uma miríade de funções especializadas e mutuamente dependentes, tornava-se possível empregar homens sem longo aprendizado anterior, que eram adestrados com relativa rapidez no trabalho e que se inseriam no processo produtivo apenas como assalariados. Tais homens não dominavam mais as condições de produção nem possuíam os instrumentos de trabalho, que lhes eram colocados à disposição pelo empregador. A partir deste momento, estão postas as condições para separar o produtor de suas condições de produção, subordinando-as ao capital. Surge o fabricante, cuja meta é a valorização de seu capital, tanto em sua forma fixa como circulante, dando sempre preferência às técnicas de produção que permitem obter um dado valor de uso com o menor gasto de tempo de trabalho (vivo ou morto) socialmente necessário (SINGER *apud* BORATTI, 2008, p. 21).

Outrossim, atenta-se para o fato de que tal conjuntura transforma as cidades em pólos de atração populacional, não somente em relação à migração da população rural, mas também de migrantes estrangeiros³ (ENGELS, 2008, p. 59), que vão servir de mão-de-obra para a indústria.

O grande contingente de pessoas dispostas a exercer um trabalho assalariado fez surgir um *excedente de reserva do proletariado* e, ao lado da redução das distâncias e a seriação

³ Engels, em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, retrata essa atração de trabalhadores das regiões agrícolas que emigram para as cidades, bem como de multidões de irlandeses, devido ao impacto da própria revolução industrial inglesa na Irlanda - que há época viu sua autonomia de nação cerceada pelo Império Britânico. No mesmo sentido, Rolnik (1995, p. 79) relata que a revolução industrial, desde seus primórdios, alimentou-se desses movimentos migratórios de grandes massas, e destaca que a cidade industrial passa a ser marcada pela heterogeneidade.

crecente do trabalho, os preços de produção barateavam, que, por sua vez, possibilitavam a construção de mercados cada vez maiores:

A penetração crescente dos produtos industrializados aniquila a produção artesanal organizada em bases corporativas e substitui, pouco a pouco, a produção doméstica. Com isso mais e mais setores da população são englobados pela produção industrial – antigos mestres, aprendizes e jornaleiros, mas, ainda, pouco a pouco também as mulheres, as crianças, os trabalhadores do campo (ROLNIK, 1995, p. 78).

Cumprе salientar que a indústria nascente tende a ser implantada fora das cidades⁴, próximas a fontes de energias, meios de transporte e reserva de mão-de-obra (LEFEBVRE, 2006, p. 7). Somente posteriormente alguns ramos da indústria se fixam nas centralidades urbanas (BORATTI, 2008, p. 22), uma vez que a maximização dos lucros dependia de um exército de reserva de trabalhadores e da ampliação da rede de consumo dos produtos industriais.

Distante de qualquer ordem de regulação territorial, a fábrica se fixa onde lhe é conveniente e, ao seu redor, vão se amontoando os operários e os indigentes em condições precárias. Nesse contexto, é indispensável trazer recortes de Engels, que trata dos problemas habitacionais originários da falência da produção manufatureira e da consolidação da produção industrial:

No momento mesmo em que os operários afluem em grande número às cidades, as habitações operárias são destruídas em massa. [...] A extensão das grandes cidades modernas dá aos terrenos, sobretudo nos bairros do centro, um valor artificial, às vezes desmesuradamente elevado; os edifícios construídos sobre esses terrenos, longe de aumentar o seu valor, ao contrário, o diminuem, pois já não correspondem às novas condições, e são derrubados para serem substituídos por novos edifícios.[...] O resultado é que os operários vão sendo afastados do centro para a periferia; que as residências operárias e, em geral, as residências pequenas, são cada vez mais escassas e mais caras, chegando até a ser impossível encontrar uma casa desse tipo, pois em tais condições a indústria de construção encontra na edificação de casas de aluguel elevado a um campo de especulação infinitamente mais favorável (ENGELS *apud* BORATTI, 2008, p. 23).

Engels ainda denuncia as condições subumanas que viviam os trabalhadores da Inglaterra, no século XIX, que contrastavam com o ideal de traçado introduzido pelo padrão burguês-estadista:

Ruas inteiras e numerosas ruelas e pátios de Huddersfield não estão nem pavimentados, nem providos de esgotos ou outra forma de escoamento; nesses sítios amontoam-se detritos, imundices e sujidades de todas as espécies, que ali fermentam e apodrecem, e quase por todo o lado a água estagnada acumula-se em charcos; em consequência disso, os alojamentos

⁴ Lefebvre (2006, p.7) faz uma ressalva quanto a essa afirmação: “Nenhuma lei é inteiramente geral e absoluta. Esta implantação de empresas industriais, inicialmente esporádicas e dispersas, depende de múltiplas circunstâncias locais, regionais, nacionais”.

contíguos são necessariamente sujos e insalubres, de tal modo que ali aparecem doenças que ameaçam a salubridade de toda a cidade (ENGELS, 2008, p. 75).

Com a transformação da cidade e de seus entornos, sem ignorar inclusive os reflexos que a indústria produziu em áreas rurais⁵, Lefebvre (2006, p. 9) identifica um duplo processo, ou, utilizando a expressão do autor, *um processo de dois aspectos*: industrialização e urbanização. E completa que “os dois aspectos deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial”.

Em outras palavras, a industrialização está ligada à ideia de progresso, riqueza e emprego aos habitantes da cidade; a urbanização demonstra que essa prosperidade é fictícia. Entretanto, no âmbito do discurso, a ideia de prosperidade é mantida pelo circuito de produção.

Milton Santos (2009, p. 23-34) desmistifica o conceito banalizado de urbanização ao denunciar o equívoco de relacioná-la como algo, per si, progressista:

O processo de urbanização se contrapunha à vida rural, esta está ligada à pobreza e ao atraso; aquela, ao desenvolvimento e à riqueza da população. Com o tempo, essas premissas se mostraram errôneas. [...] Então, passou-se a associar o “erro” a outros fatores, como a hiperpopulação, habitação, emprego, educação, mas nunca evidenciando que o processo de urbanização acarretava consigo também a pobreza.

A expansão urbana trouxe não só um aumento da pobreza, mas também um aumento da degradação do meio ambiente e da produção de riscos, dentro e fora do tecido urbano. Isso porque o uso e a ocupação do solo se guiaram pelo princípio do “crescimento econômico a qualquer custo social ou ambiental”, na certeza de que a intervenção tecnológica conseguiria dar conta da mitigação ou solução dos riscos e danos socioambientais (DIESEL; ORTH; SILVA JR, 2010, p. 119).

Ocorre que essa promessa de gestão dos riscos socioambientais se materializou de forma mais efetiva como prática discursiva, servindo mais para legitimar o crescimento econômico-espacial do que propriamente para reverter a vulnerabilidade dos grupos menos favorecidos, a degradação ambiental e os riscos produzidos pelo duplo processo industrialização-urbanização.

Especificamente quanto aos riscos ambientais, pode-se afirmar que esses

⁵ Ao instalar fábricas nas zonas ditas “urbanas” ou ao mecanizar a produção agrícola, a indústria faz com que um grande contingente de trabalhadores migre para esses postos de trabalho disponíveis e se afixem nas proximidades do local de trabalho. Assim, essa ocupação desenha o traçado do crescimento das cidades, que se revela sempre irregular justamente porque a necessidade de habitar e pertencer ao lugar antecede a preocupação do planejar o futuro da cidade e das próximas relações humanas.

são resultado de processos decisórios levados a efeito no curso no processo de modernização técnico-científica característico da industrialização. Consequentemente, são aceitos como necessários e inevitáveis ao progresso e ao desenvolvimento econômico, e, portanto, legitimados pelas instituições (LEITE; BORATTI, 2009, p. 107).

Dessa abordagem, verifica-se que a visão otimista do processo de urbanização não passa de uma construção ideológica da modernidade, nascida da Revolução Industrial e expandida para o mundo em uma acepção etnocêntrica dos países desenvolvidos – ou seja, aqueles que adotaram pioneiramente o modelo modernista de desenvolvimento dos espaços urbanos.

Por sua vez, a urbanização de cunho modernista postula um modelo a-histórico e linear de mudança social, uma espécie de determinismo cultural, em que as localidades desenvolvidas estão no estágio final, devendo as demais percorrer a cadeia evolutiva (OLIVEN, 2010, p. 26).

Apesar da crença progressista nos padrões modernistas de desenvolvimento das cidades, não se podia negar que a urbanização vinha acoplada de vários problemas, tais como degradação ambiental, desorganização estética e social, carência de habitação, desemprego, insalubridade, etc. A solução para esses problemas urbanos se deu na seara técnica, em uma nova ciência denominada de Urbanismo.

1.2.3. O Urbanismo

No final do século XIX, “a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica” (CHOAY, 2005, p. 2). Na busca de se consagrar como uma universalidade científica, o Urbanismo objetiva

resolver um problema (o planejamento da cidade maquinista) que foi colocado bem antes de sua criação, a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações (CHOAY, 2005, p. 3).

Em outros termos, “o Urbanismo foi de certo modo, uma tentativa de responder ao nível de uma dada razão e de uma dada estruturação, naturalmente sócio-histórico-culturais, problemas levantados pela introdução maciça da máquina na cidade do homem”. Ocorre que as soluções apresentadas pelo urbanismo sempre estiveram fundamentadas na ideia de modelo

ou esquema ideal, “a cujos ditames o projeto urbanístico tem procurado submeter, por um ato de força, a realidade”.⁶

Mister ressaltar que, num primeiro momento, o Urbanismo vai se preocupar com o embelezamento e melhoramento estético das cidades. De acordo com o conceito de Agache, é possível perceber que

o Urbanismo teve, de início, uma preocupação com a composição plástica em acordo com os valores dominantes da sociedade, e que se colocava de maneira se favorecesse ao modo de vida coletivo na cidade assim como o poder das instituições, e a organização ou ordenamento da ocupação do solo, das fachadas, da segurança, e da circulação, o que pode ser observado desde a idade antiga (AGACHE *apud* SANTOS, 2006, p. 8).

Em que pese seja possível identificar elementos de Urbanismo em outros períodos históricos, principalmente com o enfoque estético eleito pelas classes dominantes para se alastrar pelos espaços urbanos, é no contexto da modernidade que o Urbanismo ganha força e conotação de ciência.

As primeiras discussões técnico-científicas sobre o Urbanismo foram protagonizadas em congressos internacionais na primeira metade do século XX, com destaque para o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) realizado em Atenas, onde se estabeleceram os princípios do “Urbanismo Moderno”, consolidado na “Carta de Atenas” (SANTOS, 2006, p. 9). Houve um predomínio dos pensadores franceses, em que Le Corbusier é o maior precursor do modelo racional-funcionalista de cidade.

O urbanismo racional-funcionalista é aquele em que “a cidade é vista como um objeto técnico, determinado e exato, sem uma atenção maior para as questões sociais, históricas e culturais que permeiam o espaço urbano”. Por consequência, a racionalidade é monopolizada pelos arquitetos e engenheiros da época, cuja visão está voltada à fragmentação dos espaços, submetendo essa divisão ao seu caráter funcional: o lugar de circulação, o lugar de residir, o lugar do comércio, o lugar do lazer, etc.

Segundo Santos (2006, p. 11), as premissas do modelo funcionalista revelam “uma preocupação normativa muito rígida e ultrapassada por desconsiderarem que as atividades podem coexistir harmoniosamente no espaço urbano, sem tanta rigidez funcional e ainda os aspectos políticos e sociais que influem na sua configuração”.

É do Urbanismo Moderno que surge a racionalidade de intervenção urbana com o intuito de eliminar os “males” provenientes do processo de urbanização como se fossem “ações cirúrgicas”, em que simplesmente se eliminam os espaços degradados ou se os

⁶ Esses trechos foram tirados da contracapa do livro “O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia”, de Françoise Choay; Tradução Dafne Nascimento Rodrigues . 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

transformam em espaços belos e salubres. No mesmo sentido, Choay (2005, p. 8-11) aponta que esse “modelo progressista” desconsidera elementos socioculturais e históricos, uma vez que a cidade ideal, não raras vezes, não é condizente com sua realidade. Todavia, esse pensamento foi bastante difundido pelo mundo e ainda possui grande força na lógica urbanística atual.

O Urbanismo Moderno sofreu muitas críticas pelo racionalismo e o reducionismo trazido dos modelos teóricos criados (SOUZA *apud* SANTOS, 2006, p. 13), pois suas premissas buscavam uma universalização de soluções, a dita “modernização do espaço urbano”, desconsiderando que as necessidades e problemas das cidades são específicos de cada localidade, e passíveis de análise e intervenções diferentes. Embora seja tamanha a obviedade dessa conclusão, o planejamento urbano contemporâneo insiste em adotar um modelo único de normatização das cidades, conforme será visto mais adiante (conforme subtópico 1.3).

Com o seu desenvolvimento no decorrer do tempo e a ampliação das suas áreas de atuação, o Urbanismo ultrapassou a visão restrita aos planos de urbanificação:

Desse prisma percebe-se então que Urbanismo ultrapassou largamente a esfera do ordenamento morfológico, não se limitando a uma simples técnica do engenheiro ou do arquiteto. Ele passaria a abarcar o campo da comunidade, da planificação social, pois a cidade reflete o estado da sociedade e nela é expressa também uma determinada concepção do mundo, devendo basear-se sempre, em primeiro plano, na melhoria das condições de vida aos habitantes da cidade (BONET CORREA *apud* SANTOS, 2006, p. 15).

Com isso, é imperativo que deixemos os fatores estético-funcionais se desvinculem do centro do Urbanismo e coloquemos aspectos multidisciplinares adicionados de um viés político e crítico da realidade urbana.

Importante salientar que o vocábulo “urbanismo” tem, por muitas vezes, seu significado reduzido ao planejamento urbano. Contudo, um novo paradigma para o Urbanismo se apresenta a partir de políticas urbanas democráticas, planejar e gerir a cidade, afastando-se do cientificismo e do paradigma modernista.

Ao criticar a racionalidade tecnicista, Lefebvre (2006, p. 22) afirma que a desordem urbana é identificável a partir de um referencial de normalidade. Trata-se, na verdade, de uma razão dialética. Nas palavras do autor, “o racionalismo vai instaurar ou restaurar a coerência na realidade caótica que ele observa e que se oferece à sua ação”. Isso significa que, ao determinar um padrão coerente de cidade, a racionalidade moderna se restringe à forma, uma coerência aparente, que se preocupa apenas como operacionalizar a reflexão urbanística.

O referido autor vê o Urbanismo – ramo técnico e científico que vai trazer soluções para o caos das cidades - como máscara e como instrumento: “máscara do Estado e da ação política; instrumento dos interesses dissimulados numa estratégia” que modela o espaço segundo razões técnicas, empresariais e homogeneizantes.

De fato, a fragmentação dos espaços acaba por se revelar uma negação da cidade, onde cada espaço deve obedecer à lei estabelecida pela racionalidade funcional. Esse pensamento do início do século XX se remodela em novos discursos na contemporaneidade, assume novas roupagens e aperfeiçoa a segregação e a desigualdade urbana. Não bastasse a terra urbana ter se transformado em uma mercadoria, a cidade passa a ser inserida nesse percurso de mercado, e cada vez mais perde seu valor de uso, não sem elevar às alturas o seu valor de troca.

1.3 A cidade-mercadoria e sua expansão para o mundo

Atualmente, vivemos a chamada era global. Segundo Milton Santos (2002, p. 23), a “globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”. Para entendê-la, assim como em qualquer período histórico, devemos observar seus elementos fundamentais: o estado das técnicas e o estado da política.

Com o avanço da ciência no fim do século XX, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação. Desse modo, a tecnologia a serviço da obtenção de informações, em uma escala mundial, se tornou um importante instrumento nas relações de poder. A tecnologia da informação conseguiu estabelecer uma convergência dos momentos (SANTOS, 2002, p. 27), como por exemplo, quando uma das potências mundiais se vê imersa em uma crise econômica, que acaba por refletir negativamente também na economia mundial⁷.

O estado das técnicas tem relação direta com as “ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes” (SANTOS, 2002, p. 24). O estado político da globalização se move em direção de

⁷Relembra-se da crise da economia mundial em 2008, a qual teve suas origens em uma política de concessão de crédito para financiar hipotecas do setor de habitação dos Estados Unidos. Ocorre que foram oferecidos empréstimos a clientes que possuíam altos riscos de não quitarem futuramente esse crédito. Por conseguinte, o boicote das hipotecas, a princípio restrito aos EUA, se refletiu nos investimentos de bancos e gestores de fundos de diversos países, criando condições para a crise global de 2008 (UOL, 2013). Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/infograficos/2013/5-anos-de-crise-economica-no-mundo/>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

um único objetivo: a mais-valia globalizada⁸. Os atores desse momento histórico não são mais os Estados-nacionais; esses cedem lugar a grandes multinacionais e grandes empresas:

A atual competitividade entre as empresas é uma forma de exercício dessa mais-valia universal, que se torna fugidia exatamente porque deixamos o mundo da competição e entramos no mundo da competitividade. O exercício da competitividade torna exponencial a briga entre as empresas e as conduz a alimentar uma demanda diuturna de mais ciência, de mais tecnologia, de melhor organização, para manter-se à frente da corrida (SANTOS, 2002, p. 31).

Em meio à competitividade empresarial por espaços de mercado e obtenção de capital, a cidade se mostra um ambiente favorável, atrativo e necessário para a produção da mais-valia universal. Como se pontuou no final do tópico anterior, a própria cidade adquire valor de troca.

A ideia de cidade-mercadoria surge com a ascensão das práticas do neoliberalismo, em meados os anos 80 e na década de 90, em que se pode citar a cidade de Barcelona como expoente desse modelo de cidade à venda⁹.

Ao transformar a cidade em um produto comercializável, impõe-se uma publicidade da cidade, denominada de *marketing urbano*, cujo objetivo deveria depender dos quereres dos clientes, os novos frequentadores da cidade. Seguindo a própria lógica neoliberal, o *marketing urbano* deveria se guiar pelas características dos novos compradores da cidade: os idosos podem buscar uma cidade mais calma ou um grande número de serviços médicos, os religiosos podem preferir lugares de retiro e de prece, os jovens podem desejar certos tipos de entretenimento e lazer, etc. (VAINER, 2012, p. 79).

Paradoxalmente, os novos clientes foram padronizados pelo mercado. As cidades-mercadorias estão atrás de um único cliente: as empresas transnacionais.

A venda da cidade, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança... (VAINER, 2012, p. 79).

Frente a diagnóstico tão universal, parece-me que não há espaços para dissensos ou para qualquer modelo de cidade que não obedeça à lógica hegemônica. A técnica a ser

⁸ É o que Milton Santos chama de “motor único” da globalização (2002, p. 29-30).

⁹ Em seu livro, *La ciudad mentirosa. Fraude y miséria del modelo Barcelona* (2007), Manuel Delgado faz um balanço crítico da experiência de preparação da capital catalã para os Jogos Olímpicos, analisando, de uma perspectiva antropológica, o processo de consolidação de um modelo de empreendimento urbano que se tornou hegemônico no atual cenário internacional. Da perspectiva do autor, ao converter as cidades em produto de consumo, através de uma extraordinária estratégia de *marketing*, tal modelo vem sendo promovido pelo capital financeiro e imobiliário, assim como pela indústria do turismo e do entretenimento, que descobriram no território urbano uma enorme fonte de especulação e enriquecimento (DELGADO *apud* CUNHA, 2013, p. 326).

adotada é a mesma para todas as cidades do mundo, fazendo com que elas se pareçam umas com as outras. Isso faz com que o nível de competitividade entre elas seja diretamente proporcional às opções de barateamento dos investimentos privados feitos nas cidades pelas grandes corporações. Ademais, a apropriação das cidades por interesses empresariais globalizados depende do banimento da política, da eliminação do conflito, da anulação da história e da negação do exercício de cidadania.

Esse modelo de cidade não se sustenta mais sobre bases idealistas. O realismo da proposta fica muito bem delineado quando os consultores urbanos falam que a abertura para o exterior é claramente seletiva: “não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes” (VAINER, 2012, p. 80).

Aqui as questões de segurança afloram, uma vez que a imagem da cidade segura vai acoplada com a venda da cidade “justa” e “democrática”. Isso contrasta com a necessidade de acabar com a forte visibilidade da pobreza, que sai da esfera social e passa a ser um problema paisagístico ou ambiental (VAINER, 2012, p. 82).

Ainda mais contraditório é que a cidade-mercadoria, na condição de objeto, se transverte de sujeito: a cidade-empresa. A coexistência dessas duas identidades é fortemente pregada pelos especialistas em urbanismo, que partem da ideia de que as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios das empresas (privadas).

É nesse contexto que o planejamento estratégico surge como nova fórmula de solução para o crescimento e o desenvolvimento das cidades:

Se durante largo período o debate acerca da *questão urbana* remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a *nova questão urbana* teria, agora, como nexos central a problemática da *competitividade urbana* (VAINER, 2012, p. 76 – grifo do autor).

Relembra Vainer (2012, p. 85) que já não é a primeira vez que, para efeito de seu planejamento, “a cidade toma como protótipo a empresa privada”. O urbanismo modernista inspirou-se na “fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandardizados”:

No modelo modernista, o que seduziu e inspirou os urbanistas na empresa foi a unidade de produção: são os princípios de organização da produção que são transpostos para o plano urbano. Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios (VAINER, 2012, p. 86).

De outro lado, impressiona a rápida difusão desse novo modelo de planejamento para as cidades de todo o mundo, sobretudo, no Brasil e demais países da América Latina. A título

exemplificativo, cita-se a cidade do Rio de Janeiro, a qual foi e será palco de diversos megaeventos, tais como Rio +20 (2012), Vinda do Papa Francisco ao Brasil (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016).

Todavia, a materialização da cidade-espetáculo não seria possível sem a intervenção pública, isto é, sem a abertura advinda do próprio Estado a esse tipo de apropriação da cidade. O projeto de “separação rígida entre o público e o privado” (BORJA; CASTELLS *apud* VAINER, 2012, p. 89), com suas proposições de parcerias entre o empresariado e o Estado, não se alia ao princípio da supremacia do interesse público. Muito longe de ser um sistema meramente gerencial ou operacional, em que ambos os setores visam o bem comum, como diversas fábulas descritas e defendidas pela doutrina administrativista, esse sistema de parcerias se revela uma submissão do Estado ao interesse privado das grandes empresas.

Em outros termos, ao Estado incumbe todo o revés dos investimentos públicos em infraestrutura, concretização de grandes obras, a fim de abrir caminho para a instalação de empresas multinacionais, tornando a cidade competitiva e atrativa ao capital internacional.

Com efeito, o fim da separação rígida entre o setor público e o privado nada mais é do que o repasse total dos centros de decisão do Estado para o setor privado. Consequentemente, há uma reestruturação de significados do poder local, em que a constituição e a legitimação da nova cidadania regressa, analogicamente, à acepção grega de democracia, contudo, com novos atores. As cidades devem amparar os ideais dos *segmentos estratégicos*¹⁰, que são os interesses das grandes corporações, em detrimento dos *grupos com escassa relevância estratégica*, representados pelo povo (VAINER, 2012, p. 90 – grifo do autor).

A unicidade técnica do planejamento estratégico tem como pressuposto a *necessidade de consenso* (VAINER, 2012, p. 91 – grifo do autor). Ao construir um discurso unívoco, extrai-se toda a personalidade do sujeito da fala e se projetam suas pretensões no “sujeito-cidade”: a cidade *deseja*, a cidade *necessita*, a cidade *objetiva*, etc. Desse modo, aceita-se com naturalidade os desejos, necessidades e objetivos da cidade, porquanto há uma consciência generalizada em buscar uma cidade melhor, mais competitiva e, principalmente, uma cidade vencedora.

Essa flexibilização conceitual de cidade, ora como objeto, ora como sujeito, “opera como um poderoso instrumento ideológico, que pode ser utilizada conforme a ocasião e a necessidade” (VAINER, 2012, p. 100).

¹⁰ Curioso notar que nem mais se privilegiam pessoas físicas da elite; a esquizofrenia é tanta que, no campo do discurso, os interesses das classes abastadas se restringem aos interesses das grandes corporações.

Assim, percebe-se que a organização e a estruturação das cidades por meio de um plano não têm um caráter meramente técnico – conforme afirmam os “especialistas” e acredita o senso-comum. Trata-se, na verdade, da ideologia das elites, que encontrou no discurso científico a universalidade e a neutralidade necessárias para a sua legitimação. Desse modo, a tecnociência conseguiu o monopólio da racionalidade, não sem trazer consigo a “miopia econômica” e o “falseamento da história” (BECK, 2010, p. 70-73)¹¹.

Acerca da ideologia, Chauí aponta:

Uma vez sedimentada e interiorizada como senso-comum, a ideologia mantém-se mesmo após a vitória da classe emergente, que se torna, então classe dominante. [...]. Assim, mesmo que a classe dominante seja percebida como tal pelos dominados, mesmo que estes percebam que tal classe defende interesses que são exclusivamente dela, essa percepção não afeta a aceitação das ideias e valores dos dominantes, pois a tarefa da ideologia consiste justamente em separar os indivíduos dominantes e as ideias dominantes, fazendo com que apareçam como independentes uns dos outros (CHAUÍ, 2001, p. 101).

Além da incorporação da ideologia dominante pelo senso-comum, nota-se também uma espécie de limitação da racionalidade a sua reprodução, ou seja, nos deparamos com a impossibilidade de pensar além do existente (ADORNO; HORKHEIMER *apud* CROCHIK, 2003, p. 29). É o que se percebe das “novas” formas de planejamento urbano, tais como o planejamento estratégico, cujo nome muda sem, contudo, mudar a sua racionalidade: padronização dos espaços e exclusão da população mais carente.

Muitos são os desafios nos caminhos que buscam a concretização do direito à cidade¹². Por isso é essencial entender os percursos históricos e os discursos que estão por detrás das técnicas que nos são dadas para superar esse cenário de crise nas cidades. Uma análise apurada desse estado de coisas é essencial, seja para a apropriação dos instrumentos já existentes, dando-lhes novos significados e aplicações práticas, seja para a construção de diversas alternativas de solução frente aos problemas urbanos, constituindo um movimento contra-hegemônico na disputa das formas de pensar e desenvolver a cidade.

No capítulo a seguir, observar-se-á que muitos dos pontos aqui levantados se repetem no cenário pátrio. No entanto, a história das cidades brasileiras tem tantas outras peculiaridades que não podem ser descartadas, servindo como elementos fundamentais para entender seu processo de expansão, bem como a incorporação da problemática urbana no âmbito jurídico.

¹¹ A miopia econômica e o falseamento da história são terminologias utilizadas por Ulrich Beck ao tratar da (ir)racionalidade científica frente à ocultação dos riscos produzidos na sociedade pós-moderna.

¹² A conceituação de direito à cidade será melhor trabalhada no terceiro capítulo desta pesquisa.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E REFLEXÕES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL

Este capítulo se estrutura em duas partes distintas, porém complementares. O objetivo da primeira parte é identificar o modo como o território brasileiro foi ocupado desde a chegada dos portugueses, bem como se desenvolveu a economia, a sociedade e a estrutura político-administrativa ao longo dos três períodos da história do Brasil: Colônia, Império e República. Paralelamente à análise desses elementos pinçados da história, pretende-se investigar qual o papel que o Direito desempenhou no Brasil e em que medida colaborou para a formação do espaço urbano tal qual vivenciamos na contemporaneidade.

Já na segunda parte deste capítulo, debruça-se sobre a legislação urbanística. Longe de querer esgotar o exame de todos os institutos e normas jurídicas vigentes no ordenamento pátrio, opta-se pela compreensão dos movimentos e pressões políticas que introduziram a questão urbana na pauta legislativa. Por conseguinte, é indispensável examinar a incorporação de parte dessas reivindicações ao texto da Carta Magna de 1988 e a nova abordagem jurídica trazida no Estatuto da Cidade.

2.1 Do colonialismo à República: a ocupação territorial, a urbanização brasileira e os reflexos da produção jurídica na formação do espaço social

De início, insta salientar que o “descobrimento” do Brasil e a colonização portuguesa não foram fatos isolados, naturais ou espontâneos. Na verdade, os três séculos de atividade colonizadora caracterizam um momento histórico do cenário europeu a partir do século XV, que, embora em diversos moldes, se realizava na África, Ásia e América. Esse processo acabaria por integrar o Universo todo em uma nova ordem – a do mundo moderno, em que a civilização europeia se estenderia dominadora por toda parte (PRADO JR., 2011, p. 16-17).

Dito isso, é correto afirmar que “a ocupação e o povoamento do território que constituiria o Brasil não é senão um episódio desse quadro imenso” (PRADO JR., 2011, p. 17). No início da era moderna, a revolução tecnológica no ramo náutico possibilitou a transformação das rotas comerciais, porquanto houve um deslocamento do comércio terrestre, onde passavam as antigas rotas centrais do continente, para o comércio marítimo voltado ao Atlântico, sobressaindo-se os países da península Ibérica e posteriormente Inglaterra, França e Holanda (PRADO JR., 2011, p. 18).

Antes mesmo da vinda dos portugueses ao Brasil, a legitimidade da ocupação e exploração das terras descobertas originou-se do Tratado de Tordesilhas (1494), acordo mediado pelo papa entre Portugal e Espanha, que dividia o mundo por um meridiano, definindo que as terras a oeste pertenceriam ao domínio espanhol e aquelas a leste, à Coroa Portuguesa.

Nos primeiros trinta anos após a chegada dos portugueses, o território aqui encontrado não foi ocupado. O interesse da Coroa se voltava à acumulação de riquezas, sobretudo à extração de metais preciosos, o que não ocorreu nas primeiras décadas em grande monta. A única atividade lucrativa aos cofres da Metrópole era a extração de pau-brasil, utilizada como corante na indústria têxtil europeia. Contudo, a vontade de obter retornos imediatos e a falta de planejamento na extração da madeira, devastaram as florestas da costa em pouco tempo, resultando na necessidade de estruturar uma nova atividade lucrativa na Colônia: a agricultura açucareira (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 54-55).

A necessidade de colonização das terras descobertas não se deu exclusivamente pelo declínio da exploração do pau-brasil. A seu lado, percebe-se a necessidade de proteção do território, porquanto ataques de corsários e pirataria ocorriam corriqueiramente, sendo totalmente ineficaz e caro patrulhar a imensa costa brasileira. Os primeiros colonizadores de fato, além dos náufragos, foram os portugueses punidos com pena de degredo. Já as primeiras organizações instaladas a mando da Coroa foram as feitorias, que serviam como entreposto comercial e como fortaleza para combater os invasores (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 50; 55). Todavia, a ocupação e o povoamento do Brasil que refletem as características arraigadas à sociedade hodierna somente ocorreram a partir do período colonial.

2.1.1 Período Colonial

Somados aos motivos já elencados acima, vale ressaltar que Portugal se via imerso em uma crise financeira devido a gastos excessivos da Coroa com luxo e sustentação do próprio império colonial. Ademais, os países de Reforma Protestante não reconheciam os limites do Tratado de Tordesilhas, o que colocava em disputa o domínio das colônias portuguesas (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 60-61).

Na tentativa de sair da crise, bem como garantir o domínio do território brasileiro, o rei D. João III enviou a primeira expedição colonizadora, chefiada por Martim Afonso de Sousa. Munido de três cartas régias, foram-lhe incumbidos os deveres de combater os ataques estrangeiros, eleger tabeliães e oficiais de justiça, e distribuir lotes de terras (sesmarias). O

sistema de administração territorial implantado foi o das capitanias hereditárias, que consistia em dividir o território brasileiro em grandes faixas e entregar sua administração a particulares, denominados de donatários (geralmente nobres próximos à Coroa Portuguesa). No entanto, muitos dos donatários sequer colocaram os pés nas terras brasileiras (FAZOLI FILHO, 1977, p. 62-68).

As primeiras disposições legais desse período eram compostas pela Legislação Eclesiástica, pelas Cartas de Doação e pelos Forais (WOLKMER, 2003, p. 43). Nas Cartas de Doação estavam previstos os limites do terreno, a concessão de poderes de jurisdição e de polícia aos donatários, a autorização para fundar vilas e deter o monopólio do fabrico de açúcar. Já os Forais continham os deveres para com a Coroa, principalmente em relação ao repasse de tributos (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 76-77). Nota-se que os lotes de terra eram de titularidade de Portugal, cuja legitimidade retira-se do Tratado de Tordesilhas, e repassados aos donatários para sua administração, em contratos de enfiteuse¹³ (RIZZARDO, 2011, p. 828), transmitida hereditariamente aos sucessores dos donatários originários.

Das quinze capitanias instituídas apenas duas prosperaram. A maioria delas sofreu com a escassez de recursos para os altos investimentos na construção dos engenhos de açúcar e na aquisição de mão-de-obra escrava. Outrossim, não foram todos os colonos que conseguiram manter um clima de animosidade com os povos indígenas, principalmente após tentativas de escravizá-los (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 76-79).

Devido ao fracasso das capitanias, Portugal centralizou o sistema administrativo da Colônia pela instituição do Governo-Geral (1548), com o objetivo de controle direto dos agentes reais sobre os colonos. A organização desse novo sistema resultou na criação de um aparelho burocrático juntamente com a fundação de sua sede, a primeira capital do Brasil, Salvador, em 1549 (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 89).

De outro vértice, percebe-se que essa centralização da Metrópole trouxe consigo todo o aparato burocrático e legalista à imagem do Estado e Direito Português. Segundo Wolkmer (2003, p. 44):

De fato, o Direito vigente no Brasil-Colônia foi transferência da legislação portuguesa contida nas compilações de leis e costumes conhecido como Ordenações Reais, que englobavam as Ordenações Afonsinas (1446), as Ordenações Manuelinas (1521) e as Ordenações Filipinas (1603). Em geral, a legislação privada comum, fundada nessas Ordenações do Reino, era aplicada em qualquer alteração em todo território nacional.

¹³ As terras se integraram ao domínio particular através das sesmarias que eram datas de terras doadas pela Coroa portuguesa a particulares, com a finalidade exclusiva de cultivarem-nas e nelas edificarem as suas moradias. Caso não atingissem a finalidade prevista, voltavam ao domínio da Coroa, quando então eram consideradas devolutas (RIZZARDO, 2011, p. 828).

No mesmo sentido, Prado Jr. (2011, p. 318-319) retrata essa desconexão das normas importadas da Metrópole para o Brasil:

Percorre-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado, que nos parece inteiramente desconexo, de determinações particulares e casuísticas, de regras que acrescentam umas às outras sem obedecer a um plano algum conjunto. [...]. Como resultado, as leis não só eram uniformemente aplicadas no tempo e no espaço, como frequentemente se desprezava inteiramente, havendo sempre, caso fosse necessário, um ou outro motivo justificado para a desobediência. E daí, a relação que encontramos entre aquilo que lemos nos textos legais e o que efetivamente se pratica é muitas vezes remota e vaga, se não redondamente contraditória.

A inadequação das normas portuguesas à realidade brasileira fez nascer a prática de uma normatização casuística, a fim de regulamentar situações cotidianas específicas da realidade colonial, todavia sempre voltada para atender os interesses da Metrópole e, por vezes, da elite rural que se formava. Essas leis extravagantes se debruçavam principalmente acerca da regulamentação comercial (WOLKMER, 2003, p. 44). Isso porque ocorreu um descolamento do eixo econômico do Oriente para a América, sendo os engenhos de açúcar brasileiros a principal esperança de enriquecimento do trono português (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 90).

Ao analisarmos o processo de formação das nossas instituições e de seus atores sociais, verifica-se que a herança colonial (patrimonialismo e mentalidade conservadora) marcou profundamente o desenvolvimento posterior da sociedade brasileira – tanto no Império, quanto na República (WOLKMER, 2003, p. 36).

O país se edificou como uma sociedade agrária baseada no latifúndio, “existindo, sobretudo, em função da Metrópole, como economia complementar, em que o monopólio exercido opressivamente era fundamental para a burguesia mercantil lusitana” (WOLKMER, 2003, p. 37). A sociedade se delineava nessa base da monocultura latifundiária, em que figuravam grandes proprietários de terra e a massa de mão-de-obra escrava. O trabalho escravo veio ao encontro com os interesses tanto do capitalismo mercantil – com alta lucratividade do tráfico negreiro -, como dos latifundiários – pois “se fossem importados homens livres, estes poderiam tomar-se donos de um pedaço das terras devolutas que existiam em abundância” (WOLKMER, 2003, p. 37-38).

Essa invisibilidade social não recaiu somente sobre os africanos trazidos ao Brasil, como também sobre os povos indígenas, homens livres e proprietários de minifúndios. Igualmente, pouco se preocupavam os portugueses com os limites do meio físico. Holanda aponta a ideia predatória e despreocupada da Coroa Portuguesa:

desde os tempos mais remotos da colonização, norteadas a criação da riqueza no país não cessou de valer um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. Ou,

como já dizia o mais antigos dos nossos historiadores¹⁴, queriam servir-se da terra, não como senhores, mas como usufrutuários, “só para a desfrutarem e a deixarem destruída” (HOLANDA, 1995, p. 52).

Cediço que a descon sideração de fatores sociais e ambientais fez e faz parte da nossa história. Isso se agrava quando os fatores políticos e econômicos são reforçados pelas normas jurídicas, ficando aqueles à margem da lei, ou, quando incluídos, passam a ser interpretados com discricionariedade pelos operadores do Direito.

Como já mencionado, as bases privatistas sempre trilharam os caminhos jurídicos, inclusive nos setores públicos, uma vez que os ocupantes desses cargos e funções saem, via de regra, do berço das elites. Nesse sentido, Wolkmer (2003, p. 38) assinala que a estrutura política consolidada no Brasil surgiu sem identidade nacional, completamente desvinculada dos interesses da população de origem.

Alheia à manifestação e à vontade da população, a Metrópole instaurou extensões de seu poder real na Colônia, implantando um espaço institucional que evoluiu para a montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donatários, senhores de escravos e proprietários de terras. Com isso, desenvolveu-se, como lembra Antonio C. Mendes, um cenário contraditório de dominação política: “de um lado, a pulverização do poder na mão dos donos das terras e dos engenhos, seja pelo profundo quadro de divisão de classes, seja pelo vulto da extensão territorial; de outra parte, o esforço centralizador que a Coroa impunha, através dos governadores-gerais e da administração legalista. A ordem jurídica vigente, no domínio privado ou público, marchará decisivamente no sentido de preeminência do poder público sobre as comunidades, solidificando uma estrutura com tendência à perpetuação das situações de domínio estatal”.

A lógica em torno do surgimento das cidades brasileiras não foi diferente. No período colonial, “os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não da criação espontânea da massa” (SILVA, 2012, p. 21). A primeira vila fundada no Brasil foi São Vicente, em 1532, logo na primeira expedição colonial comandada por Martim Afonso de Sousa. À época da instalação do Governo-Geral (1549) já existiam 16 povoados e vilas no litoral brasileiro (REIS FILHO *apud* SILVA, 2012, p. 21).

No início do povoamento do Brasil, os aglomerados urbanos fixaram-se no litoral, em virtude do tipo de economia prevalecente, voltada à exportação de matérias-primas para Portugal. A distribuição pelo território da colônia se deu de maneira extremamente irregular. Os núcleos populacionais mais densos eram separados uns dos outros por largos vácuos de povoamento ralo ou inexistente (PRADO JR., 2011, p. 34).

A predominância do contingente populacional em áreas litorâneas ainda se verifica na contemporaneidade. Já os vácuos existentes entre as cidades não são regra ao longo da

¹⁴ Aqui Holanda se refere a Frei Vicente do Salvador, *História do Brasil*, 3ª ed. São Paulo.

extensão espacial do país, embora se possa constatar que, em grande parte do território, há uma discrepância entre a densidade demográfica das grandes metrópoles e das pequenas cidades (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2010).

A expansão para o interior foi um processo lento, que visava a exploração mais do que a fixação territorial. Prado Jr. (2011, p. 36) elenca dois fatores essenciais a essa investida:

O bandeirismo preador de índios e prospector de metais e pedras preciosas, que abriu caminho, explorou a terra e repeliu as vanguardas da colonização espanhola concorrente; mais tarde, a exploração das minas, descobertas sucessivamente a partir dos últimos anos do século XVII, e que fixou núcleos estáveis e definitivos no coração do continente (Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso).

Há outras particularidades locais que ajudaram a alcançarmos o atual território brasileiro. No extremo Norte e Sul do País, há a presença das missões católicas, com destaque a dos padres da Companhia de Jesus. Na bacia amazônica, desenvolveu-se a exploração de produtos da floresta, chamados de “drogas do sertão”. No sertão do Nordeste e em outras regiões iniciou-se a produção pecuarista, a fim de abastecer os maiores centros agrícolas. Todos esses fatores são condicionados, em grande parte, pela inércia castelhana (PRADO JR, 2011, p. 36).

Nesse ponto, nota-se que o direito acordado no Tratado de Tordesilhas já não era respeitado, o que resultou em um novo pacto entre Portugal e Espanha em relação à divisão de suas colônias: o Tratado de Madri (1750). As linhas divisórias tomaram por base elementos paisagísticos e de relevo. Destaca-se também a mudança do critério de domínio, que passou a ser legitimada pelo *uti possidetis* - “a terra é de quem ocupa” (PRADO JR, 2011, p. 38).

Mas a mudança do paradigma jurídico não traz acoplada consigo, necessariamente, a mudança das estruturas sociais, econômicas, culturais ou políticas. Na história do Brasil, ao revés, o direito sempre significou uma manobra discursiva produtora de situações paradoxais e altamente conservadoras.

Ainda que o ciclo econômico da mineração no século XVIII tenha colaborado para o povoamento do interior e para a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, a formação das cidades e o crescimento daquelas já existentes seguiu a lógica da fixação litorânea voltada à exportação. Após a decadência das minas, há novamente um retorno à agricultura e à ocupação costeira. O despovoamento das regiões mineradoras contribuiu para o surgimento de novas províncias, instaladas nas periferias, onde o solo era mais propício ao plantio, principalmente de produtos como o café e o algodão (PRADO JR., 2011, p. 76-78).

Importante salientar que toda a estrutura da nossa sociedade colonial teve suas bases fora dos meios urbanos (HOLANDA, 1995, p. 73). As cidades eram dependentes dos grandes

latifúndios, local onde se desenvolveu toda a estrutura social durante os séculos iniciais da ocupação europeia.

Consoante se apresentará a seguir, no período imperial

eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos dos fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio (HOLANDA, 1995, p. 73).

2.1.2 Período Imperial

O rompimento das primeiras amarras com a estrutura social ruralista não partiu da população local, nem resultou do aquecimento do comércio interno. A ascensão dos centros urbanos vincula-se com a vinda da Família Real (1807) e, depois, pela Independência (1822), ou seja, partiu do Estado Português diante de um cenário conturbado¹⁵.

No fim do século XVIII, enquanto o ciclo da mineração entrava em declínio, a atividade agrícola ganhava novo fôlego com os estímulos do próprio governo lusitano. Nessa nova fase, a expansão agrícola se inclinava para a diversificação dos cultivos, em atenção às especificidades de cada região, destacando-se a produção cafeeira no interior paulista (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 248).

O incentivo à agricultura e o conseqüente aumento da população permitiram o surgimento da pequena indústria no Brasil, por exemplo, a fabricação de telhas, de caieiras, olarias, cerâmicas, etc. Destaca-se que as manufaturas têxteis (para a confecção de roupas para os escravos) e a siderurgia de ferro tiveram certa expressão, contudo as primeiras foram proibidas pelo Alvará de D. Maria I, em 1785, e a segunda sofreu tremenda oposição oficial (FAZOLI FILHO, 1977, p. 42).

Todos esses fatores contribuíram para a diversificação dos mercados e estímulos do comércio, cujas bases eram os grandes centros urbanos. Isso possibilitou a criação de um

¹⁵ A vinda da Corte Portuguesa ao Brasil é fruto das disputas entre ingleses e franceses pela hegemonia na Europa. A crise do capitalismo comercial, o desenvolvimento da industrialização inglesa e o aumento da dependência de Portugal para com a Inglaterra, criaram as condições propícias à crise econômica do absolutismo há muito tempo questionado pela ideologia liberal (FAZOLI FILHO, 1977, p. 129). O Império Napoleônico declarou o bloqueio continental naquele continente contra a Inglaterra, na tentativa de quebrar seu comércio e, conseqüentemente, seu poder de influência. O príncipe regente D. João VI viu-se encurralado pelas duas potências: a França impunha o bloqueio à comercialização com a Inglaterra, sob pena de invasão e deposição do regente do trono português; a Inglaterra ameaçava ocupar as colônias portuguesas e derrubar o regente, saqueando todas as cidades lusitanas. A dependência dos empréstimos e investimentos ingleses, bem como a dependência do sistema colonial para reerguer a economia do país fizeram com que a família real e a Corte fugissem para o Brasil, com o apoio da marinha britânica. Em troca, Portugal deveria abrir os portos brasileiros aos produtos ingleses e implantar tarifas alfandegárias especiais (FAZOLI FILHO, 1977, p. 130-132).

comércio inter-regional, porém de pouca expressão devido à falta de infraestrutura e às grandes distâncias entre cidades, vilas e povoados (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 249-250).

No entanto, o surgimento da pequena indústria não alterou as características da sociedade – escravista, latifundiária e subordinada aos mandos dos coronéis -, nem mudou os rumos da economia brasileira, que continuou a exportar produtos agrícolas e a importar manufaturas da Metrópole. Somente com chegada da Corte Portuguesa ao Brasil (1808) se verifica uma mudança das estruturas espaciais, político-administrativas e econômicas, que, grosso modo, começam a moldar a cultura do urbano.

A família real e a nobreza lusitana se acomodaram nas melhores casas na cidade do Rio de Janeiro. Por conseguinte, novos padrões arquitetônicos foram adotados, assim como foram feitas obras de infraestrutura, construção de teatros, criação da imprensa, etc. Até então, as cidades desempenhava a função de corredores dos produtos agrícolas e de sede das instituições oficiais.

A própria elite política que desempenhava funções nas Câmaras Municipais e outras instituições governamentais - denominados “homens bons”- não residia nas cidades por ser ela um espaço depreciativo e insalubre. De fato, os habitantes das cidades eram a escória da sociedade: escravos forros, viajantes, prostitutas, homens livres, marujos e aventureiros (COSTA, 2007, p. 240-245).

Outro fator importante do período foi a abertura dos portos, o que significou o fim do pacto colonial e do monopólio do comércio português. Com a indústria em busca de ampliação de mercados, “a abertura dos portos representou, para os ingleses, a chance de escoar, para o Brasil, uma produção excedente cuja aquisição pela Europa estava interdita em face do bloqueio continental napoleônico”. O Brasil ficou abarrotado de artigos britânicos, muitos deles inúteis à realidade brasileira, situação que tornou mais ostensivo o abismo existente entre as classes da elite e o povo (LOPEZ, 1987, p. 18).

Cabe ressaltar que a abertura ao mercado inglês foi um dos fatores que impediu o desenvolvimento industrial brasileiro, ao lado dos desfalques tecnológicos e financeiros das pequenas e limitadas indústrias locais (LOPEZ, 1987, p. 19).

No plano administrativo, o governo de D. João VI

criou inúmeras repartições, reproduzindo o que já existia em Portugal, implantando um gigantismo burocrático que, muitas vezes inútil e ineficiente, serviu para atender às necessidades de empreguismo e garantiu uma autonomia num setor importante para o Brasil. Ao romper com Portugal em 1822, não foi preciso criar uma estrutura administrativa interna para o novo Estado que nascia (LOPEZ, 1987, p.20).

Por fim, verifica-se que a falência do sistema mercantilista se deu por um jogo de interesses da própria burguesia europeia. No período em que a burguesia se encontrava em um estágio emergente, “o Estado Nacional absolutista serviu aos seus propósitos: significava o controle político sobre uma classe rival, a aristocracia feudal” (LOPEZ, 1987, p. 8). Entretanto, o crescimento da burguesia a sombra do paternalismo mercantilista fez com que essa classe acabasse vendo o Estado outrora protetor como um entrave, um obstáculo ao seu progresso econômico.

Quando a burguesia, através das doutrinas liberais de Adam Smith e do período iluminista, passou a defender um capitalismo baseado no mercado livre e nos mecanismos da livre-concorrência, começou também a condenar a concessão de privilégios, os protecionismos, os subsídios e o intervencionismo estatal de um modo geral (LOPEZ, 1987, p. 8-9).

De fato, o sistema mercantilista contribuiu de forma determinante para o desenvolvimento da revolução industrial. Quando esta, ao expandir-se rapidamente, passou a exigir a ampliação dos mercados e do consumo, até então limitados às elites, “começou a tornar-se clara a pressão do sistema industrial então nascente contra o sistema monopolista, o tráfico negreiro e contra a própria estrutura colonialista de administração direta a partir das metrópoles” (LOPEZ, 1987, p. 10).

No plano global, “o liberalismo emergiu como nova concepção de mundo, impregnada de princípios, ideias e interesses, de cunho individualista, traduzíveis em regras e instituições e vinculado à condução e à regulamentação da vida pessoal em sociedade” (WOLKMER, 2003, p. 62).

Mas, ao contrário do que aconteceu em países como França, Inglaterra e Estados Unidos, em que o liberalismo representou a ascensão da burguesia contra o absolutismo, no Brasil, essa doutrina exprimiu “necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias” (WOLKMER, 2003, p. 63). Nas palavras de Costa (2007, p 32):

os princípios liberais não se forjaram, no Brasil, na luta da burguesia contra os privilégios da aristocracia e da realeza. Foram importados da Europa. Não existia no Brasil uma burguesia dinâmica e ativa que pudesse servir de suporte a essas ideias. Os adeptos das ideias liberais pertenciam às categorias rurais e sua clientela. As camadas senhoriais empenhadas em conquistar e garantir a liberdade de comércio e a autonomia administrativa e judiciária não estavam, no entanto, dispostas a renunciar ao latifúndio ou à propriedade escrava.

A autora aponta também a aversão às multidões e o receio de um levante de negros, o que levou as elites a repelir as formas mais democráticas de governo, encarando com simpatia a ideia de conquistar a Independência com a ajuda do príncipe regente (COSTA, 2007, p. 33).

Para a classe dominante brasileira, o ato de proclamar a chamada independência deveria ficar dentro dos limites de um ato político-administrativo: “assumir o governo do Brasil em lugar da burguesia portuguesa, mas sem alterar a ordem social então vigente baseada no latifúndio patrimonialista e escravocrata” (LOPEZ, 1987, p. 11).

Em 1822, Independência do Brasil foi proclamada pelo príncipe regente, D. Pedro I, com o apoio a aristocracia rural e da urbana – esta ainda em processo de formação. Em verdade, a aristocracia desse período era uma só: os grandes latifundiários. Todavia, percebe-se que, a partir do momento em que a sociedade se urbaniza, a aristocracia se ramifica em novos atores, tais como os banqueiros, comerciantes e funcionários do governo, e criam novas áreas de influência.

Com uma maior estrutura trazida pela Corte Portuguesa no início do século XIX e dinamização do comércio, as cidades passaram a receber novos moradores e visitantes. A maioria das casas ficavam fechadas durante a semana, uma vez que seus proprietários ainda residiam na área rural. A vida citadina se resumia ao interior dos lares. A rua era o lugar dos malandros e marginalizados (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 422-423).

Importante observar que, no Brasil, nunca tivemos uma forma espacial (cidade) que não significasse espaço de trocas. A aristocracia vinha à cidade para as missas, as festas, aos teatros ou para as compras. A rua tinha um conceito pejorativo, representava podridão, insegurança e desprestígio social. São heranças que ainda correm no imaginário das elites do nosso século. Talvez isso também ajude a explicar o motivo da dificuldade de entender a dimensão pública de cidade.

Além de inexistir uma dimensão pública do espaço, havia uma submissão da função pública do Estado aos interesses privados, principalmente por status e sustento dos empregados letrados, filhos da aristocracia que se formavam fora do país. Essa situação propiciava a política de favores, visto que “era ao político, e não ao Estado que o funcionário devia lealdade” (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 438-439).

No período imperial, o liberalismo se concretizou na proposta de progresso e modernização superadora do colonialismo, muito embora admitisse a continuidade da propriedade escrava e da estrutura patrimonialista de poder. Esse liberalismo-conservador possibilitou, de um lado, o clientelismo e a cooptação; de outro, introduziu “uma cultura jurídico-institucional marcadamente formalista, retórica e ornamental” (WOLKMER, 2003, p. 66).

Numa análise mais acurada constata-se que dois fatores foram responsáveis pela edificação da cultura jurídica nacional ao longo do século XIX.

Primeiramente, a criação dos cursos jurídicos e a conseqüente formação de uma elite jurídica própria, integralmente adequada à realidade do Brasil independente. Em segundo, a elaboração de um notável arcabouço jurídico no Império: uma constituição, vários códigos, leis etc. (WOLKMER, 2003, p. 67).

As primeiras faculdades de Direito, “inspiradas em pressupostos formais de modelos alienígenas”, contribuíram para a formação de um pensamento jurídico alheio aos anseios de uma sociedade agrária da qual “grande parte da população encontrava-se excluída e marginalizada” (WOLKMER, 2003, p. 68).

Inegavelmente, o primeiro grande documento normativo do período imperial foi a Constituição de 1824, imbuída de ideais liberais, individualismo econômico e um acentuado centralismo político. O texto constitucional, repleto de formalismos retóricos, feito pelas e para as elites agrárias, se firmava nas máximas propriedade, liberdade e segurança, ignorando a distância entre o legal e a realidade do século XIX (WOLKMER, 2003, p. 70-71).

Após a positivação da organização político-administrativa na Constituição de 1824, iniciou-se o processo de codificação de leis ordinárias. Interessante perceber que primeiramente surge o Código Criminal (1830), seguido do Código de Processo Criminal (1832) e, posteriormente, o Código Comercial (1850). Malgrado houvesse discussões e necessidades de um Código Civil, sua aprovação se estendeu no tempo, sendo sancionado apenas em 1916, já no período republicano.

A codificação dessas legislações seguiu uma ordem lógica. A face punitiva, que recaía exclusivamente sobre os setores marginalizados da sociedade (lê-se índios, negros, homens livres de baixa renda, revoltosos), se instituiu depressa, sem muitas discussões. Já o Código Comercial fora aprovado preferencialmente ao Código Civil, em virtude de a burguesia estar mais preocupada com a regulamentação do comércio do que com a garantia dos direitos civis. O conservadorismo das elites não abriria mão de seus privilégios e de sua superioridade em relação às demais etnias, tendo as discussões se arrastado no tempo para evitar a consagração do negro como sujeito de direitos, mesmo após a abolição da escravidão.

A mentalidade dos juristas também estava mergulhada em “princípios e valores alienígenas”, totalmente apartado do restante da população. Segundo Wolkmer (2003, p. 76), a postura dos magistrados “revela que tais agentes, mais do que fazer justiça, eram preparados e treinados para servir aos interesses da administração local”. Se olharmos para o atual quadro da magistratura, pouco (ou nada) mudou em relação ao século XIX. Isso dificulta a superação de situações jurídicas, mesmo quando o paradigma contido na norma anterior fora superado por outra norma mais progressista.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil abriu-se para as exigências da urbanização em curso, graças aos grandes vultos advindos da exportação de café. Ao contrário do que às vezes se diz, o latifúndio não é um tipo de economia que necessariamente se opunha a uma economia de característica capitalista e industrial. Lopez (1987, p. 70) afirma que muitos dos latifundiários da produção cafeeira investiram na produção industrial:

no caso brasileiro, pelo contrário, a economia rural, latifundiária e empresarial do café até ajudou o incipiente crescimento industrial. Criou capitais para serem investidos no setor, utilizou o imigrante assalariado, estimulando, assim, o mercado interno, e propiciou todo um progresso infraestrutural, financeiro, urbano, comercial, etc., que só favoreceu o progresso industrial.

Outro fator que explica o desenvolvimento da indústria foram os aumentos das taxas alfandegárias que, num primeiro momento, visavam apenas contornar o déficit fiscal brasileiro, mas que refletiram no setor industrial interno. Esse cenário possibilitou a chamada Era Mauá, cujas obras mais significativas foram as estradas de ferro e a iluminação à gás (FAZOLI FILHO, 1977, p. 205).

Em represália à Tarifa Alves Branco, que tributou pesadamente os produtos importados, a Inglaterra promulgou o “Bill Aberdeen”, na tentativa de fazer cessar o tráfico de escravos. Contudo, o fim do tráfico negreiro no Brasil decorreu, sobretudo, de embates entre o partido liberal e o conservador, em que aquele conseguiu aprovar, em 1850, a Lei Eusébio de Queiroz (FAZOLI FILHO, 1977, p. 214).

Cumprir ressaltar que, nesse período, a propriedade privada no Brasil adquire (ainda mais) força e amparo legal. Talvez uma das maiores contradições apresentadas pelo aparato regulatório se materializou com a promulgação da Lei de Terras (1850), logo após a proibição do tráfico de africanos (ao menos por lei), “com a finalidade de proteger a propriedade privada de terra contra as ocupações, quando até essa data a posse era norma para conseguí-la” (MARICATO, 2012, p. 148).

Verifica-se disso que os escravos africanos livres e os imigrantes que viriam para o Brasil estavam excluídos da propriedade privada da terra, sendo proibida por lei a usucapião, fortalecendo a política de manutenção de grandes propriedades de terras nas mãos dos latifundiários. A propriedade passa a ser adquirida pela compra do lote e sua legitimação se funda no título de propriedade.

Interessante notar que, apesar da propriedade agora se legitimar pela compra do terreno, ao longo dos séculos, a terra pública no Brasil passou e tem passado “por um processo de privatização intensivo, muitos os quais têm se dado ilegalmente através de processos diversos – tais como invasões, grilagem, abusos burocráticos e dos cartórios e

outras práticas escusas -, que em parte determinaram a atual estrutura fundiária concentrada do País.” (FERNANDES, 2004, p. 348). Nesses casos, o direito passa longe de questionar a aquisição dessas terras. Já em relação à população mais pobre, que muitas das vezes tem a posse legítima, o direito não vacila, mostrando sua face mais repressiva e reforçando o velho discurso do mercado: posse e propriedade só se efetivam com a compra.

Com o fim do tráfico negro, a abolição da escravatura não tardou a acontecer (1888). Buscou-se, então, a mão de obra do imigrante europeu e, em menor monta, de regiões da Ásia. Grande parte dos imigrantes serviu de mão-de-obra nas lavouras de café e outros vieram para povoar o sul do País.

Cabe destacar também o papel do imigrante no desenvolvimento dos núcleos urbanos. Como não tinham preconceito com o trabalho manual - ao contrário dos brasileiros, ricos ou pobres, preferiam os empregos públicos - “passariam a controlar de maneira crescente o artesanato e o comércio de retalhos nos centros urbanos mais importantes” (COSTA, 2007, p. 256).

Mesmo os imigrantes que permaneceram como trabalhadores nas fazendas do café contribuíram indiretamente para estimular o desenvolvimento dos núcleos urbanos, onde iam vender, às vezes, o excedente dos produtos que cultivavam, com a permissão dos fazendeiros, entre os pés de café, e comprar o que necessitavam (COSTA, 2007, p. 257)

Não obstante tudo o que foi exposto acima, a sociedade brasileira do século XIX e início do século XX era essencialmente rural. A revolução tecnológica e científica, que em outras regiões do mundo aparece associada ao processo de urbanização e industrialização, é frustrada pela dependência do país em relação ao mercado internacional, pela importação de tecnologia, pela existência de mão-de-obra farta e barata e pela debilidade do mercado interno brasileiro (COSTA, 2007, p. 269).

Por fim, a ocupação dos espaços urbanos vai, aos poucos, revelando a estrutura de classe no Brasil. Os locais onde havia melhoramentos públicos eram adensados pelas elites e pelo comércio. As camadas mais pobres acabavam se afastando das centralidades e se acomodando nas periferias em cortiços, e os mais miseráveis subiam os morros, dando origem às primeiras favelas. Com a fixação na cidade, surge também uma classe média, geralmente formada por comerciantes e empregados públicos (BRASIL 500 ANOS, 1999, p. 544-555).

2.1.3 Período Republicano

Os historiadores tradicionalistas narram que a proclamação da república resultou das crises que abalaram o fim do Segundo Reinado: a questão religiosa, a questão militar e a abolição da escravidão (COSTA, 2007, P. 449). Entretanto, essas “questões” acabam por simplificar o contexto histórico¹⁶ que vinha se desenrolando durante todo o período imperial, conforme se observou no tópico acima.

À nossa análise, importa perceber que a transição para República no Brasil, assim como a Independência, não partiu de uma revolução articulada pelo povo brasileiro. Na verdade, representou uma disputa política entre os novos donos do poder econômico (cafeicultores, comerciantes e banqueiros) e os antigos detentores das práticas políticas (senhores de engenho e monarca).

A debilidade das classes médias e do proletariado urbano propiciou a preponderância das oligarquias rurais até 1930. O ano de 1889 não significou uma ruptura do processo histórico brasileiro. As condições de vida dos trabalhadores rurais continuaram as mesmas; permaneceram o sistema de produção e o caráter colonial da economia, a dependência em relação aos mercados e capitais estrangeiros (COSTA, 2007, p. 492).

Na República, aprofundaram-se as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e na troca de favores, o que vai influir em um processo de urbanização excludente com forte recorte classista. A política urbana se resumiu a padrões de construção fixados em lei, sempre à moda das elites e desvinculado das realidades daqueles que estavam à margem do sistema e, não raras vezes, operou pela proibição de moradias coletivas e construção dos chamados “cortiços” (MARICATO, 2012, p. 150).

No final do século XIX e início do século XX, surgiu uma nova forma de pensar e gerir as cidades denominado Movimento Higienista que, aliado ao conhecimento médico da época, buscava adequar os espaços urbanos, a fim de evitar a ocorrência de epidemias (SÁ, 2008, p. 203). Concomitantemente às práticas do Movimento Higienista, “promovia-se o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para morros e franjas da cidade” (MARICATO, 2002, p. 17).

Não sem razão essas duas políticas se complementaram. As doenças, a insalubridade, e a desordem sempre foram atribuídas à população de baixa renda. Os cortiços e malocas

¹⁶ Acerca da queda da Monarquia, do mito do poder pessoal do Imperador e do golpe que originou a República brasileira, recomenda-se a leitura do capítulo 11, intitulado “A proclamação da República”, In: COSTA, Emília Viotti da. Da monarquia à república: momentos decisivos. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007, p. 449-492.

onde habitavam eram focos de epidemias, que poderiam atingir todos os habitantes da cidade. A política higienista, dotada de perversidades, culpabilizava os pobres por sua vulnerabilidade e por tudo o que decorria dessa condição de vulnerabilidade.

Kowarick (2009, p. 113) relata que todos os atores sociais daquela época – e não somente as elites – posicionavam-se de modo radical contra os cortiços, “e tanto os jornais das elites como os de cunho libertário eram enfáticos no combate a esta *vergonha*”. Ademais, essas construções representavam uma afronta também à legalidade, situação que novamente legitimava a expulsão da população de suas casas, pois “havia o perigo de comprometer *a mente* dos trabalhadores através de sua contaminação pelo anarquismo” (KOWARICK, 2009, p. 113 – grifo do autor).

Portanto, pode-se afirmar que a ordem jurídica reproduz as ilegalidades que pretende combater ao privilegiar os interesses elitistas e do capital financeiro em detrimento da promoção de políticas públicas que visam retirar grande parte da população da ilegalidade. Há um manto de invisibilidade sobre essas ocupações ilegais e certa tolerância do Estado, que vai perdurar no tempo ou cessar quando o mercado impuser a remoção dos indesejados daquele espaço.

Por outro lado, a expulsão dos pobres constituía uma nova forma de “revitalizar” as áreas “feias” das centralidades da cidade, o que possibilitou a arrancada do mercado especulativo e a adoção de padrões urbanísticos inspirados nas cidades europeias, com a construção de cidades-jardins, a exemplo dos famosos planos Agache, na cidade do Rio de Janeiro, e Prestes Maia, na cidade de São Paulo (VILLAÇA, 2004, p. 193).

A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando o Estado passa a investir no desenvolvimento industrial visando substituir as importações. Assim, “a burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos” (MARICATO, 2002, p. 17). Essa nova impulsão da industrialização, vinda do poder público, fez surgir uma nova lógica econômica e territorial, a qual Santos (2005, p. 30) denomina de “lógica da industrialização”:

O termo industrialização não pode ser tomado aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades indústrias nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torna-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização.

Entre os anos 1940 e 1980, há uma inversão da residência da população brasileira (SANTOS, 2005, p. 31). Nesse período também se verifica uma mudança de paradigma no urbanismo, agora sob a hegemonia burguesa urbana: embelezamento e melhoramento dão lugar a eficiência, ciência e técnica (MARICATO, 2012, p. 138). Já discorreremos sobre o urbanismo funcionalista neste trabalho (*vide* subtópico 1.2.3), motivo pelo qual não se repetirá seus conceitos.

A política urbana continuou a ser monopolizada pelo Estado, sob o auxílio de especialistas, técnicos e “conhecedores da cidade”. Ignorando o saber popular e desvinculado da realidade das cidades, os planos diretores se voltavam ao papel – que de nada serviam – e aos poucos foram engavetados ou esquecidos. O que ganhou, de fato, repercussão foi o plano como ideologia:

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de ‘plano’ e ‘planejamento’. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las (VILLAÇA, 2004, p. 222 – grifo do autor).

A política urbana tecnicista teve seu auge na ditadura militar. As diretrizes foram dadas pela PNDU- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo de Geisel, em 1973 (MARICATO, 2012, p. 138). Foram criados vários órgãos de fundos para a realização dessas políticas, entre os quais se destaca o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

Uma quantidade inédita de planos diretores foi elaborada nesse período. O plano diretor como ideologia se fortalecia, entendido como a solução para o caos e crescimento descontrolado. Paradoxalmente, durante o regime militar, a cidade paralela – aquela que cresce à margem da legalidade – alcançou patamares nunca antes vistos (MARICATO, 2012, 140).

Essa constatação não quer dizer que os planos diretores são inócuos por si, porém, quando descolados da cidade real, amparado por políticas estritamente econômicas, não podem resultar em outra coisa senão no caos urbano.

Além do vetor mercado, desde 1930 até 1980, a política urbana foi orientada pela legislação e programas federais. De modo geral, a legislação municipal se restringiu à delimitação de perímetros e aprovação de códigos de obras e posturas. Esse ranço centralizador dificultou a implantação de várias políticas municipais, porque havia uma

tentativa de padronizar o desenvolvimento urbano, em desatenção a todas as particularidades locais e as enormes diferenças entre as cidades brasileiras (FERNANDES, 2001, p. 22).

Um novo paradigma de cidade e de planejamento urbano era necessário. Estudos e debates acerca da problemática urbana sempre existiram e, aos poucos, ganharam às ruas, até serem incorporados pelo Direito.

2.2 O Movimento Nacional por Reforma Urbana e a inserção da Política Urbana na Constituição Federal de 1988

2.2.1 Precedentes históricos do Movimento Nacional por Reforma Urbana

A expressão *reforma urbana* surgiu pela primeira vez em 1963, no Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro (SILVA, 2003, p. 25).

O objetivo do encontro era diagnosticar e elaborar soluções para a problemática urbana daquele período, visando a inclusão do tema nas pautas do governo de João Goulart, as chamadas “reformas de base” (FROTA, 2008). O estímulo das políticas estatais promoveu “intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, saúde, educação, de cultura, entre outras” (MARICATO, 2002, p. 97).

O Seminário contou com a presença de políticos, intelectuais, técnicos, líderes sindicais, estudantes e representantes de entidades civis. Como produto final, foi elaborado um documento contendo o conjunto dos debates intitulado "Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana", cujo foco principal foi a questão da habitação (FROTA, 2008; SILVA, 2003, p. 26).

No rol das considerações iniciais, o documento aponta que a reforma urbana entrou na pauta nacional em decorrência do agravamento da situação urbana provocada pelos altos índices de urbanização existente no país naquele momento. Nesse sentido, tal situação era determinada pela estrutura subdesenvolvida do país, pelo intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenassem e disciplinassem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinavam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos (SILVA, 2003, p. 26).

Devido ao enfoque na questão habitacional, a reforma urbana foi vinculada a limitações ao direito de propriedade e uso do solo. Em que pese toda a mobilização dos movimentos urbanos, a política habitacional e urbana proposta estava centrada em torno do Estado, justamente porque adotou métodos desenvolvimentistas e de base tecnicista, o que

resultaria no distanciamento da participação popular após a inclusão dessas pautas na gestão estatal (FROTA, 2008; SILVA, 2003, p. 28).

O tema do planejamento aparece como forma privilegiada de enfrentamento dos problemas sociais. As causas destes problemas estavam caracterizadas pela dependência do país em relação ao imperialismo. Dois aspectos básicos definiam, portanto, o conteúdo desse debate: a politização do diagnóstico desenvolvimentista, incluindo os problemas urbanos no interior do ideário das reformas de base e a intervenção em todo o território nacional, por intermédio de políticas públicas centralizadas, racionalizadoras e redistributivas, com ênfase no problema habitacional (RIBEIRO *apud* SILVA, 2003, p. 31).

As discussões e as perspectivas de transformação do cenário urbano foram abafadas pelo golpe militar de 1964, que “por mais de vinte anos (1964-1985) não só desencorajou como também reprimiu qualquer tentativa de mudança na estrutura das relações sociais no país” (FROTA, 2008). No regime ditatorial foram criados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), adotando o financiamento de políticas e programas habitacionais e de saneamento, sob uma ótica tecnocrática e conservadora.

Durante o regime militar, a reforma urbana será, num primeiro momento, fortemente debatida dentro das instituições do governo e outros setores do campo técnico. As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana daquele período iniciaram com o Projeto de Lei n. 775/1983, que ficou conhecido como o PL de Desenvolvimento Urbano (ROLNIK *apud* SILVA, 2003, p. 48).

A grande contribuição do PL n. 775/1983 foi a discussão, sob a ótica legislativa, da questão do solo urbano, separando o direito de propriedade do direito de construir, além de introduzir “instrumentos inovadores como *direito de superfície, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e direito de preempção, entre outros temas relevantes*” (ARRUDA *apud* SILVA, 2003, p. 49 – grifo do autor).

As propostas contidas no projeto repercutiram em diversos setores da sociedade, inclusive criou grande polêmica e oposição por parte do capital imobiliário. Ademais, influenciou vários projetos de leis posteriores, dentre os quais se destaca a própria Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Durante o período da Nova República, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU – gerando expectativas positivas para o tema urbano. O Ministério promoveu um seminário nacional para reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, no entanto o próprio governo extinguiu, além do BNH, o próprio MDU. Nesse tempo, o PL 775/83 foi praticamente deixado de lado, mediante a desconsideração da proposta em termos de uma nova formulação de políticas públicas criada e abortada pelo próprio Executivo (SILVA, 2003, p. 48).

Fora do âmbito institucional, os movimentos sociais surgidos no Brasil na década de 1970 foram gestados a partir das lutas e dos protestos urbanos num contexto bem particular. De início, as reivindicações se limitaram às comunidades de bairro e a questões pontuais, geralmente em torno de carências daquele local e sem grandes articulações políticas. Posteriormente, devido ao fim do milagre econômico brasileiro e pelo crescente desejo de redemocratização do país, os movimentos assumiram uma postura mais politizada e abrangente, que foram fundamentais para, mais tarde, estabelecerem a transição democrática (SILVA, 2003, p. 77).

Logo no início da redemocratização em 1985, diante de uma nova situação de postulações e agentes políticos, surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado por setores da Igreja Católica de tendência progressista, lideranças de movimentos urbanos, setores não-governamentais, técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e intelectuais, com participação significativa de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Seus fundamentos estavam definidos na sua própria denominação, “com o propósito de discutir, articular e elaborar uma proposta global sobre a questão urbana no país com vistas à elaboração da nova constituição” (SILVA, 2003, p. 74; 88).

Ao assumir uma nova ética social, o MNRU objetivava a politização da questão urbana pela denúncia e pela crítica da desigualdade espacial a partir da “negação da não-cidade, da cidade paralela, clandestina ou espoliada” (KOWARICK, 1993, p. 85). As principais plataformas do movimento, incluídas na Emenda Constitucional de Reforma Urbana, foram: a) função social da cidade e função social da propriedade; b) direito à cidade e à cidadania; e, c) gestão democrática da cidade.

A maior conquista social do MNRU, sem dúvidas, foi a inserção do capítulo “Da Política Urbana”, dentro do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, expressos nos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988.

Alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscritos por mais de 130 mil eleitores) lograram fazer parte do texto da carta nacional. O antigo PL do Desenvolvimento Urbano também inspirou parte do texto do capítulo da Política Urbana. A vitória, no entanto, não foi completa. O tratamento dado à implementação da função social da propriedade dificultou muito sua aplicação (MARICATO, 2002, p. 100-101).

Em outubro de 1988, depois de promulgada a Constituição, foi organizado o primeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), denominação que passou a identificar o movimento desde então. Atualmente o FNRU é composto por movimentos populares,

associações de classe, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa (FROTA, 2008).

Indiscutível a importância de todas as conquistas do Movimento por Reforma Urbana. Todavia, após a incorporação de grande parte de suas pautas pelo Direito, o movimento perdeu força política e de articulação, o que possibilitou o avanço de outros discursos e políticas acerca do urbano com propósitos mercadológicos. Nesse sentido, Silva (2003, p. 90) aponta que

aquela euforia dos movimentos populares ocorridos na década anterior não se deu do mesmo modo. Dois fatores contribuíram para essa mudança: o primeiro é que foram eleitos, em várias prefeituras pelo país, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; o segundo é que em boa parte delas, foram absorvidas lideranças até então atuantes no movimento para se dedicar aos trabalhos executivos ligados a governos municipais. Aliados a isso, a aplicação de novos dispositivos constitucionais relacionados aos direitos de participação e cidadania motivou a atuação no plano de espaços institucionais a exemplo do que ocorreu com os conselhos municipais.

Maricato (2012, p. 143) pontua que o Fórum Nacional de Reforma Urbana “cometeu um equívoco ao centrar o eixo de sua atuação em propostas legislativas”, pois a principal causa da exclusão social urbana não decorre da ausência de normas controladoras do mercado; grande parte da população está e continuará fora do mercado, isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade.

2.2.2 O novo paradigma incorporado na Constituição Federal de 1988

O grande marco das conquistas legislativas do Movimento Nacional por Reforma Urbana foi a previsão constitucional das funções sociais da propriedade e da cidade.

O artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, prescreve que o direito à propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social. Cediço que o princípio da função social da propriedade esteve positivado desde a Constituição Federal de 1934, sendo mantido em todas as demais constituições sucessivas (SANTOS, A., 2009, p. 120). Contudo, a ausência de conceituação do que seria a função social, bem como a inexistência de mecanismos para efetivá-la, fizeram com que os antigos preceitos da propriedade privada vigorassem à revelia da previsão constitucional.

Justamente por expressar que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º, CRFB/88) e por apresentar mecanismos que sancionem o desrespeito à função social da propriedade urbana - parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a

propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação-sanção (art. 182, § 4º, CRFB/88) - é que se pode falar em uma mudança de paradigma na política urbana. A propriedade deixa de ser um direito ilimitado, perpétuo, de cunho estritamente individual para ser subordinada à função social.

Silva (2012, p. 71) assevera que “uma perspectiva dominada pela esfera civilista não leva em conta as profundas transformações impostas à propriedade, sujeita, hoje, à estreita disciplina de direito público”, embasada em normas constitucionais. Isso significa que o direito civil não disciplina a propriedade, “mas tão somente regula as relações civis a ela pertinentes”.

A efetividade do princípio da função social da propriedade é precária por dois fatores preponderantes. Em primeiro lugar, a cultura jurídica ainda se vale de uma visão meramente privatista do direito de propriedade, originária da ideologia liberal do século XIX e em voga no Brasil desde o Código Civil de 1916. Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 deixou a critério do Poder Municipal, como uma mera faculdade, a regulamentação dos mecanismos previstos no art. 182, § 4º, *verbis*:

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

(...)

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

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. (grifou-se).

Já em relação ao princípio da função social da cidade (art. 182, *caput*, CRFB/88), é inédita a sua expressão na Lei Maior, todavia, sua conceituação só vai se verificar com a aprovação do Estatuto da Cidade, treze anos depois (art. 2º, Lei n. 10.257/01).

Outra importante mudança foi a atribuição da executividade da política urbana aos Municípios (art. 30, VIII, c/c. art. 182, *caput*, CRFB/88). Muito embora tenha sido um avanço considerável, haja vista que o governo municipal está mais próximo dos anseios da população local e atento às particularidade das cidades, a Carta Magna desconsiderou a realidade dos

grandes centros urbanos, cuja política urbana deveria ser pensada muito além dos limites municipais e de forma integrada com os municípios vizinhos.

Ainda, destaca-se o plano diretor, eleito como instrumento-base da política urbana, impondo a sua obrigatoriedade àqueles municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º, CRFB/88). Muitos doutrinadores e especialistas consideram essa inclusão um avanço. Como dissemos anteriormente, não se pode atribuir ao plano diretor uma ideia de “solução mágica” aos problemas urbanos ou, em seu oposto, concluir que se trata de um instrumento de submissão às bases tecnocráticas mediadas pelo Estado. É imprescindível perceber que, em muitos casos, como em Florianópolis¹⁷, os planos diretores ainda são instrumentos elaborados por especialistas, que acabam representando os interesses do capital imobiliário e/ou outros interesses particulares dos detentores do poder da cidade. Não obstante possa haver participação considerável da população, são extremamente moldáveis suas diretrizes que, por meio de um palavreado tecnicista, induzem os leigos em erro e abrem margens a significações diversas daquelas requeridas pela organização civil.

Por fim, o capítulo da política urbana trouxe dois instrumentos importantes à questão da moradia: a usucapião urbana para fins de moradia (art. 183, *caput*, CRFB/88) e a concessão de uso especial para fins de moradia (regulamentada posteriormente pela Medida Provisória 2.220/01).

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.

Importante salientar que o art. 183 ainda deixa a desejar se comparado ao texto original da Emenda Popular da Reforma Urbana. Naquele documento, “a proposta de prescrição aquisitiva possibilitava a *aquisição da propriedade de imóveis privados e públicos*,

¹⁷ Após quatro anos de construção de diretrizes e elaboração de propostas para o novo plano diretor da cidade, a Prefeitura Municipal contrata um instituto especializado para preparar um novo projeto, em substituição à proposta popular. Depois de muitos protestos, o novo plano diretor foi aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito no início de 2014. A discussão ainda se estende na Justiça, para saber se a elaboração do atual plano diretor obedeceu aos preceitos do Estatuto da Cidade no tocante à participação popular. A sociedade civil organizada voltou a debater os rumos da cidade, a fim de rever as normas do atual plano, bem como formas de inserção da população na gestão da política urbana. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada>> . Acesso em: 30 mai. 2014.

desde que ocupados por três anos e com dimensão não superior a trezentos metros quadrados” (BASSUL *apud* FROTA, 2008 – grifou-se).

2.2.3 A aprovação do Estatuto da Cidade

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o Movimento Nacional por Reforma Urbana acabou se descentralizando pelas regiões e pelos estados. Em alguns estados, inclusive, foram apresentadas emendas populares contemplando as propostas da reforma urbana que não haviam sido incorporadas à Carta Magna, como por exemplo na Bahia, Rio Grandes do Sul, Rio de Janeiro e Pernambuco. Além disso, no âmbito municipal, a reforma urbana foi contemplada nas leis orgânicas, “sobretudo no que diz respeito aos fundamentos da gestão democrática” (SILVA, 2003, p. 94-95).

A previsão de normas urbanísticas mais inclusivas na perspectiva do direito à cidade, tanto na esfera estadual como na municipal, foi um passo importante para

romper com o cinismo dominante na política urbana que se pratica no país, que, de um lado reitera nos planos e leis uma regulação urbanística excludente e de outro negocia, na administração do dia a dia com os interesses pontuais e corporativos através de práticas clientelistas e de compra de votos (ROLNIK, 2001, p. 9).

Vale ressaltar que muitos dos mecanismos previstos na Constituição Federal estavam sendo implementados por leis municipais sem uma regulamentação por lei federal. Apesar disso, o conservadorismo na interpretação constitucional trouxe barreiras na eficácia dos instrumentos ali expressos. Como ilustração, cita-se que caso em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da lei municipal que dispunha acerca da progressividade do imposto territorial sobre a propriedade urbana, em razão da ausência de uma lei federal de desenvolvimento urbano (SILVA, 2003, p. 121-122).

Em razão disso, desde o início da década de 90, começou-se a discutir o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano (PL n. 5.788/90), que, após a aprovação, passou a ser denominado de Estatuto da Cidade. Esse projeto foi considerado um marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo “Da política urbana”, da Nova Constituição Brasileira.

Durante esse período ocorreram vários processos de negociação para a instituição desta lei, tendo por base o Estatuto da Cidade, com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe [...], os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil (SAULE JR., 2001, p. 10).

No dia 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade foi sancionado pelo Presidente da República, com veto referente ao instrumento de regularização fundiária da concessão especial de uso para fins de moradia, que, posteriormente, foi regulamentado pela Medida Provisória n. 2.220/01 (SILVA, 2003, p. 117).

Desde a apresentação do Projeto de Lei n. 5.788/90 até o ato sancionador do Presidente da República, passou-se mais de uma década. Essa demora ocorreu devido a grandes disputas políticas acerca da redação da lei federal. Vozes de setores conservadores tentaram caracterizar os novos instrumentos como “mais um imposto” ou “confisco de um direito privado”, mesmo sem amparo constitucional, porquanto a Lei Maior de 1988 rompeu com o paradigma do direito ilimitado de propriedade. Segundo Rolnik (2001, p. 6) “esse discurso procura inverter o que realmente ocorre em nossas cidades: a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos”.

Concernente às inovações do Estatuto da Cidade, Rolnik (2001, p. 5) elenca três grandes conquistas contempladas:

um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Vale lembrar que a competência legislativa constitucional em matéria de direito urbanístico é concorrente, isto é, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, devendo aquela legislar sobre normas gerais e a estes dois últimos a suplementação dessas normas (art. 24, *caput* e §§ 1º e 2º, CRFB/88). Aos Municípios compete a execução da política urbana, cujo instrumento básico é o Plano Diretor (art. 182, *caput* e § 1º, CRFB/88).

Assim, o Estatuto da Cidade é a lei federal que estabelece normas gerais para o desenvolvimento da política urbana no Brasil. Nota-se que já no art. 1º, parágrafo único, do referido diploma, consagra-se as normas ali previstas como sendo de ordem pública e de interesse social “que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Em outras palavras, a política urbana não está desvinculada nem da esfera social, nem da esfera ambiental.

Outra prova de que a cidade não está apartada da análise do ambiente natural é o rol exemplificativo de diretrizes elencadas pelo Estatuto, em seu art. 2º, com destaque aos seguintes incisos:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ademais, os instrumentos previstos no art. 4º da Lei n. 10.257/01 igualmente reforçam a necessidade de pensar a construção e manutenção do espaço urbano na perspectiva difusa, inclusiva social e ambientalmente.

Mesmo com a vigência de uma lei progressista como o Estatuto da Cidade, não se pode dizer que os problemas urbanos se tornaram mais fáceis de resolução. Isso porque existe uma disputa da produção do espaço urbano que vai muito além dos novos paradigmas jurídicos consolidados, tais como a participação popular nas tomadas de decisão e a conceituação acerca das funções sociais da cidade e da propriedade.

3 O DIREITO COMO INSTRUMENTO INSUFICIENTE PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Ao longo dos dois capítulos anteriores, procurou-se demonstrar que a compreensão da problemática urbana perpassa toda a formação social e econômica do espaço, sofrendo transformações significativas no tempo e influenciando sobre as estruturas políticas, ideológicas e jurídicas. Tanto no âmbito mundial, quanto no cenário pátrio, verificou-se que o atual modelo de organização espacial (a cidade) se remodela e se expande em virtude do modo de produção capitalista, surgido na Modernidade e “aprimorado” desde então.

Nessa trajetória, observou-se ainda o papel do Estado na manutenção da ordem vigente, bem como o da racionalidade técnica, que permeou os discursos político-jurídicos, não sem legitimar o modelo ideológico hegemônico. Na contramão, destacou-se a luta dos movimentos sociais pela reforma urbana no Brasil, o que findou na positivação constitucional e infraconstitucional de conquistas importantes no que tange o direito à cidade e à política urbana. Sabe-se, todavia, que o cenário das cidades contemporâneas não refletiu a evolução normativa.

Desse modo, o presente capítulo pretende apontar as contradições e conflitos urbanos hodiernos decorrentes da produção capitalista do espaço. Objetiva-se, assim, demonstrar que o direito é instrumento insuficiente para ordenar do espaço urbano. Para tal abordagem, elege-se o referencial teórico - a Justiça Ambiental -, uma vez que a complexidade dos problemas urbanos se consolida justamente na sobreposição da vulnerabilidade social e ambiental consequente da produção capitalista do espaço.

3.1 Opção de aporte teórico para a análise da insuficiência do direito: a justiça ambiental

Diante de um cenário urbano extremamente fragmentado, em que áreas ricas e supervalorizadas pelo mercado convivem, lado a lado, com sua oposição – áreas degradadas, de risco, carentes de infraestrutura e serviços públicos -, a adoção da teoria que se consagrou chamar de “Justiça Ambiental” parece-me essencial para reflexões acerca dos dilemas urbanos atuais. Isso porque a complexidade da segregação urbana não se esgota nas questões

sociais decorrentes de uma desigualdade de renda; engloba uma sobreposição de desigualdades: a política, a cultural e a ambiental.

Desde já, restringe-se o estudo aqui feito à desigualdade socioambiental que vem se agravando nas cidades brasileiras ao longo dos últimos anos. Assim, utiliza-se desse aporte teórico para auxiliar a demonstração de um paradoxo: de um lado, a evolução jurídica, com a inserção do direito à cidade sustentável e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito legal; de outro, a expansão dos problemas urbanos e negação desses mesmos direitos no plano fático.

3.1.1 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e correntes discursivas

Como visto, o Brasil passou de Colônia a Império, de Império a República; alternou regimes autoritários e fases democráticas, viveu diferentes ciclos econômicos, aboliu a escravidão; migrou do campo para as cidades, fomentou a indústria, promulgou Constituições e incorporou direitos fundamentais no diálogo do dia-a-dia. No entanto, a percepção da natureza ganhou força no país somente nos anos de 1980, mais precisamente com a promulgação da Lei n. 6.938/61 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (BENJAMIN, 2012, p. 83).

Vale explicitar que o crescimento do movimento ambientalista se fortaleceu no cenário internacional na década de 1970, cujos objetivos eram elucidar os limites do crescimento econômico e encontrar possíveis formas de minimizar os efeitos da crise dos recursos naturais.

Cediço que a degradação ambiental não é uma consequência acidental do modelo de desenvolvimento econômico,

trata-se de uma característica central da forma como está organizada a produção e o consumo na nossa sociedade pós-industrial. O modelo de desenvolvimento tem o crescimento econômico como um fim em si mesmo e consequentemente tem sido guiado pela lógica do mercado, atendendo unicamente aos imperativos da produção e as leis do rendimento econômico (LEITE; PERALTA, 2012, p. 15).

Segundo Leite e Peralta (2012, p. 16), os modelos de apropriação dos recursos naturais, via de regra, seguem as linhas de força do dinheiro e do poder. No âmbito ecológico, o poder se manifesta como “a capacidade de internalizar as utilidades do consumo ambiental e de externalizar os custos nas zonas marginais, nas classes sociais mais fracas, ou nas futuras gerações”. Com efeito, os problemas ambientais afetam os seres humanos de forma desigual, o que acaba acentuando vulnerabilidades já existentes no tecido social.

Em que pesem todas essas considerações, o discurso ambiental que vem se fortalecendo é o do desenvolvimento sustentável. Amparado pela lógica de que a erradicação da pobreza só é possível com a produção de mais riqueza (e não com a distribuição da riqueza já existente), o modelo vigente impôs a necessidade de conciliação entre crescimento econômico e utilização dos recursos naturais disponíveis, submetendo os bens ambientais ao consumismo crescente e postergando a transição do estilo de vida hoje em voga.

Diante da crise ambiental, o marco das discussões em âmbito internacional foi o Relatório do Clube de Roma (1972) - conhecido como Relatório Meadows -, que lançou o primeiro alerta sobre os limites do sistema econômico vigente. No mesmo ano, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, foi elaborada a Declaração de Estocolmo, na qual se estabeleceu que “o desenvolvimento econômico não deverá ser contraditório com a proteção ambiental, uma vez que ambos são necessários para garantir a qualidade de vida para os seres humanos” (LEITE; PERALTA, 2012, p. 17).

Em 1987, o Relatório Brundtland trouxe a definição de desenvolvimento sustentável, entendido como “aquele que atende às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”, adotando um caráter antropocêntrico em relação à finalidade da proteção do meio ambiente (LEITE; PERALTA, 2012, p. 18).

Em 1992, foi celebrada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, na cidade do Rio de Janeiro. Nessa Conferência, foi elaborada a Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21 – Programa Global para o Desenvolvimento Sustentável no Século XXI. Dez anos depois, na cidade de Jonaesburgo, foi organizada a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – também conhecida como Rio +10 -, cujo principal objetivo era refletir e rever as metas da Eco-92, com enfoque na elaboração de planos concretos para erradicar a pobreza e proteger o meio ambiente (LEITE; PERALTA, 2012, p. 18-19). Em 2012, as discussões acerca da sustentabilidade retornaram a cidade do Rio de Janeiro (Rio +20), contudo, o evento não apresentou formas concretas ou planos de ação, tampouco comprometimento dos representantes estatais na luta pela qualidade ambiental.

Leite e Peralta (2012, p. 20) criticam as posturas adotadas nas conferências internacionais, pois se basearam na noção de *sustentabilidade fraca*. Essa perspectiva coloca os pilares econômico, social e ambiental em um mesmo patamar e tem como pressuposto a isonomia valorativa no caso de conflito entre eles. Os autores alertam que, na prática, a valoração não se revela equitativa:

Por regra, os interesses econômicos têm maior peso na hora de realizar ponderações, o que é uma consequência lógica da finalidade pretendida pelo modelo de desenvolvimento vigente. Essa perspectiva internaliza a lógica ambiental na lógica econômica, desconsiderando os limites biofísicos do planeta e critérios de justiça ambiental.

Nesse sentido, os referidos autores propõem a utilização da noção de *sustentabilidade forte*. Em essência, a proposta consiste na adoção de parâmetros de uso equitativo e racional da Natureza e deverá objetivar que os impactos ambientais, inevitavelmente causados pelas ações antropológicas, sejam feitos respeitando os limites e a capacidade da natureza, de forma que não atinja de forma desigual as pessoas no tempo presente, nem se torne um ônus irreversível para as futuras gerações, nem mesmo coloque em risco a vida de outras espécies do planeta (LEITE; PERALTA, 2012, p. 21).

A inserção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações na Carta Magna de 1988 não foi obra do acaso. Nas palavras de Benjamin (2012, p. 87), “é seguro dizer que a constitucionalização do ambiente é uma irresistível tendência internacional, que coincide com o surgimento e consolidação do Direito Ambiental”. Na década de 1970, sob a influência da Declaração de Estocolmo (1972), vieram novas Constituições dos países europeus que se libertavam de regimes ditatoriais, tais como Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978).

Sob a influência do cenário internacional, a Constituição Federal de 1988, no art. 225 e seus parágrafos, elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria dos direitos fundamentais, bem como trouxe mecanismos para efetivar a proteção desse bem jurídico essencial para a sadia qualidade de vida, tais como o estudo prévio de impacto ambiental, a responsabilização nas esferas administrativa, penal e cível, e a gestão de riscos.

Cumprе ressaltar que a Lei Maior brasileira conseguiu positivar um conceito amplo de proteção ambiental, de caráter ecocêntrico. Prova disso é a própria redação do art. 225, § 1º, dispõe que para assegurar o direito ao meio ambiente sadio, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os *processos ecológicos essenciais* e prover o manejo ecológico das *espécies e ecossistemas*; II - preservar a diversidade e a integridade do *patrimônio genético* do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, *espaços territoriais e seus componentes* a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental,

a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para *a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger *a fauna e a flora*, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a *extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade* (grifou-se).

Ademais, a tutela do meio ambiente não se resume ao art. 225 da Constituição Federal. Nos termos de Benjamin (2012, p. 112) é “apenas o porto de chegada”. Há enunciados normativos explícitos, a exemplo da função ecológica da propriedade rural (art. 186, II); instrumentos de execução, a exemplo da ação civil pública (art. 129, III e § 1º); recortes transversais pelos direitos à vida, à saúde, à informação, à propriedade com função social, dos povos indígenas e das populações tradicionais; entre outros (BENJAMIN, 2012, p. 121-122).

O meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial para à sadia qualidade de vida, impondo-se não só ao Poder Público, mas também a toda a coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CRFB/88). Importante salientar que a proteção ambiental não se restringe ao meio ambiente natural, mas também alcança o meio artificial ou construído, do trabalho, paisagístico, histórico e cultural. É o que se interpreta da redação do art. 3º, I, da Lei n. 6938/1981, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Já o conceito de meio ambiente urbano ou artificial é construção doutrinária. Nas palavras de Silva (2003, p. 21), é “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”.

Não obstante a crescente preocupação com a proteção do meio ambiente, pode-se afirmar que o movimento ambientalista não é uníssono. Martínez Alier (2014, p. 21) aponta o surgimento de três correntes do ecologismo¹⁸: o “culto ao silvestre”, o “evangelho da ecoeficiência” e o “ecologismo dos pobres”.

A primeira corrente, denominada de “culto ao silvestre” por Martínez Alier, surge do amor às belas paisagens e de valores profundos, jamais em virtude de interesses materiais.

¹⁸ Martínez Alier (2014, p. 21) adotou as palavras “ambientalismo” e “ecologismo” como sinônimas, porém aponta que há diferenças entre esses conceitos dependendo dos países em que o movimento ecológico se insere.

Todavia, não significa que seus adeptos se oponham ao crescimento econômico, podendo assumir posições de indiferença ou oposição. Preocupada com a preservação da vida selvagem, encontra respaldo científico na biologia conservacionista e tem como objetivo exclusivo a proteção do meio ambiente natural, sem se pronunciar sobre outros aspectos do meio ambiente (MARTÍNEZ ALIER, 2014, p. 22; 38).

A segunda corrente apontada pelo referido autor é a do “evangelho da ecoeficiência”. Sua preocupação está voltada para os efeitos do crescimento econômico no meio ambiente natural, nos impactos ambientais ou riscos à saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e da produção agrícola.

Essa corrente, muitas vezes, defende o crescimento econômico, ainda que não a qualquer custo. Suas bandeiras são o desenvolvimento sustentável, a boa utilização dos recursos naturais, a “internalização das externalidades” e a da modernização ecológica. A crença na economia verde caminha também ao lado da crença na tecnociência. Assim, “a ecologia se converte em uma ciência gerencial para limpar ou remediar a degradação causada pela industrialização” (VISVANATHAN *apud* MARTINEZ ALIER, 2014, p. 28).

Por fim, a terceira corrente apontada por Martinez Alier, foi batizada de “ecologismo dos pobres”, mas que pode receber outras nomenclaturas: “ecologismo popular” ou ainda “movimento por justiça ambiental”.

Essa corrente assinala que desgraçadamente o crescimento econômico implica maiores impactos no meio ambiente, chamando a atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos. [...]. Isso gera impactos que não são solucionados pelas políticas econômicas ou por inovações tecnológicas e, portanto, atingem desproporcionalmente alguns grupos sociais que muitas vezes protestam e resistem - ainda que tais grupos sociais não sejam denominados de ecologistas (MARTINEZ ALIER, 2014, p. 33-34).

Brevemente expostas as correntes do ambientalismo, pretende-se a seguir melhor esmiuçar o movimento por justiça ambiental e demonstrar que é possível aplicar suas bases teóricas ao estudo da problemática urbana, inserindo-o como mais um elemento de evidenciação da insuficiência do direito na ordenação das cidades brasileiras.

3.1.2 A Justiça Ambiental

O Movimento por Justiça Ambiental se origina da análise sensível e crítica das práticas e discursos acerca dos efeitos nocivos da crise ambiental em que vive a sociedade contemporânea. Os discursos hegemônicos afirmam que a crise ambiental é um problema

global, que atinge a todos indistintamente, isto é, assume que todos somos vítimas potenciais porque vivemos no planeta Terra.

Em resposta a essa crise, elegeram-se o caminho da *modernização ecológica*: “uma série de estratégias de cunho neoliberal para o enfrentamento do impasse ecológico, sem considerar sua articulação com as desigualdades sociais” (ACSELRAD et al., 2009, p. 14). Assim, o pensamento dominante consagrou o mercado como “mecanismo por excelência para regular as questões do meio ambiente”, propondo a conciliação entre crescimento econômico e resolução dos problemas ambientais com enfoque na adaptação tecnológica, na crença de colaboração e no consenso (ACSELRAD et al., 2009, p. 14-15).

Ocorre que essa visão estreita da crise ambiental é errônea, porquanto os riscos e ações danosas recaem preponderantemente sobre as populações mais humildes e minorias étnicas. Quando pensamos em deslizamento de terras, enchentes e alagamentos nas cidades brasileiras, verificamos que as pessoas atingidas são de famílias humildes, moradoras de favelas ou bairros sem infraestrutura. Poder-se-ia, primeiramente, culpá-las por erguerem suas moradias em áreas de preservação permanente, como topos de morro, encostas ou margens de rios. Contudo, o discurso de imputação dos desastres aos pobres ou minorias étnicas não se sustenta quando observamos, por exemplo, catástrofes naturais não produzidas por ações antrópicas. É o caso do Furacão Katrina, que atingiu Nova Orleans nos Estados Unidos em 2005, cujas imagens dos corpos das vítimas demonstraram a “cor” daqueles que não conseguiram sobreviver (ACSELRAD et al., 2009, p. 24).

Diante de um cenário de injustiça ambiental, emerge a corrente da Justiça Ambiental, que se caracteriza

por um tratamento equitativo no que se refere à distribuição de poder, riscos, custos e benefícios ambientais, atrelado à democratização dos processos decisórios. Em contrapartida, é possível identificar cenários de injustiça ambiental quando grupos já fragilizados por condições diversas (como socioeconômicas, raciais e informacionais) arcam com cargas desproporcionais de riscos e danos ambientais (CAVEDON, 2006, p. 139).

Na definição do Movimento por Justiça Ambiental dos Estados Unidos, “justiça ambiental”

é a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito a elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulamentações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem

como das consequências resultantes da ausência ou omissão dessas políticas (BULLARD *apud* ACSELRAD et al., 2009, p. 16).

A luta por justiça ambiental tem sua origem na década de 1980, nos Estados Unidos, a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. No final dos anos 1960, havia embates “contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e da disposição indevida de lixo tóxico e perigoso” (ACSELRAD et al., 2009, p. 17). Estudos desenvolvidos na década de 1970 demonstravam que os impactos ambientais estão desigualmente distribuídos por raça e renda, além da evidenciação de que a atuação estatal também concorria para a aplicação desigual das leis de proteção do meio ambiente (ACSELRAD et al., 2009, p. 18).

Mas o grande expoente do Movimento por Justiça Ambiental foi a luta desenvolvida em Afton, na Carolina do Norte, em 1982. Ao tomarem conhecimento da iminente contaminação da rede de abastecimento de água da cidade, caso fosse nela instalado um depósito de policlorinato de bifenil (substância altamente tóxica), os habitantes do condado organizaram protestos maciços, deitando-se diante dos caminhões que para lá traziam a perigosa carga. Cumpre esclarecer que a maioria da população de Afton era negra. Posteriormente, em 1987, uma pesquisa foi realizada por Robert D. Bullard, a pedido da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, concluindo que a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área, sobrepondo-se, inclusive, sobre o fator renda (ACSELRAD, 2009, p. 19-20). Percebe-se, portanto, que, nos Estados Unidos, o movimento por Justiça Ambiental originou-se de uma forte luta contra o “racismo ambiental”.

Como já assinalado, não significa que os movimentos sociais de combate a injustiças ambientais não tenham se verificado em outras épocas e contextos. São exemplos os conflitos pelo uso da água, pela preservação das reservas indígenas, pela pesca artesanal, etc. Os atores de tais conflitos, todavia, não utilizavam um discurso ambientalista. Essa é uma das razões pelas quais a justiça ambiental, até os anos 1980, não foi identificada como uma das correntes do ecologismo (MARTINEZ ALIER, 2014, p. 39).

Na realidade, o Movimento por Justiça Ambiental nascido nos Estados Unidos foi um importante passo na superação dos discursos mercadológicos ou estritamente protecionistas do ambiente natural. Trouxe princípios que ultrapassam a lógica individualista do NIMBY – “not in my backyard” -, convertendo-a para lutas do tipo NIABY – “not in anybody’s backyard” (MARTINEZ ALIER, 2014, p. 235). Isso porque a postura individualista procurou

sempre empurrar os males ambientais (também chamadas de “externalidades negativas”) para outras localidades, geralmente habitadas por populações desorganizadas politicamente e já estigmatizadas pela raça, etnia ou classe social.

Fortalecer a corrente da justiça ambiental é empoderar as populações minoritárias, sobretudo politicamente, haja vista que a perspectiva conservadora objetiva “o encurtamento do espaço da política e a extensão da esfera das relações mercantis sobre o social” (ACSELRAD et al., 2009, p. 30).

Ademais, o movimento contesta o próprio modelo de desenvolvimento vigente que orienta a disposição espacial das atividades. Proteger os despossuídos da concentração dos riscos significa criar resistências à degradação ambiental em geral, uma vez que, impossibilitada a transferência de impactos negativos, todos os atores sociais tenderão a identificar e eliminar as fontes de dano ambiental, ou, na pior das hipóteses, questionar as finalidades da utilização dos recursos naturais, de modo a reestruturar padrões de produção e consumo (ACSELRAD et al., 2009, p. 28).

As injustiças ambientais são verificadas no âmbito global e local. No plano internacional, os países desenvolvidos, justamente pelo alto padrão de produção e consumo, importam matérias-primas e outros produtos de países relativamente pobres a preços que não incluem a compensação pelas externalidade locais ou globais. Além disso, é prática crescente a exportação de resíduos, a instalação de indústrias poluidoras e a vinculação de compra de produtos como sementes transgênicas e agrotóxicos. Isso tudo acarreta uma dívida ecológica dos países ricos em relação aos países pobres.

Talvez o exemplo mais caricatural dessa “exportação” de males ambientais seja o Memorando Summers¹⁹. Em 1991, em um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial, o então economista-chefe Lawrence Summers, indagou os demais colegas: “Just between you and me, shouldn’t the World Bank be encouraging more migration of the dirty industries to the LCDs?”²⁰. E ainda apresentou três razões para que os países subdesenvolvidos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: I - o meio ambiente para os países pobres é questão “estética”; II – suas populações não vivem o tempo necessário para sofrer com possíveis danos à saúde; III – pela “lógica” de mercado, as

¹⁹ O Memorando Summers vazou para a imprensa, tendo o jornal inglês “The Economist” publicado uma matéria intitulada “Let them eat pollution”, em 08 de fevereiro de 1992. Disponível em : <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1341873.files/Week_11/Summers_1991.pdf >. Acesso em : 20 jun. 2014.

²⁰ Tradução livre: “Somente entre nós, o Banco Central não deveria incentivar mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?”.

mortes em países pobres tem um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem baixos salários (ACSELRAD et al., 2009, p. 7).

As injustiças ambientais em âmbito local são mais fáceis de serem visualizadas. Alguns exemplos já foram mencionados ao longo deste tópico. No entanto, vale frisar que as localidades estão também fragmentadas por critérios de renda, raça ou etnia, que, não raras vezes, se sobrepõem. Essa fragmentação territorial gera uma segregação espacial murada (como em condomínios fechados) ou não (a exemplo na Zona Sul do Rio de Janeiro, onde os hotéis e edifícios luxuosos convivem lado a lado com as favelas), mas invariavelmente as ditas “zonas de sacrifício” são os espaços onde residem as classes menos abastadas.

A cidade é, sem dúvida, um dos maiores palcos de situações de injustiças socioambientais. Segundo Acselrad (2013, p. 243-244),

A cidade desigual é também problematizada por movimentos de justiça ambiental e de denúncia de racismo ambiental, constituindo redes de questionamento das políticas fundiárias e ambientais, em defesa do igual acesso à proteção ambiental e aos recursos urbanos como direito de todos os cidadãos, seja em termos de nível de renda ou de origem étnica. Movimentos contra a ambientalização da exclusão denunciam a evocação de argumentos ambientais para legitimar remoções de populações faveladas que, por sua vez, nunca foram atendidas em seu direito à moradia, dada a ausência histórica de políticas públicas habitacionais adequadas.

Dessa feita, cabe agora analisar como a forma espacial urbana, amparada por políticas do governo e pelas normas de planejamento urbano, contribui para a perpetuação das vulnerabilidades socioambientais.

3.2 A segregação espacial urbana e a sobreposição das vulnerabilidades sociais e ambientais

É notório que o espaço urbano brasileiro é segregado. A segregação espacial urbana é consequência de vulnerabilidades (política, socioeconômica, ambiental, cultural) que se sobrepõem e recaem, em regra, sobre as mesmas pessoas do tecido social. Essas vulnerabilidades são decorrência de uma relação histórica estabelecida entre diferentes segmentos sociais. Para eliminá-las, será necessário que as causas das privações sofridas pelas pessoas ou grupos sociais sejam ultrapassadas e que haja mudança nas relações que eles mantêm com o espaço social mais amplo em que estão inseridos.

Como vimos nos dois capítulos anteriores, a formação espacial reflete a formação social e econômica de uma dada sociedade em uma época determinada, que também herda parte das características da geração antecessora. As vulnerabilidades também são herdadas e

por isso mesmo podem ser percebidas no espaço, que, conseqüentemente, se revela um espaço segregado.

No caso do Brasil, a maioria das pesquisas demonstra que “o principal tipo de segregação encontrada é socioeconômica, por meio da qual as classes sociais distribuem-se de forma desigual no espaço urbano das grandes e médias cidades” (NEGRI, 2008, p. 150). Mas a segregação não pode ser compreendida como tão-somente um fator da divisão de classes no espaço urbano, é também um instrumento de controle desse espaço (NEGRI, 2008, p. 136). No mesmo sentido, Villaça (2012, p. 44) afirma que “nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias”.

Sem ignorar os visíveis exemplos em que o fator renda coincide com a segregação por etnia - moradores das favelas e periferias das grandes e médias cidades são em sua maioria pessoas negras ou pardas -, a análise geral da segregação urbana no Brasil e do papel do direito na regulação desses espaços será feita em torno da condição socioeconômica.

3.2.1. Padronização, ilegalidade e exclusão: etapas da segregação socioespacial nas cidades brasileiras

A segregação espacial urbana é fruto de vários fatores. Além das heranças históricas de estratificação social no Brasil (proprietários de terras e não proprietários, incluídos aqui os escravos, índios e demais despossuídos), amplamente demonstrado no capítulo 2 desta monografia, e da preponderância dos interesses do mercado sobre outros interesses da sociedade, também já mencionados nos capítulos anteriores, a segregação urbana tem origem no descomprometimento do Estado na regulação de todo o espaço urbano. O espaço urbano aqui referido se reflete primordialmente nas cidades. Em outros termos, “a exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da *cidade oficial*” (MARICATO, 2012, p. 122 – grifo da autora).

Maricato (2012, p. 122) afirma que “o urbanismo brasileiro, entendido aqui como planejamento e regulação urbanística, não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas”. A autora utiliza as expressões “as ideias fora do lugar” e o “lugar fora das ideias” para elucidar a problemática da segregação espacial urbana no Brasil:

Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do

modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.

O processo político e econômico brasileiro construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo. Do mesmo lado, o planejamento urbano modernista/funcionalista contribuiu para a manutenção dessa configuração de sociedade, em virtude de ser um importante instrumento de dominação ideológica: “ele contribui para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (MARICATO, 2012, p. 124). Assim, o abundante aparato regulatório coexiste com a radical flexibilização dessas mesmas normas.

Fernandes e Alfonsin (2003, p. 10) assinalam que “o papel da legislação urbanística em nosso país, infelizmente, tem sido o de dar suporte a, montar o palco para, e ser coadjuvante dos processos de apropriação privada de investimentos públicos” pelas elites. Ao restante da população não há espaço para a legalidade. Essas pessoas vão se acomodando como podem nos espaços que lhes sobram. Favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, parcelamentos irregulares, construções precárias em áreas de risco ou de preservação ambiental são alguns dos exemplos de ocupações à revelia da lei.

No entanto, o fenômeno da ilegalidade não é privilégio dos pobres. A apropriação privada das terras públicas e a privação de acessos às praias e sistemas viários são cotidianas nas cidades. Os exemplos mais explícitos de segregação espacial, aqueles literalmente murados, são os condomínios fechados, que contribuem para que a ilegalidade passasse a ser a regra e a legalidade, a exceção (ALFONSIN; FERNANDES, 2003, p. 11).

Cumprе esclarecer que a questão urbana é um problema complexo, que não se encerra no âmbito jurídico. A ilegalidade urbana tem que ser entendida dentro do “processo de concentração econômica, exclusão socioespacial e política que tem caracterizado o processo de crescimento urbano intensivo” (FERNANDES, 2001, p. 28).

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba por vivenciar uma negação de direitos e oportunidades. Via de regra, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terrenos periféricos – muito mais baratos porque em geral não têm qualquer infraestrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob condições muito mais rigorosas e adotando soluções geralmente dispendiosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo.

Tal comportamento não é exclusivo dos agentes do mercado informal: a própria ação do poder público muitas vezes tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas, à medida que procura os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais²¹. Desta forma, vai se configurando uma expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza nossa urbanização selvagem e de alto risco. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades de emprego em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, essa urbanização de risco vai acabar gerando a necessidade de transportar multidões, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas, sob o ponto de vista ambiental, provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais e os processos erosivos mais dramáticos atingem a cidade como um todo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 23-24).

Além disso, a cidade legal, regada de obras de infraestrutura, passa a ser objeto de disputa imobiliária, o que acaba também gerando uma deterioração dessas partes da cidade. Esse modelo de crescimento e expansão urbana tem sido identificado, no senso comum, como “falta de planejamento”. Consoante essa aceção, as cidades vivem um cenário caótico por não serem planejadas. Entretanto, não se trata de ausência de planejamento, mas sim de “uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas”, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 24).

Rolnik (1997, p. 351-352) aponta que o Brasil consolidou uma visão de formulação de política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, estritamente tecnicista. Até mesmo o novo paradigma consolidado na Constituição Federal de 1988 não conseguiu libertar-se dessas amarras²². Apesar dos mais de quarenta anos de frustrações, a cultura urbanística dominante e o senso comum insistem em abraçar a concepção tecnicista, que, ainda que

²¹ O exemplo mais recente e visível é o Programa do Governo Federal “Minha Casa, Minha Vida”, cujo objetivo era reduzir o déficit habitacional no Brasil. De fato, não estão sendo priorizadas as famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, que é a faixa onde se concentra 90% do déficit habitacional. Além disso, a construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias metropolitanas não proporciona a infraestrutura necessária, constituindo “a chamada ‘urbanização sem cidade’, ou seja, a instalação de conjuntos habitacionais em áreas distantes e desarticuladas do conjunto estruturado da cidade, com inexistência ou insuficiência de transporte público e saneamento, perpetuando as características do território segregado” (UOL, 2012). Disponível em: <http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_canal=41&cod_noticia=22682> . Acesso em: 15 jun. 2014.

²² Como já mencionado no ponto 2.2.2, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, § 1º, elegeu o plano diretor como instrumento-base da política urbana. Muito embora o Estatuto da Cidade tenha previsto que os planos diretores devem ser construídos com a participação popular, vê-se que na realidade essa participação se transformou em elemento discursivo e legitimador das velhas práticas tecnicistas.

disfarçada, sempre se aliou a tradição do urbanismo higienista, funcionalista e segregador, com forte protagonismo do Estado.

A visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística é colaboradora da segregação socioespacial. Isso significa que o tratamento da cidade nos planos como objeto puramente técnico, no qual a função da lei é estabelecer padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, está fadado ao fortalecimento e à reprodução desse modelo fragmentário de cidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 25).

Rolnik (1997, p. 358) também chama a atenção para a parcela de “culpa” da visão tecnicista na segregação socioespacial:

Isto significa que a dificuldade de se avançar em direção a uma Reforma Urbana decorre do grande poder de interesses econômicos, mas também da existência de uma cultura urbanística — dos meios políticos e técnicos — que não consegue ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, vendo-a, outrossim, como desvio de um sistema que deveria funcionar perfeitamente.

Resumindo de forma simples o que foi dito acima, o que se observa são etapas da segregação socioespacial nas cidades brasileiras. Em primeiro lugar, a lei incorpora padrões técnicos e de interesses das elites para definir qual o tipo de organização espacial será reconhecida como “cidade” no âmbito oficial. Em segundo lugar, todas as formas de ocupação do solo que conflitam com o padrão eleito pela lei serão enquadradas na ilegalidade, ainda que o Estado adquira uma postura de permissividade temporária dessas ocupações ilegais. Em terceiro lugar, como resultado, há uma exclusão das pautas políticas daqueles espaços não abarcados pela lei, isto é, esses espaços não recebem recursos ou investimentos privados ou públicos porque são categorias de “não-cidade”.

O padrão de cidade eleito pelo Direito é corresponde a um modelo elitista, que busca: a) funcionalidade dos espaços com grandes avenidas para a circulação de mercadorias e de pessoas, parques e áreas verdes para a prática do lazer e recreação, com uma preocupação mais estética do que propriamente conservacionista do ambiente natural; b) zoneamento também por critérios funcionalistas, definindo as áreas comerciais, as industriais, as de proteção ambiental, as residenciais dos “ricos” e as de interesse social; c) priorização da propriedade privada em detrimento dos espaços públicos, em que se percebe um esvaziamento destes e reforço daqueles, até mesmo como áreas de convívio social, a exemplo dos shoppings-centers, clubes, etc.; d) embelezamento dos espaços e ocultamento da pobreza,

retomando as políticas higienistas aplicadas desde o início do período republicano brasileiro (*vide* ponto 2.1.3).

Quando se refere ao padrão eleito pelo Direito, na verdade, está-se referindo ao padrão eleito pelas classes dominantes do poder econômico e do poder político, uma vez que constituem não só o corpo da maioria dos órgãos do Estado, como também conseguem pressioná-lo de forma a sempre serem atendidos em seus interesses. Nota-se, aqui, que a urbanização brasileira, embora tenha ocorrido sob o regime republicano, tem suas raízes calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor, sempre pela e para as elites, práticas observadas desde o período colonial (*vide* ponto 2.1.1).

Dessa maneira, as regiões da cidade onde moram e/ou circulam as classes mais abastadas serão aquelas mais atendidas por serviços e regadas por obras de infraestrutura feitas pelo Poder Público. Isso revela uma apropriação privada dos investimentos públicos em detrimento da aplicação desses recursos em obras que poderiam minimizar as desigualdades e oportunizar melhores condições de vida no espaço urbano à população mais carente.

As pessoas de baixa renda não conseguem se inserir no mercado imobiliário formal, pois os preços dos imóveis, tanto para aquisição quanto para aluguéis, estão cada vez mais distantes do orçamento da maioria das famílias brasileiras. Elas não estão na ilegalidade porque querem, mas por falta de opção. Como assinala Maricato (2012, p. 152) essa exclusão da cidade oficial é “estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais”.

Ao lado da inexistência de mercados formais de moradias mais acessíveis as classes mais pobres e a crescente vinculação dos investimentos públicos em áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, têm-se uma legislação ambígua ou sua aplicação arbitrária (MARICATO, 2012, p. 155-160).

De fato, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada pelo Estado, que não tem exercido, como manda a lei, seu poder de polícia. Todavia, não é qualquer localização que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Maricato (2012, p. 161) alerta que:

não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização.

No que tange à ambiguidade legal, setores ligados especificamente aos meios imobiliários vêm defendendo a tese de que “as propostas de um Plano Diretor se limitem a

políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, o Plano Diretor não deve ter – como lei – dispositivos autoaplicáveis” (VILLAÇA, 2012, p. 186). Essa concepção de Plano Diretor cria uma barreira imensa para a Reforma Urbana, que, aliás, está sempre a depender de leis específicas para regulamentar os instrumentos previstos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. As amarras burocráticas e interpretações perversas anulam toda a construção progressista que se consolidou no final da década de 1980 e início dos anos 90 (*vide* ponto 2.2).

A população de baixa renda, então, vai se fixar em locais desinteressantes ao mercado ou em edifícios abandonados e de pouca salubridade. Por conseguinte, são privados de elementos essenciais para a sadia qualidade de vida, pois suas habitações geralmente não têm tratamento de água e esgoto adequados nem coleta de lixo. Todos esses resíduos são despejados em terrenos próximos das casas ou em córregos, ou seja, não recebem destinação adequada para minimizar as fontes degradadoras do próprio ambiente em que vivem.

Somados a isso, resíduos e entulhos vão se acumulando por ruas, bueiros, córregos e rios, transformando as regiões onde habitam em áreas de risco, uma vez que esses canais de fluxo da água da chuva ficam obstruídos, o que resulta em alagamentos e destruição dos bairros mais humildes das cidades. Além disso, a água contaminada propicia a proliferação de doenças.

A situação se agrava quando as moradias são construídas em topos de morro ou encostas, onde a estabilização do solo é precária em razão da retirada da mata original. Há risco de deslizamento e desmoronamento de terras, inclusive da própria estrutura das residências.

Verifica-se, assim, que a desigualdade de renda gerou a desigualdade ambiental. A negação de cidade e a consequente fixação em áreas ilegais fizeram com a população ali residente sofresse uma dupla exclusão: a social e a ambiental.

Cavedon e Leite (*prelo*) relembram catástrofes naturais recentes no Brasil: as enchentes e deslizamentos de terra no Vale do Itajaí, Santa Catarina, em 2008, e na região serrana do Rio de Janeiro em 2011:

Estas duas catástrofes estão diretamente ligadas à degradação de áreas protegidas e a ocupação de zonas de risco. Pode-se afirmar que a intensificação dos efeitos das catástrofes no Brasil é uma consequência da degradação de ecossistemas importantes, diminuindo sua capacidade de prestar serviços ambientais de proteção e de prevenção em caso de catástrofe. Existe uma relação direta entre o descumprimento e a falta de efetividade de certas normas ambientais, como o Código Florestal Brasileiro, e os riscos e efeitos de catástrofes no Brasil. A situação é agravada pela

ocupação de zonas de risco por populações pobres, já vitimadas por múltiplas vulnerabilidades socioeconômicas.

Os referidos autores ainda alertam que a intensificação dos riscos e dos efeitos das catástrofes no Brasil “é o resultado de uma combinação perigosa entre degradação do meio ambiente, ausência ou eficácia limitada de políticas de acesso a uma moradia segura e de políticas urbanísticas, e distintas formas de vulnerabilidades”. Nesse sentido, a adoção do paradigma da justiça ambiental se faz necessária na gestão de riscos de desastres no Brasil, “já que a distribuição de riscos parece não ser equitativa, os riscos são mais intensos nas comunidades pobres que ocupam áreas degradadas e de risco” (CAVEDON; LEITE, *prelo*).

Para reverter esse quadro, deve-se pautar “condições estruturais favoráveis à organização e empoderamento da coletividade como sujeitos ativos do processo de construção de um ambiente seguro” (CAVEDON; LEITE, *prelo*). Importante lembrar que a gestão dos riscos ambientais deve-se pautar, primordialmente, pela prevenção e, não sendo possível conter todos os riscos e danos ambientais, deve-se atuar de forma a compensar seus efeitos.

Cavedon e Leite (*prelo*) ainda apontam que o paradigma da justiça ambiental deve ser inserido em todas as fases do ciclo dos riscos de catástrofes:

Na fase de prevenção, grupos marginalizados por questões socioeconômicas, étnicas e raciais têm menos acesso às informações, à educação e aos meios materiais para se prevenir, além de ocuparem frequentemente áreas de risco. Na fase de emergência, tais grupos vulneráveis enfrentam as mesmas dificuldades no que se refere à evacuação e recebimento de socorro e ajuda humanitária. Na fase de reconstrução, as maiores dificuldades são provocadas pelos deslocamentos resultantes da catástrofe no que se refere ao retorno, acesso à uma moradia segura, acesso às ajudas e seguros.

Outro exemplo de que população mais pobre recebe desproporcionalmente os riscos ambientais, pode ser visualizada no quadrante sudoeste da Região Metropolitana de Campinas, onde foram detectadas áreas que historicamente foram sacrificadas para produzir e apoiar a atividade urbana em geral, usadas para remoção de solos, bota-fora, lixões, cavas resultantes de exploração de jazidas de produtos para construção civil, além dos terrenos contaminados por resíduos urbanos e industriais (BUENO; SILVA, 2013).

Aliás, a política urbana e habitacional implementada pelo Plano Diretor Participativo de 2006 reforçou a segregação espacial, sem reverter os processos de degradação e contaminação. O planejamento municipal orientou o setor privado e os investimentos públicos no sentido de segregar a população mais pobre na região sudoeste (BUENO; SILVA, 2013).

Todas as formalidades do processo participativo foram cumpridas, contudo, o Plano Diretor Participativo “não apresentou instrumentos de política urbana e ambiental autoaplicáveis, remetendo a revisão da legislação de uso e ocupação do solo” e a

implementação de outros instrumentos e planos de gestão urbana. A localização das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) aprovadas no Plano Diretor concentra-se na região onde os estudos técnicos apontaram a maior degradação ambiental (BUENO; SILVA, 2013).

Bueno e Silva (2013) esclarecem que há uma associação entre as quatro características socioespaciais que vêm formando as “zonas de sacrifício” em nossas cidades, considerando uma evolução possível na construção de cenários: I- frágeis condições socioeconômicas associadas à informalidade no mundo do trabalho; II - irregularidade e precariedade na moradia, III - ausência ou ineficiência de equipamentos e serviços públicos e; IV - ocorrência de áreas contaminadas e degradadas.

Portanto, verifica-se que o planejamento territorial é insuficiente para enfrentar o problema, devido ao seu caráter meramente instrumental, podendo, inclusive, agravar situações de injustiças socioambientais já existentes.

Não é pretensão deste trabalho esgotar o tema, nem se estender em exemplos de injustiças socioambientais em áreas urbanas. O que se buscou aqui foi demonstrar que o Direito Urbanístico hoje aplicado colabora com a perpetuação de vulnerabilidades socioambientais. De outro vértice, é preciso reconhecer que movimentos progressistas conseguiram inserir no ordenamento vigente normas jurídicas que podem minimizar esse cenário de injustiças. O objetivo da última parte deste trabalho é demonstrar as limitações da política urbana regulada pelo Direito.

3.2.2 O Direito como instrumento insuficiente para concretização do direito à cidade

A positivação da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 foi, sem dúvida, um grande passo para a construção e transformação do espaço urbano no Brasil. O crescimento das cidades não pode ser espontâneo nem ficar a mercê dos rumos do mercado imobiliário. “É consensual a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na direção de um espaço mais equilibrado do ponto de vista socioambiental” (ROLNIK, 1997, p. 351).

Na tentativa de ordenar o espaço urbano, a Carta Magna elegeu o plano diretor como instrumento básico da política urbana, devendo ser aprovado por lei municipal (art. 182, § 1º, CFRB/88). Entretanto, essa previsão pouco inovou, pois, como vimos, os planos diretores já vinham sendo elaborados e aplicados nas cidades brasileiras desde o início do século XX. O Estatuto da Cidade prometeu uma nova roupagem ao plano diretor, qualificando-o como “participativo”, em contraposição aos velhos planos tecnicistas feitos exclusivamente por

especialistas em urbanismo. Acreditava-se (e ainda se acredita) que a participação popular conseguiria dar maior efetividade aos planos diretores, porquanto o diagnóstico da comunidade e propostas obtidas pelo “consenso” não haviam sido considerados até então.

O plano diretor, assim, passou a ser legítimo somente quando os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantissem: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II - a publicidade dos documentos e informações produzidos; III - o acesso de qualquer interessado a esses documentos e informações (art. 39, § 4º, da Lei n. 10.257/01).

A grande inovação não mudou, de fato, os caminhos da política urbana. Os diagnósticos feitos em audiências públicas revelaram o que todos já sabiam há tempos: a cidade hodierna é um espaço caótico e desordenado. As inúmeras demandas populares foram pautadas e muitas incluídas na redação dos planos diretores, mesmo quando sua viabilidade de execução ultrapassavam os limites orçamentários dos municípios, ou ainda, quando as competências extrapolavam as da esfera municipal. O sonhado consenso das pautas para a construção da “cidade que queremos” se mostrou utópico, visto que os interesses dos setores da sociedade civil são antagônicos. Em seu lugar, viu-se uma disputa de interesses entre segmentos da sociedade e entre os próprios bairros, transformando o plano diretor em um palco de negociações de cunho individualista. Aqueles grupos mais organizados politicamente (o empresariado e as elites) conseguiram se firmar, demonstrando que a participação popular, em muitos dos processos de elaboração dos planos diretores, serviu para reafirmar as práticas desenvolvimentistas que imperam na cidade. A participação na elaboração dos planos revelou-se, portanto, uma formalidade – uma adequação à lei, nesse caso, ao Estatuto da Cidade.

Importante esclarecer que não se está aqui defendendo a não-participação da sociedade civil nos processos decisórios. Muito pelo contrário. Somente com a participação ativa da população é que podemos trilhar caminhos políticos de transformação da cidade e da nossa própria sociedade. O que se pretende é chamar a atenção para os moldes participativos que se verificam hoje e suas consequências.

Pegemos o exemplo da cidade de Florianópolis. O Plano Diretor da cidade vinha sendo formulado com a participação popular de diversos bairros. De um lado, há uma pressão do setor imobiliário para a construção novos edifícios residenciais de alto padrão; de outro, os interesses da população dos bairros da cidade. O aumento de novas residências acaba por refletir diversos impactos na cidade como um todo, mas principalmente nos próprios bairros em que forem edificadas essas novas residências. O que se observou na elaboração do plano

diretor foi que, em bairros como Coqueiros, onde residem as classes alta e média da cidade, as reivindicações de limites à construção civil foram atendidas; já nas áreas em que a população não se organizou, como o bairro Canto - onde os moradores são mais pobres em relação aos moradores de Coqueiros -, os interesses do setor imobiliário foram atendidos sem ressalvas²³.

A participação popular não pode se tornar uma mesa de negociação dos espaços da cidade. O plano diretor não pode abarcar pautas e demandas impossíveis de serem concretizadas. Villaça (2012, p. 192) alerta que a abrangência do plano diretor – a inclusão de tudo aquilo que for importante para o Município - tem contribuído para sua inoperância. Esse inchaço de demandas e sua impossibilidade de concretude favorecem a concepção de plano diretor como uma carta de boas intenções, com inúmeras diretrizes, objetivos e princípios, sem qualquer instrumento autoaplicável.

Outrossim, a própria norma geral (Estatuto da Cidade) se mostra uma lei que possibilita as “faculdades” do Poder Municipal em adotar os instrumentos de política urbana nela previstos. Somado a isso, alguns desses instrumentos precisam ser regulamentados por lei municipal específica, o que dificulta sua efetividade na prática em virtude da demora e desinteresse do Poder Público Municipal em aprovar uma lei que onera o setor imobiliário e o capital especulativo.

Exemplificando a demora da regulamentação e o desinteresse na aplicação de instrumentos que poderiam causar grandes impactos na forma como o espaço urbano vem se desenvolvendo, escolhe-se o art. 182, § 4º, da CRFB/88, que prevê a edificação ou parcelamento compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Sua aplicabilidade dependia de regulamentação por lei federal. Treze anos depois da promulgação da Carta Magna de 1988, foi sancionada a Lei n. 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Em seu artigo 5º, o Estatuto da Cidade facultou ao Poder Municipal a aprovação de lei municipal específica para instituição do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, observadas as áreas delimitadas no plano diretor à utilização desses instrumentos. A aplicação do IPTU progressivo no tempo está vinculada ao descumprimento das obrigações do parcelamento, edificação e utilização compulsórios dos terrenos urbanos que não cumprem sua função social (art. 7º). E, por fim, somente decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de

²³ Exemplo dado por Elson Pereira, Professor de Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, em uma palestra sobre direito à cidade no auditório do CESUSC.

parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º).

Em suma, os caminhos jurídicos para retirar o imóvel do proprietário que não cumpre a função social da propriedade são extremamente dificultosos.

Não por acaso, quando esses mesmos imóveis são ocupados por famílias que passam a residir nesses locais, são concedidas liminares em ações possessórias e petitorias em poucos dias, restituindo a posse ou propriedade a quem sequer tinha o direito legítimo sobre o imóvel, considerando o aspecto constitucional da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, da CRFB/88). Isso demonstra que o Poder Judiciário ainda carrega o ranço civilista do século XIX, em que o direito de propriedade era absoluto e ilimitado.

Aliás, o que se percebe é que as instituições públicas em geral estão empenhadas na defesa de interesses privados. Há uma evidente contraposição dos interesses das classes dominantes – que controlam a produção do espaço urbano - e os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. É nesse sentido que se afirma que o direito é insuficiente para a concretização do direito à cidade: não basta a positivação de normas progressistas, é preciso consolidar um movimento político contra-hegemônico que dispute a cidade como espaço público e de uso comum do povo.

O plano diretor - lei municipal definidora dos rumos do crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras - não solucionará os problemas urbanos, nem guiará os caminhos da reforma urbana enquanto não romper com seu caráter estritamente tecnicista. Definir qual o coeficiente de aproveitamento do solo urbano, quais áreas são urbanas e rurais na cidade, quais são os objetivos, os princípios e as diretrizes gerais, são questões insuficientes para a reformulação da produção de cidade. Nessa senda, Rolnik (1997, p. 360) afirma que

na verdade, a ruptura com o modelo tecnocrático implica também fortalecer a capacidade de intervenção do governo local na regulação do mercado imobiliário, não no sentido atual de detalhamento minucioso das formas de apropriação permitidas e de perenização da segregação e dos mecanismos perversos de valorização imobiliária; mas no sentido de produzir mais equilíbrio socioambiental, a partir da própria força e dinâmica do mercado. Isso implica desregulamentação sim, e, ao mesmo tempo, reinvenção dos instrumentos de intervenção: concentrar a ação estatal em poucos, mas absolutamente estratégicos e significativos domínios, desprivatizando-os.

Outro importante segmento da reforma urbana que ganhou status constitucional foi a questão da regularização fundiária e seus instrumentos: a usucapião urbana e a concessão de uso, ambas para fins de moradia. O Estatuto da Cidade regulamentou a usucapião urbana para

fins de moradia e ainda contemplou a possibilidade da usucapião coletiva (art. 10). Já a concessão de uso para fins de moradia foi regulamentada pela Medida Provisória n. 2.220/01.

Ao contrário dos outros instrumentos que visam limitar a propriedade privada e os interesses do mercado na perpetuação da segregação socioespacial, a regularização fundiária se funda em práticas inclusivas da população de baixa renda. A passagem da ilegalidade para a legalidade é um importante passo para a reformulação dos espaços da cidade.

Todavia, a aplicação desses instrumentos ainda não consegue dar conta de toda a demanda popular pelo direito à moradia. A maioria dos processos de regularização não consegue abarcar todas as famílias ocupantes do terreno a ser regularizado. As negociações com as Prefeituras também têm se mostrado dificultosas, uma vez que o Poder Municipal geralmente tende a transferir esses ocupantes para áreas mais longínquas dos centros urbanos e das áreas valorizadas pelo mercado.

Enquanto as políticas habitacionais nas três esferas de governo ainda são limitadas em comparação com a real necessidade da população de baixa renda, a inaplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e a visão civilista do direito absoluto de propriedade permitem a perpetuação do “direito a casas vazias”. Dados do Censo 2010 divulgados pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o número de domicílios vagos no País é maior que o déficit habitacional brasileiro²⁴.

Ainda que seja imprescindível resolver o problema da habitação, há de se ter em mente que a problemática urbana não se resume a questão da moradia. Desde os anos de 1930, percebe-se o processo de urbanização sem cidade, isto é, a transferência da habitação para as cidades sem uma estrutura que permita a vivência no espaço público. Com o fortalecimento do neoliberalismo nos anos de 1990, intensificou-se a redução da dimensão pública para espaços privatizados como centros comerciais, bares, restaurantes, residências e vias de circulação para automóveis.

A valorização imobiliária não se restringe mais as áreas habitadas pelas elites e classes médias. A especulação e o mercado avançam não só em áreas desocupadas ou habitadas por ocupantes de terrenos ilegais ou irregulares. Se antigamente a favela era um espaço precário e desinteressante aos olhos do capital, essa realidade vem mudando nos últimos anos.

Uma pesquisa recente da Fundação Getúlio Vargas mostrou que o valor dos aluguéis nas favelas cariocas subiu 6,8% mais que no resto da cidade desde a implementação das Unidades de Política Pacificadora, em 2008. Segundo Marcelo Neri, coordenador da pesquisa, esse já seria o chamado “efeito

²⁴ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>> . Acesso em 18 jun.2014.

UPP”: o impacto econômico da paz trazida pela substituição do ritmo do tráfico pelo papel oficial da polícia. E há o que os especialistas chamam de “efeito olímpico”: investimentos públicos nas favelas próximas às áreas onde ocorrerão os jogos trazem uma urbanização mais intensa – e mais aumento no custo de vida²⁵.

Sem o tráfico, pessoas acostumadas a viver em bairros convencionais estão dispostas a morar em favelas “pacificadas” e bem localizadas. A valorização dos imóveis das favelas pela presença da polícia, seguido de investimento público para sua regularização e urbanização, possibilitou a criação de novos mercados, encarecendo o custo de vida. Aos poucos, a favela perde o status de “moradia dos pobres” e passa a ter como novos residentes pessoas da alta classe, a exemplo do ex-jogador de futebol David Beckham, que comprou uma mansão no Vidigal, Zona Sul do Rio de Janeiro.

“A dúvida que fica é se essas melhoras nos morros cariocas vão beneficiar a população local ou se, ao contrário, vão forçar as famílias mais pobres a saírem e favorecer quem está chegando agora”, avalia o ator Babu Fernandes, morador do Vidigal. “O problema é a ausência de um projeto democrático de cidade. Sobra aos pobres o espaço desprezado pela lógica imobiliária, sem se levar em conta memória, identidade, espaços para a diversidade”, afirma Jailson de Souza e Silva, coordenador do Observatório das Favelas, para quem tanto a academia quanto a mídia em geral têm negligenciado o fenômeno da *remoção branca* dos pobres para as periferias (CARTA CAPITAL, 2012 - grifou-se)²⁶.

A revitalização dos espaços induz o processo de *gentrificação*, isto é, o processo de elitização dos espaços “deteriorados” da cidade. Como visto no item 1.3. deste trabalho, o urbanismo caminha para o lado oposto dos ditames constitucionais da reforma urbana: os limites da propriedade e a regulamentação dos espaços. A política urbana do mundo globalizado mobiliza a parceria entre os governos locais e os grupos empresariais, a fim de facilitar a atração de capitais, estimulando o mercado imobiliário através da desregulamentação desses controles de uso do solo e financiamento público desses projetos. Isso significa que o aparato público atua como agente da reprodução do capital na produção do ambiente urbano.

O urbanismo, ideologia e estratégia de classe calcada sob uma racionalidade fragmentadora, intensifica as segregações através da separação funcional das atividades e da sociedade no espaço. Os espaços racionalmente organizados, as vias cartesianamente desenhadas, as máquinas de morar dos grandes conjuntos habitacionais, a separação criteriosa

²⁵ Trecho retirado da reportagem “Os retirantes da favela”, publicado no site do Jornal “Carta Capital”, de autoria de Rodrigo Martins e Willian Vieira, em 09/01/2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2>>. Acesso em 18 jun.2014.

²⁶ Trecho retirado da reportagem “Os retirantes da favela”, op. cit.

de todas as funções urbanas, enfim, esse espaço concebido por tecnocratas a serviço da modernização representa a negação do direito à cidade.

Nesse sentido, é preciso resgatar as lições de Lefebvre (2006, p. 15):

A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade.

A redução dos espaços públicos esvazia o lugar das reivindicações políticas. A expulsão de parte da população da cidade para as periferias faz com que a própria visibilidade das contradições se amenize e se naturalize com o tempo. Ademais, a segregação dos espaços faz o sentido da cidade como obra criativa e coletiva se perder. Nas palavras de Lefebvre (2006, p. 20), na negação de cidade o *habitat* (a moradia reduzida à função, o habitante submetido à cotidianidade alienada) substitui o *habitar* (o viver plenamente a cidade).

Para concretizar o direito à cidade, é preciso traçar o caminho inverso. Isso pressupõe a superação da cidade como produto inserido na lógica de mercado. Entender que o Direito não é a ferramenta mágica de resolução dos conflitos urbanos e que os planos diretores possuem inúmeras limitações é fundamental para a mudança das formas de utilização desses instrumentos jurídicos.

Por fim, englobar a justiça ambiental nos debates acerca do urbano me parece fundamental, pois é necessário romper com o conflito aparente entre preservação do ambiente natural e a promoção de políticas sociais. Essa visão segmentária é exatamente resultado da ideologia das classes dominantes, que se misturam nos discursos e práticas daqueles que lutam pela transformação da cidade em um espaço mais justo, menos desigual e com qualidade de vida para todos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou discutir os caminhos que o Direito tem fornecido como respostas para a problemática urbana no Brasil. Em resposta a pergunta indagada inicialmente, verificou-se que a resolução dos problemas urbanos implica a superação de velhos paradigmas, a diminuição das desigualdades sociais e o questionamento do próprio modelo econômico vigente, não sendo suficiente positivar normas em favor de uma política urbana mais participativa e inclusiva. Em outras palavras, não bastaria utilizarmos os critérios postos nas normas de direito urbanístico e planejarmos a cidade em sua totalidade para revertermos o cenário caótico em que a maioria das cidades brasileiras hoje se encontra.

A complexidade da problemática urbana necessita de uma visão mais apurada. Foi demonstrado nos dois primeiros capítulos deste trabalho que não existem uma forma de cidade, imutável no tempo e no espaço. O espaço é construído e produzido juntamente com a formação socioeconômica de determinada sociedade, em certo tempo e espaço delimitado. Porém, percebe-se que há certas heranças deixadas pela histórica que condicionam a formação espacial posterior.

No primeiro capítulo, vimos que a cidade é um modelo de organização espacial, mas que só passa a ser qualificada como espaço urbano a partir de um contexto específico: a Modernidade. Dentro desse período, destacou-se duas etapas de transformação social e, conseqüentemente, dos próprios espaços habitados pelo homem: o primeiro começou no final da Idade Média e estava relacionado com as transformações resultantes do desenvolvimento do capitalismo; o segundo começou no final do século XVIII, com a Revolução Industrial, e estava relacionado com a formação de um modo de produção capitalista. Nesse contexto, surge e se consolida o modelo de cidade que ainda se identifica hoje: a cidade capitalista.

Observou-se que a cidade capitalista só se torna uma realidade pela ascensão do capitalismo, pela centralização do poder estatal e pela consolidação da ciência tecnicista como única forma de racionalidade aceita. O Estado necessitava de ordem e centralidade das instituições estatais; o capitalismo precisava de funcionalidade dos espaços, com ruas largas e retas para a circulação de mercadorias e de pessoas, bem como que a própria terra se inserisse no mercado de troca; a ciência ficou incumbida de dar respostas a essas necessidades. Assim, ordenação espacial guiou-se pela fragmentação dos espaços de acordo com sua funcionalidade, as normas referentes ao espaço urbano passaram a incorporar critérios meramente tecnicistas e criou-se a necessidade de planejar a cidade ideal para um futuro próximo.

Ainda no primeiro capítulo, ficou demonstrado que o processo de industrialização e urbanização dos espaços não trouxe o progresso a todos os cidadãos. Ao revés, conseguiu potencializar as desigualdades sociais e produziu um espaço também segregador e excludente. A ciência urbana – o Urbanismo – surgiu para dar respostas às contradições produzidas pelo sistema capitalista, todavia, o que se percebeu é que a adoção da racionalidade tecnicista apenas serviu para desviar o olhar do foco do problema e despolitizar as questões urbanas. Criou-se, então, uma crença no planejamento da cidade, ideologia que legitima a tríade modernista: centralização do poder estatal – normatizando e controlando os espaços por meio de leis –, modo de produção capitalista – explorando o espaço não pelo seu valor de uso, mas sim pelo seu valor de troca – e racionalidade técnica – reafirmando o monopólio da racionalidade científica em detrimento de outros saberes. Por fim, no último ponto deste capítulo, verificou-se que as tendências do planejamento urbano em um mundo globalizado pretendem a exclusão da regulação dos espaços pelas normas jurídicas, passando a ser o Estado mero gerenciador dos recursos a serem investidos em áreas escolhidas pelo próprio mercado internacional. A cidade passaria a ser, ela mesma, uma mercadoria.

No segundo capítulo, ficou evidenciado que a formação espacial no Brasil caminhou ao lado da formação socioeconômica. Ao analisar os três períodos da História do Brasil – Colônia, Império e República, vimos que as transformações ocorridas na sociedade, na economia e no espaço não se originaram da vontade popular, mas aconteceram por dependência de contextos externos. A sociedade brasileira sempre se caracterizou pelo conservadorismo, patrimonialismo e troca de favores políticos, o que a consagrou como uma das sociedades mais desiguais do mundo. Sendo o capitalismo um sistema excludente e a sociedade fundamentalmente individualista e sectária, as cidades não poderiam assumir outras características. Por isso, as cidades brasileiras, em sua maioria, são visivelmente segregadas primordialmente pela situação socioeconômica.

Diante do crescimento desordenado das cidades brasileiras, setores da sociedade civil organizada sentiram a necessidade de debater a questão urbana fora da racionalidade técnica compartimentalizada. Já na década de 1960, diversos segmentos da sociedade se uniram para reformular a produção do espaço urbano no Brasil. Na década de 1970, o Movimento Nacional por Reforma Urbana ganhou força, juntamente com o processo de redemocratização da política no Brasil e, em 1988, pela primeira vez, uma Constituição Brasileira incluiu um capítulo acerca da Política Urbana (arts. 182 e 183 da CRFB/88). Apesar da constitucionalização de instrumentos progressistas limitadores da propriedade e posteriormente, da aprovação do Estatuto da Cidade – ampliando os instrumentos de

planejamento e gestão urbano e incluindo a participação popular nas tomadas de decisão, o plano fático das cidades não se alterou.

Desse modo, percebeu-se, no terceiro capítulo, que a hipótese principal desta pesquisa foi confirmada: o Direito é instrumento insuficiente para reverter a problemática urbana. Não se pretende aqui enumerar todos os motivos dessa insuficiência, visto que alguns deles já foram minuciosamente desenvolvidos ao longo deste trabalho e outros sequer foram objetos da presente pesquisa. Reitera-se, apenas, aquelas que são fundamentais ao entendimento da complexidade da problemática urbana que estão inseridas as cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, é importante perceber que o Direito tem suas limitações normativas. A utilização de instrumentos para a implementação da reforma urbana não pode ficar a cargo do Poder Municipal, isto é, ser facultativa a previsão desses instrumentos nas leis municipais e planos diretores, como se verifica da redação do próprio art. 182, §4º, da Constituição Federal e outros dispositivos do Estatuto da Cidade. Além disso, os limites à propriedade e a regularização dos terrenos para fins de moradia cuidam de uma parcela dos problemas da cidade, o que significa que o direito à cidade não se resume a questões de acesso a terra e ao direito à moradia. Ressalta-se, ainda, que o novo paradigma da política urbana não rompeu as amarras dos planos diretores técnicos e de visão ideal-futurista de cidade.

Em segundo lugar, há uma necessidade de aplicação do Direito que ultrapasse a esfera formal. A participação popular é essencial na reformulação do desenvolvimento da cidade, porém, quando grande parte da população não tem a devida informação e compreensão para que serve o plano diretor que estão construindo, o instrumento-base da política urbana perde totalmente sua finalidade. Abrangência de pautas, inchaço de demandas e disputas de interesses individuais transformam o plano diretor em uma carta de boas intenções e totalmente ineficaz. Essa prática revela-se perversa, justamente porque o que se verifica é a desregulamentação dos espaços, exatamente o que se visava combater e acaba fortalecendo as leis mercadológicas que se apropriam do poder de decisão sobre a produção do espaço urbano.

Em terceiro lugar, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, em geral, não são autoaplicáveis. Há uma demora na aprovação de leis específicas para a regulamentação desses instrumentos, isso sem falar no desinteresse em aprovar leis que possibilitem a distribuição democrática do uso do solo urbano. Soma-se a isso a própria inexecutabilidade dos instrumentos, como o parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo

e desapropriação-sanção, pois são raros os casos em que o proprietário do imóvel inutilizado ou subutilizado é notificado para dar destinação com fim social a sua propriedade.

Em quarto lugar, é preciso identificar que o Direito aplicado hoje está a serviço das classes dominantes. A visão civilista do direito de propriedade não foi superada, a regularização fundiária em áreas valorizadas pelo mercado resulta no encarecimento do custo de vida e na expulsão das pessoas de baixa renda dessas localidades, a criação de políticas habitacionais servem mais ao aquecimento da construção civil do que à garantia do direito a moradia, os investimentos públicos são direcionados primordialmente a parte mais “rica” da cidade: todos esses fatores acabam por resultar na negação do direito à cidade a grande parte da população.

Assim, identificou-se que o Direito é um instrumento paradoxal: contem normas progressistas que propõem a democratização do espaço urbano e, ao mesmo tempo, abarca outros instrumentos e normas que dificultam a aplicação daquelas. Ademais, demonstrou-se que a segregação socioespacial agrava também outras vulnerabilidades. Nesse sentido, buscou-se na teoria da Justiça Ambiental a evidência da sobreposição das desigualdades sociais e ambientais, que recaem sobre as mesmas pessoas do tecido social. Considerando que a aquisição da propriedade urbana não é compatível com a renda familiar de grande parcela da população brasileira, essas pessoas acabam se fixando nos espaços desinteressantes ao mercado imobiliário, sobretudo, em áreas de proteção ambiental. Fruto da segregação espacial e da exclusão da cidade “oficial”, essas pessoas estão mais expostas a contaminação de doenças, intoxicações decorrentes de despejo de resíduos, enchentes, deslizamento e desmoronamento de terras, etc.

A inclusão da teoria da Justiça Ambiental me parece essencial para a elaboração da política urbana. Isso porque o Movimento por Justiça Ambiental internaliza a questão ambiental dentro de uma perspectiva social inclusiva, em contraposição com o discurso majoritário dos ambientalistas, que incluem a questão ecológica dentro da lógica de mercado. A teoria da Justiça Ambiental vem auxiliar a construção de uma política urbana que denuncia as injustiças e fortalece o empoderamento da população mais vulnerável nos processos decisórios. E mais, consegue romper com o conflito aparente entre preservação do ambiente natural e a promoção de políticas sociais. Essa visão segmentária é exatamente resultado da ideologia das classes dominantes, que se misturam nos discursos e práticas daqueles que lutam pela transformação da cidade em um espaço mais justo, menos desigual e com qualidade de vida para todos.

Considerando tudo o que foi dito, entende-se que é totalmente equivocada a compreensão propagada tanto pelos especialistas quanto pelo senso comum de que o cenário de desordem é fruto da falta de planejamento urbano. Essa análise simplista da questão urbana desconsidera toda a formação socioeconômica do espaço. É verdade que a positivação de normas jurídicas que possibilitem uma atuação pelas vias do Direito é válida, mas depositar todas as forças e crenças no aparato jurídico-institucional não vai resultar em uma transformação na ordenação do espaço urbano. A concretização do direito à cidade depende da disputa política e da junção de discursos e práticas contra-hegemônicos, a exemplo da Justiça Ambiental.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Cidade espaço público: a economia política do consumismo nas e das cidades. In: I Seminário Internacional Cidade e Alteridade – Convivência Multicultural e Justiça Urbana. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 26 set. 2012. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo horizonte, v. 20, n.1, p. 234-247, jan./jun. 2013.

_____; CAMPELLO, Cecília; MELLO, Gustavo de Neves Bezerra. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 210.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano**. 265f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

BRASIL 500 ANOS. São Paulo: Editora Abril, v.1 e 2, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun.2014.

_____. Lei ordinária n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Lei ordinária n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 20 jun.2014.

BUENO, Laura Machado de Mello; SILVA, Ricardo Alexandre da. Injustiça urbana e ambiental: o planejamento de “zonas de sacrifício”. **Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4403/4272>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso em: 20 jun.2014.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Renovação do sistema jurídicoambiental e realização do acesso à justiça ambiental pela atividade criadora no âmbito da decisão judicial dos conflitos jurídicoambientais**. 2006. 377 f. Tese (Doutorado) - Universidade Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2006.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção Primeiros Passos.

CHOAY; Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. Tradução Dafne Nascimento Rodrigues. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

Cinco anos de crise econômica no mundo. UOL, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/infograficos/2013/5-anos-de-crise-economica-no-mundo/>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007.

CROCHÍK, José Leon. O desencanto sedutor: a ideologia da racionalidade tecnológica. **Revista Inter Ação**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 15-35, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/1438>>. Acesso em: 19 Jun. 2014

CUNHA, Neiva Vieira da. O “modelo Barcelona” em questão: megaeventos e marketing urbano na construção da cidade-olímpica. **O Social em Questão – Revista do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio**. Grandes eventos e seus impactos sociais. Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, p. 325-330, 2013.

DIESEL, Lílian; ORTH, Dora; SILVA JR., Sérgio Rony da. Mapeando o Risco: Uma contribuição tecnológica para a Gestão Urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA,

Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri. (Org.). **Estado Direito Ambiental - Tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, v. 1, p. 119-131.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008.

FAZOLI FILHO, Arnaldo. **História do Brasil**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 11-52.

_____. **Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 309-363.

FROTA, Henrique Botelho. Reforma urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: **Anais do XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária: 20 anos de Constituição. Parabéns! Por quê?**. RIBEIRO, Danilo Ferreira (Org). Crato/ CE: Fundação Araripe, 2008. Disponível em: <http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf>. Acesso em: 20 jun.2014.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Disponível em: <ftp://geofpt.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_terri>

torial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_populacao_urbana_mapas.pdf>. Acesso em: 20 jun.2014.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 4.ed. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. Abordagem jurídica do risco ambiental na perspectiva da cena urbana brasileira. In: BRAVO, A. S. (Ed). **Ordenación del Territorio e Medioambiente**. Sevilla: ArCiBel Editores, 2009. p. 97-126.

LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON, Fernanda Salles. **A justiça ambiental como paradigma para o direito das catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas**. (No prelo).

LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos. Desafios e oportunidades da Rio +20: perspectivas para uma sociedade sustentável. In: LEITE, José Rubens Morato; Peralta, Carlos; MELO, Melissa Ely (Org). **Temas da Rio +20: desafios e perspectivas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 12-40. Disponível em: <http://www.gpda.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/03/E-book_Rio+20.pdf> . Acesso em: 19 jun. 2014.

LOPEZ, Luiz Roberto. **História do Brasil Imperial**. 3. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valorização. Tradução Maurício Waldman. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. **Os retirantes da favela**. Carta Capital, São Paulo, 09 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2>>. Acesso em 18 jun.2014.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução Neil R. da Silva. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação socioespacial: alguns conceitos e análises. In: **Coletâneas do nosso tempo**. Rondonópolis - MT, v. 7, n. 8, p. 129 a 153, 2008. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fperiodicoscientificos.ufmt.br%2Fojs%2Findex.php%2Fcoletaneas%2Farticle%2Fdownload%2F108%2F99&ei=pjmkU-jVHLTEsASl_4HYDQ&usg=AFQjCNH9wETdYuiCOBSAgRkfr8xRgafQQA&bvm=bv.69411363,d.cWc>. Acesso em: 20 jun.2014.

OLIVEN, Rubens George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?IdRegistro=69>>. Acesso em: 20 jun.2014.

PEREIRA, Elson Manoel. **Quem tem direito à cidade?**. Palestra realizada no auditório do Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC), Florianópolis, 19 horas, 8 abr.2014.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. Posfácio Bernardo Ricupero. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-10.

_____. **O que é cidade**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. Coleção Primeiros Passos.

_____. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos. (Org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-360.

SÁ, Nirvana Lígia Albino Rafael de. A cidade no despertar da era higiênica: a cidade da Parahyba e o Movimento higienista (1854 – 1912). Revista OKARA: Geografia em debate, v.2, n.2, p. 128-206, 2008.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária**. Sorocaba: Create Editora, 2009.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **Reflexões por um conceito contemporâneo de urbanismo**. Malha Urbana - Revista Lusófona de Urbanismo, América do Norte, 2009. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/malhaurbana/article/view/87>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **Pobreza Urbana**. 3.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 9.ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. Sobre a teoria e método. São Paulo, v. 54, 1977. p. 81-99.

SAULE JR., Nelson. Estatuto da Cidade - instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 10-37.

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. 143f. Dissertação. (Mestrado em Engenharia Urbana) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

THE ECONOMIST. **Let them eat pollution**. Seção Business, vol. 322, 8 fev. 1992. p. 66.

Disponível em:

<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1341873.files/Week_11/Summers_1991.pdf>.

Acesso em: 13 jun. 2014.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Oflíia; MARICATO, Ermínia; VAINER,

Carlos (Org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p. 169-244.

WOLFART, Graziela. **Minha Casa, Minha Vida: urbanização sem cidade**. UOL, São Paulo, 2012. Disponível em:

<http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_canal=41&cod_noticia=2268>

Acesso em: 15 jun.2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.