

ANA PAULA SCHNEIDER LUCION

**O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL E AS POLÍTICAS URBANAS: O
ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO LOCAL**

Ijuí (RS)

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANA PAULA SCHNEIDER LUCION

**O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL E AS POLÍTICAS URBANAS: O
ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Área de concentração: Integração Regional e Desenvolvimento Local Sustentável, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. Gilmar Antonio Bedin

Ijuí (RS)
2006

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, por ter me dado o dom da vida e me protegido ao longo de toda minha caminhada, sendo amparo nas horas de preocupações e angústias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, ao meu pai Alcides, exemplo de pessoa íntegra, correta, humilde e espirituosa e a minha mãe, Teresinha, lutadora, incansável, trabalhadora, prestativa e afetuosa, pelo amor, confiança e exemplo de perseverança que deles recebi.

Ao meu orientador Professor Dr. Gilmar Antonio Bedin, por sua ajuda desinteressada e confiança em mim depositada, pela oportunidade e os conhecimentos transmitidos no decorrer do curso, por suas sugestões decisivas, enfim, por dar todo o apoio e orientação na realização deste trabalho.

A todos os meus professores que me deram oportunidades de novos conhecimentos e estiveram presentes em todos os meus momentos de dúvida; e quando deveriam ser apenas mestres, foram amigos, me incentivando a seguir este caminho.

À UNIJUÍ pela concepção humanista e visão crítica que muito contribuiu para minha formação pessoal e profissional, bem como, por ter me proporcionado, enquanto funcionária da Instituição, uma bolsa de estudos no período da graduação, fundamental para que concretizasse meus estudos.

À CAPES, pelo apoio financeiro, o qual permitiu que, em um Brasil tão desigual, eu fosse um dos poucos privilegiados, podendo iniciar e concluir um curso de Mestrado.

Aos colegas da turma do Mestrado em Desenvolvimento, que se tornaram amigos, pelo seu companheirismo, idéias e incentivo durante todas as fases do curso.

Ao Leandro, meu namorado, pela compreensão, dedicação, incentivo e carinho em todos os momentos, pelo interesse na minha realização e futuro profissional e pela fé e confiança, que apesar da distância, sempre manteve em mim, sendo um dos maiores incentivadores para a conclusão deste trabalho.

A toda minha família que sempre me dispensou um grande carinho e respeito.

Aos meus amigos, companheiros de todas as horas e que souberam compreender meus períodos de instabilidade e dúvidas durante o mestrado, e que me apoiaram mesmo assim.

À minha irmã mais nova Maria Cristina, que pelo fato de existir, incentiva-me a ser uma pessoa melhor e vencer obstáculos.

Ao meu padrinho, Sady Strapazzon, que por meio de seu exemplo incentivou-me nessa caminhada.

A todos vocês, muito obrigada!

“A cidade é hoje o país!”

Flávio Villaça

A cultura, o estilo de vida e os valores urbanos face à sua abrangência e influência, vão além da fronteira urbana e exercem papéis determinantes na vida das pessoas sejam elas oriundas da cidade ou do campo. Essa é a expressão da urbanização brasileira!

RESUMO

O presente estudo reflete o processo de urbanização no Brasil e o papel do Estatuto da Cidade na organização do espaço territorial urbano e na construção de cidades sustentáveis. Para a elaboração da pesquisa observou-se basicamente o método analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica visando a edificação de um referencial teórico e a reflexão crítica sobre o tema. O processo de urbanização no Brasil se desenvolveu, desde a sua colonização, de maneira espontânea, conforme a necessidade e a conveniência. Em raros momentos de nossa história foram observados critérios urbanísticos ou o interesse da coletividade. Em decorrência desse tipo de desenvolvimento, associado ao grande incremento populacional gerado pelo processo migratório do decorrer do século XX, as cidades passaram a apresentar numerosos problemas. Os planos urbanísticos existentes, puramente técnicos, não conseguiam reverter o crescimento constante dos problemas urbanos e a dimensão da crise urbana atingiu proporções gigantescas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem início um processo de democratização e valorização do local que culminou com a criação da lei 10.257 de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade. A partir de então, o Poder Público municipal e a sociedade civil passam a dispor de um instrumento urbanístico, que se bem utilizado, constitui-se em um importante mecanismo para a mudança do quadro de desigualdade, exclusão, segregação e degradação ambiental, contribuindo para a construção de cidades mais justas e democráticas.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade – urbanização - cidades

ABSTRACT

The present study makes a reflection on the urbanization process in Brazil and about the role of the city statute for organizing the urbane territorial space and in the construction of sustainable cities. For the preparation of the survey the analytical method and the technique of the bibliographical inquiry were basically observed aiming for construction of a theoretical referential system and the critical reflection on the subject. The urbanization process in Brazil was developed, from its colonization, in a spontaneous way, according to the necessity and the convenience. In very few moments of our history urbanistic criteria or the interest of the community town planning have been observed. As a result of this type of development, associated to the great population growth produced by the migratory process during the XX century, the cities started presenting several problems. The existing urbanistic plans, essentially of technical character, were not managing to revert the continuous growth of the urbane crises reached big proportions. After the Federal Constitution been promulgated in 1988, a process of democratization and valorization of the local began this process culminated with the law 10.267, created in 2001, which was named City Statute. From then, the Public Municipal Power and the civil society start to dispose of a town planning instrument, that if it used well, it's constituted in an important mechanism for the change of inequality, exclusion, segregation and environmental degradation pictures, contributing to the construction of more equitable and democratic cities.

Key-Words: City Statute – Urbanization – Cities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 FORMAÇÃO DAS CIDADES E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL	15
1.1 O Brasil Colônia e o Início do Processo de Urbanização	15
1.2 O Período Imperial, a República Velha e o Processo de Urbanização do Brasil.....	29
1.3. A Revolução de 30 e a Aceleração do Processo de Urbanização no Brasil	33
2 AS CONSEQÜÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTIAS URBANAS NO BRASIL	47
2.1 As Conseqüências do Processo de Urbanização no Brasil	47
2.2 A Emergência das Políticas Públicas no Brasil	58
2.3 A Emergência do Planejamento Urbano no Brasil	72
2.4 As Políticas Urbanas e o Planejamento na Constituição de 1988.....	76
2.4.1 Os Princípios Democráticos da Organização Urbana.....	80
2.4.2 As Funções Sociais da Propriedade Urbana	82
2.4.3 As Restrições ao Direito de Propriedade Urbana	84
2.4.4 Plano Diretor na Constituição Federal de 1988	89
3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE.....	92
3.1 O Processo de Criação do Estatuto da Cidade	92
3.2 A Estrutura do Estatuto da Cidade.....	106
3.2.1 Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade	106
3.2.2 Instrumentos de Política Urbana.....	108
3.2.3 Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade	117
3.3 O Estatuto da Cidade e a Construção da Sustentabilidade das Cidades	121
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro ocorreu, em regra, de maneira espontânea, sem que houvesse qualquer planejamento ou lei que de fato o regulasse, produzindo um crescimento desordenado e desigual das cidades. As conseqüências decorrentes desse processo são desastrosas e afetam a todas as pessoas, direta ou indiretamente. As cidades não estavam preparadas para receber a grande demanda de pessoas decorrente dos fluxos migratórios, originários especialmente do êxodo rural, o que resultou em uma ocupação do solo de acordo com a necessidade e não de forma planejada. Em conseqüência, as cidades passaram a abrigar uma série de problemas, sejam eles de ordem social, ambiental, econômica ou cultural.

No decorrer dos anos, as cidades têm crescido assustadoramente em regiões que não apresentam a mínima infra-estrutura, em detrimento às vezes até mesmo do equilíbrio ambiental. Não são privilégios dos grandes centros urbanos, a falta de saneamento básico, os loteamentos ilegais, ou as concentrações de pobreza, característicos pela formação de verdadeiros cinturões de marginalizados e deteriorização crescente das condições de vida de uma grande parcela da população. Conjuntamente com os problemas sociais, o desrespeito ao meio ambiente natural no âmbito das cidades pode ser classificado como crescente e progressivo, de forma a ocasionar uma perda, mesmo que relativa, na qualidade de vida das pessoas.

Os problemas urbanos, não são recentes, são fruto de séculos de descaso para com as cidades, seja por não figurarem como espaços capazes de trazer vantagens econômicas ou mais tarde, por refletirem a sociedade desigual que as gerou e, portanto, não ser do interesse de muitos a reversão de um quadro de injustiças perpetradas desde o início da colonização do Brasil. A reflexão sobre o processo de urbanização brasileiro, objeto do presente trabalho, remete a um estudo mais aprofundado com o intuito de compreender a organização do espaço territorial urbano, sob diferentes períodos históricos, almejando entender como o desenvolvimento da rede urbana se deu até a contemporaneidade, a fim de vislumbrar alternativas eficazes à problemática urbana.

Transcorridos os primeiros anos da chegada dos portugueses ao Brasil, iniciou-se a colonização efetiva das terras brasileiras e o incentivo à produção agrícola. Seguindo os parâmetros do capitalismo mercantil, o Brasil passou por um processo de ruralização a fim de servir de retaguarda em escala mundial para Portugal. Em decorrência da política portuguesa, durante séculos o Brasil, como um todo, era concebido como um país fundamentalmente agrário, voltado para o mercado externo. Nesse contexto, a urbanização brasileira durante o período colonial, segundo a corrente tradicional, é concebida como rudimentar, dispersa, litorânea, espontânea, irregular, configurando simples postos administrativos e meros apêndices do rural.

Com o passar dos anos, as cidades coloniais, vão muito lentamente se desenvolvendo, até que, sob a influência de uma série de mudanças desencadeadas no final do século XIX, associadas à cultura cafeeira, o panorama brasileiro que durante muitos séculos foi sendo construído a partir de subespaços que evoluíam sob lógicas próprias e com escassa relação

entre si, foi sendo transformado. A sociedade tornou-se no final do século XIX muito mais complexa e passou a apresentar uma tendência à inversão populacional.

A partir da década de 30, com o início de um período de intensas transformações, a questão urbana passou a fazer parte da pauta governamental e exigir um tratamento diferenciado. Não obstante a crescente demanda, gerada pelo constante aumento da população urbana, as políticas públicas que visavam a ordenação das cidades, limitavam-se a fatores superficiais e não buscavam solucionar a origem da problemática urbana. Nesse contexto, a problemática urbana se aguça e como resultado, em pouquíssimos momentos era possível reverter a condição de carência crônica e garantir o abastecimento dos serviços urbanos fundamentais para as populações mais necessitadas, quanto mais, proporcionar a todos os habitantes das cidades elementos que dão sentido a vida urbana, tais como espaços que favoreçam a convivência, o lazer e a cultura.

Foi somente com o advento da Constituição Federal de 1988, que se introduz em âmbito constitucional um capítulo destinado à política urbana, tornando possível adequar o ordenamento jurídico brasileiro às novas necessidades que surgem com a evolução urbana e social. O Estado passa, a partir de então, a contar com instrumentos inovadores de intervenção urbana na medida em que institui um padrão de política pública alicerçado na instituição da gestão democrática das cidades, no fortalecimento da regulação pública do solo urbano e no favorecimento às necessidades coletivas.

Independente dos avanços conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda se fazia necessário dar aplicabilidade e efetividade aos preceitos e dispositivos inseridos pela nova Carta Magna. Por isso, transcorrida mais de uma década desde a sua

elaboração, foi aprovada em 10 de julho de 2001 a lei 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade, desencadeando, assim, um processo importante de discussão da questão urbana com vistas à sustentabilidade das cidades.

O pensamento sustentável começa paulatinamente a fazer parte da vida das pessoas e ser entendido como um aliado inseparável do destino das presentes e futuras gerações. A construção de cidades sustentáveis desenvolve-se como forma da conjugação da questão econômica, social, política e ambiental. Portanto, somente por meio de ações que levam em conta a integralidade desses fatores será possível desenvolver políticas urbanas capazes de proporcionar às cidades um desenvolvimento equânime de maneira a reverter o lamentável quadro que envolve as cidades brasileiras.

É nas cidades que se estabelecem o maior número de inter-relações, portanto, o aprofundamento do estudo acerca da formação, desenvolvimento e pesquisa de alternativas para os problemas que envolvem as cidades apresenta grande relevância na busca de soluções eficazes à melhoria da qualidade dos habitantes urbanos. Para tanto, o presente estudo observa basicamente o método analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica com vistas à edificação de um referencial teórico e a reflexão crítica sobre o tema.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo busca resgatar a formação das primeiras cidades brasileiras, o princípio do processo de urbanização e a maneira com que as cidades foram se desenvolvendo até alcançarem o estágio da aceleração da urbanização. Por meio da análise dos acontecimentos históricos procura-se fazer uma leitura das transformações políticas e econômicas que interferiram significativamente na configuração da malha urbana brasileira.

O segundo capítulo analisa as consequências do processo de urbanização no Brasil para as populações urbanas, as políticas públicas adotadas no decorrer do século XX até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o advento de um novo paradigma para o urbanismo.

No terceiro capítulo explora-se a criação do Estatuto da Cidade, sua estrutura, diretrizes, instrumentos de intervenção, o papel desempenhado pelo plano diretor e pela gestão democrática na nova ordem urbanística, bem como, o Estatuto da Cidade como alternativa para a regulação, desenvolvimento e construção de cidades sustentáveis.

1 FORMAÇÃO DAS CIDADES E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O processo de urbanização do Brasil é melhor compreendido quando é resgatada sua estrutura em três grandes períodos: o Brasil Colônia, O Brasil Império-República Velha e o Brasil Pós-1930.

1.1 O Brasil Colônia e o Início do Processo de Urbanização

Com a descoberta e utilização pelos portugueses do Caminho Marítimo das Índias através da rota do Cabo da Boa Esperança, os tradicionais percursos realizados pelo Mediterrâneo perderam sua primazia como rotas comerciais para o oriente. A partir de então, o Oceano Atlântico inicia sua hegemonia como eixo do comércio europeu para outros continentes.

A dominação do Atlântico Sul pela coroa portuguesa passou a ser fundamental para a manutenção de seu controle em terras africanas e em especial, permitiu a ampliação do comércio com as Índias. Mas era ainda necessária uma expansão para o Ocidente e nesse sentido, a descoberta dos Açores e outras ilhas do oeste da Europa representaram um impulso para que as navegações portuguesas se direcionassem mais ao poente.

Com o objetivo de atingir as Índias e movidos por fatores comerciais, em 21 de abril de 1500, os portugueses descobrem o Brasil, então batizado por Pedro Álvares Cabral de Ilha de Vera Cruz. De início pareceu ser um acontecimento secundário, e realmente o foi durante meio século. No Brasil, ao contrário das Índias onde já se encontrava consolidada a produção das especiarias e artigos de luxo e sua lucrativa comercialização, não existiam grandes perspectivas comerciais para os europeus, já que o único produto de valor até então encontrado era o pau-brasil¹. A terra que se acabava de descobrir constituía-se em “um território quase deserto, com população de baixo nível econômico e técnico, sem possibilidades de exportar, sem capacidade para absorver as manufaturas importadas da Europa e sem as riquezas minerais das colônias espanholas” (REIS FILHO, 1968, p. 29). Em consequência, o Brasil apresenta-se como um território colonial atípico em face aos esquemas de progresso europeu.

Os primeiros anos após a chegada dos portugueses ao Brasil representaram um período de transição entre sua descoberta e o início efetivo de sua colonização. Associada ao espírito de lucro da Revolução Comercial, essa fase caracterizou-se pelo quase abandono português em relação ao Brasil. Nesse momento não se tinha a intenção de povoar as novas terras. “É o comércio que interessa, e daí o relativo desprezo por estes territórios primitivos e vazios que formam a América” (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 15).

A atenção que Portugal dá ao Brasil, nesse momento, restringe-se ao envio de expedições com a função de estabelecer feitorias ao longo de seu litoral. Pode-se dizer que essas feitorias expressam o caráter político-administrativo da época, que tinha por objetivo explorar tudo o que pudesse ser explorado (econômico), bem como, garantir o domínio das

¹ Em seus relatos Américo Vespúcio afirma: “Pode-se dizer que não encontramos nada de proveito” (CÁCERES, 1997, p.25)

terras do Brasil (militares). “Devido à instabilidade própria ao processo de ocupação territorial, não eram elas erguidas com o propósito de terem, necessariamente, uma permanência duradoura” (CENTURIÃO, 1999, p. 185). Sua fixação ou não, sujeitava-se ao proveito comercial que poderia gerar e à possibilidade de proteção contra ataques de corsários.

A princípio não se cogitava a exploração de outros produtos que não os espontâneos e extrativos, realizada por meio de um sistema de feitorias puramente comerciais. Em decorrência do caráter nômade da exploração das riquezas naturais do Brasil, em especial do pau-brasil, não foi possível, nesse período, fixar um núcleo de povoamento regular e estável no país. Dessa forma, a ocupação portuguesa no Brasil se restringia a alguns agrupamentos de brancos, povoados, em sua maioria, por náufragos.

Passadas três décadas do descobrimento do Brasil e receosos com as constantes investidas francesas no território da colônia, Portugal resolve proteger suas terras por meio de um processo mais amplo e seguro: ocupação efetiva pelo povoamento e colonização. Assim, é enviada ao Brasil em 1530 a expedição de Martin Afonso de Souza com os objetivos de combater a pirataria francesa, expulsando os corsários do litoral, explorar a costa desde o Maranhão até o Rio da Prata e iniciar o povoamento e colonização do Brasil.

A expedição de Martim Afonso foi a mais importante expedição enviada ao Brasil, isto porque, conseguiu iniciar sua colonização efetiva. A Martim Afonso coube a fundação em 22 de janeiro de 1532, do primeiro núcleo de povoamento do Brasil: a Vila de São Vicente. Pouco tempo depois fundou outra, a vila de Paratininga. Incumbido de criar condições para que o povoamento pudesse prosperar “repartiu os homens que o acompanhavam pelas duas

vilas inauguradas. Logo após, distribuiu sementes, cabeças de gado, instrumentos agrícolas e lotes de terras, as sesmarias. Nomeou autoridades e impôs a justiça régia” (LEITE, 2006, p. 1). Nesse momento é dado um importante passo para a consolidação da sociedade colonial, caracterizada desde então, pela monocultura, escravagismo e grande propriedade.

Tais medidas resultaram no início da exploração agrícola das terras do Brasil. No dizer de Furtado,

de simples empresa espoliativa e extrativa – idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais – A América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu (1974, p. 8).

Seguindo os parâmetros do capitalismo mercantil, o Brasil passou por um processo de ruralização a fim de servir de retaguarda rural em escala mundial. “Construída a economia rural brasileira, e marcada em seus aspectos essenciais, a partir de centros urbanos dos quais emanava o mando e o poder, não poderia ao menos estruturalmente, prevalecer sobre estes” (CENTURIÃO, 1999, p.184). Como resultado desta política, a colônia brasileira mais tarde viria a se constituir em um imenso produtor de matérias-primas, responsável por dar sustentação ao desenvolvimento urbano Português.

Mas as preocupações portuguesas com relação ao Brasil não se limitaram à expedição realizada por Martim Afonso, uma vez que mesmo tendo a posse reconhecida pelo direito internacional da época, outros países continuavam a disputar as novas terras da América. Neste contexto, o incentivo à colonização, em especial a baseada na produção de açúcar para exportação, mostrou-se fundamental.

Realizar o povoamento das terras brasileiras não foi uma tarefa fácil, não apenas em virtude de sua imensa costa, mas, sobretudo, porque Portugal não contava com população suficiente para promover deslocamentos. Nessas circunstâncias a alternativa encontrada pelo governo português para manter sua possessão foi estimular as inversões de capitais privados. O Plano consistia na divisão do litoral da colônia (já que o interior permanecia desconhecido) em faixas de terra que seriam entregues a homens que estivessem dispostos a colonizá-las e defendê-las da ação de corsários, índios e outros povos europeus. “Estes setores chamar-se-ão *capitanias*, e serão doadas a titulares que gozarão de grandes regalias e poderes soberanos; caber-lhe-á nomear autoridades administrativas e juízes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc” (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 32). Ao rei resguardou-se apenas direitos de suserania, em contrapartida, aos donatários das capitanias coube arcar com as despesas necessárias para o estabelecimento de povoados e a doação de terra em forma de sesmarias (fundamental ao projeto colonizador) a quem mostrasse interesse em povoá-las. Dessa forma, pode-se dizer que o primeiro sistema colonizador do Brasil foi realizado através de iniciativa particular, com características latifundiárias, aristocráticas voltadas para o litoral.

A coroa ao transferir as tarefas de instalação da rede urbana aos donatários, abstem-se do ônus delas provenientes e restringe sua responsabilidade aos atos administrativos necessários para a elevação das povoações em vilas e cidades. A política portuguesa de urbanização na colônia “só encontraria expressão concreta pela existência ou inexistência da possibilidade de construir-se uma forte rede urbana. Somente esta rede poderia dar a certeza efetiva de uma ocupação sistemática e consolidada” (CENTURIÃO, 1999, p. 196).

O plano português de colonização encontrou condições adversas nas novas terras, não só em virtude da grande extensão territorial, que dificultou a formação de povoados com influência regional e interligação entre si, como também em virtude da distância e das dificuldades de comunicação com a metrópole. Apesar de não obter um resultado muito amplo, já que muitas terras reverteram à coroa em virtude do fracasso em sua colonização, o projeto português, de modo geral, pode ser considerado positivo, pois cumpriu o papel de iniciar a colonização. Em 1548 podia ser contabilizada a existência de 16 vilas e povoados no litoral brasileiro, entre eles destaca-se: São Vicente (1532), Porto Seguro (1535), Espírito Santo (1536) (REIS FILHO, 1968), Santo (1535) e São José dos Ilhéus (1536) (REIS FILHO, 1968).

Em 1549, devido a uma série de fatores que dificult

A centralização administrativa advinda com o Governo Geral proporcionou a estruturação do Brasil e significou o primeiro esboço de Poder Público no país. Com o enfraquecimento do poder local a metrópole passou a gerir diretamente os negócios da colonização consolidando núcleos estáveis no litoral.

Em seus primeiros passos rumo à colonização, a Coroa Portuguesa estrategicamente opta em povoar os pontos favoráveis a exploração e defesa da colônia. Pontos estes, situados ao longo do litoral brasileiro e próximos a rios navegáveis. “Assim, entre o mar e o sertão, na faixa litorânea, espremem-se as povoações portuguesas” (CENTURIÃO, 1999, p. 189), acessíveis e de fácil contato com a metrópole. Essa política colonizadora é consignada já no regimento do primeiro governador-geral do Brasil que estipula “expressamente, que pela terra firme a dentro não vá tratar pessoa alguma sem licença especial do governador ou do provedor-mor da fazenda real” (HOLLANDA, 1976, p. 66).

Receosos de que a interiorização despovoasse a marinha cria-se todo tipo de empecilho para conter a povoação no litoral. Dessa forma, a administração portuguesa usando de certa cautela em relação à penetração desregrada nas terras do interior, reserva para o futuro, quando a povoação circundante aos portos estiver consolidada e bem cultivada, a exploração do interior. Constata-se assim, que havia por parte de Portugal, um rigoroso controle das etapas da colonização e uma crescente centralização do poder.

Ao estudar a formação urbana no Brasil é necessário considerar a preocupação constante de Portugal, nos primeiros tempos da colonização, em sustentar uma forte organização urbana na área litorânea brasileira. Isto porque, somente

[...] com a consolidação das redes urbanas litorâneas tornar-se-ia possível uma penetração segura e bem conduzida para as terras do interior, no qual se construiriam sucessivamente novas redes, que levariam o processo de interiorização num constante *continuum* de expansão em busca de riquezas minerais que os espanhóis já haviam encontrado no Peru. Essa preocupação com a área costeira explica a consolidação, nessa região, dos primeiros assentamentos urbanos, que vieram a traçar o futuro da história urbana no Brasil até os tempos atuais (CENTURIÃO, 1999, p. 207-208).

O que houve no Brasil foi um processo de colonização marcado pela racionalidade e cautela na ocupação do território a fim de eliminar ao máximo as incertezas e maximizar as certezas do empreendimento ultramarino. Em decorrência dessa política, até o fim do século XVIII, o ingresso no interior do Brasil ainda causava críticas. A influência desse tipo de colonização persiste até os nossos dias. “Quando hoje se fala em ‘interior’, pensa-se, como no século XVI, em região escassamente povoada e apenas atingida pela cultura urbana” (HOLANDA, 1976, p. 68). Os reflexos dos primeiros empreendimentos urbanizatórios direta ou indiretamente ainda exercem influência na configuração da rede urbana da atualidade, que conserva a conexão com a formação das primeiras cidades. “A rede urbana atual não se encontra dissociada das antigas organizações urbanas. Se diversas cidades de origem colonial não foram aproveitadas pelos ciclos seguintes, é que sua decadência acompanhou a decadência das atividades regionais” (GEIGER, 1963, p. 64-65).

Durante o período colonial foram fundadas vilas e cidades que sob o modelo da monocultura localizaram-se predominantemente na costa brasileira². São enviados ao Brasil

²

	VILAS E CIDADES (CRIADAS)		
	Século XVI	Século XVII	Século XVIII até 1720
Rio Grande do Norte	1		
Paraíba	1		
Pernambuco	2	1	1
Sergipe	1	2	
Bahia	4	5	1
Espírito Santo	2	1	
Guanabara	1		
São Paulo	6	10	1
Pará		4	

mestres-de-obras e engenheiros militares para dirigir as obras de implantação de cidades e fortificações. Intensificaram-se também as comunicações e o desenvolvimento da cana de açúcar fomentando assim, a formação de uma rede de cidades, não só no litoral nordestino, como também no sertão através da pecuária, necessária para suprir as necessidades dos engenhos.

Embora já se fizessem algumas investidas rumo à interiorização, durante três séculos consecutivos, o Brasil mantém um povoamento predominantemente litorâneo. Um fluxo significativo de emigrantes para além da faixa costeira somente ocorreu graças à descoberta do ouro e pedras preciosas, no que são hoje os estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia e Minas Gerais. “E mesmo essa emigração faz-se largamente a despeito de ferozes obstruções artificialmente instituídas pelo governo” (HOLANDA, 1976, p.68).

Com a descoberta do ouro, a idéia do controle do território interior ganha expressão e impulsiona a implantação de uma política centralizadora por parte da Coroa Portuguesa, consolidando assim, o urbano no Brasil. Muitas cidades surgiram atreladas às atividades mineradoras e outras ganharam maior importância com a intensificação do comércio (especialmente as cidades portuárias). Como consequência, observou-se um aumento da população da Colônia e o estímulo à abertura de estradas que intensificaram as comunicações com o interior. No entanto, não havia uma integração entre as regiões do país e as relações entre os povoados eram instáveis.

Maranhão	2	1
Alagoas	3	
Rio de Janeiro	6	
Paraná	2	
Santa Catarina	1	1
Piauí		1
Ceará		1
Minas Gerais		8

Fonte: REIS FILHO, 1968, p. 85-88.

A política urbanizadora da Metrópole expande-se e agrega inúmeras responsabilidades, passando a exercer um progressivo controle da urbanização. Para isso amplia os quadros técnicos da Colônia, especialmente de engenheiros, que fundavam vilas, planejavam, desenhavam, acompanhavam as obras e faziam toda a cartografia. No fim do século XVIII, “estavam concluídas essas transformações e consolidadas as novas formas político-administrativas, de tal modo que estariam maduras as condições para a ampliação de uma política urbanizadora altamente centralizada” (REIS FILHO, 1968, p.77).

Graças à formação de núcleos urbanos, Portugal implanta no Brasil um sistema de dominação centralizado que tem nas cidades seu ponto de apoio. No dizer de Castells (1973), “las ciudades están directamente unidas con la metrópoli, a la cual sirven de intermediarias, sin tener casi relaciones con el territorio vecino, a no ser por funciones muy precisas (recursos, impuestos, justicia, etc.)” (p. 18). Dessa forma, a constituição de cidades passa a ser determinante para a implantação da exitosa política de dominação portuguesa, baseada na centralidade do poder. “A empresa colonial, aparentemente de quase exclusiva e forte índole rural, na medida em que mostra a estrutura de caráter urbano que a fundamentou, não pode ser dissociada da cidade, tanto em termos de organização social como econômica” (CENTURIÃO, 1999, p. 238).

A urbanização das cidades no período colonial não aconteceu de forma homogênea. Diferenças entre os núcleos urbanos podiam ser facilmente identificadas e acentuadas pelo tratamento distinto dispensado pela Coroa Portuguesa. Enquanto as cidades conhecidas como reais eram criadas em pontos especiais e funcionavam como centros regionais, coexistiam vilas dispersas pelo território, sem grande expressão.

As cidades reais recebiam por parte da Metrópole um tratamento diferenciado, principalmente através de recursos e pessoal especializado, objetivando manter o controle dos pontos mais importantes da costa e da vida colonial. A atenção dada aos centros maiores é natural, já que estes estavam sob sua direta responsabilidade. Os benefícios derivados de um esquema administrativo mais evoluído propiciaram um contingente populacional permanente superior e diferenciado dos pequenos núcleos populacionais. Estes, “sem um mercado urbano significativo, sem uma camada social caracteristicamente urbana já desenvolvida, sem formas de produção urbana amadurecidas, não poderiam comportar a presença de mão-de-obra e principalmente de técnicos evoluídos” (REIS FILHO, 1968, p. 118).

A dispersão característica dos primeiros séculos após o descobrimento do Brasil e a produção voltada à exportação, faziam de grande parte das cidades meros entrepostos comerciais do mundo rural. A importância dada aos proprietários rurais e a política exportadora contribuíram para a ausência de formas urbanas mais desenvolvidas e obstaculizou a regularidade no desenvolvimento de grande parte dos núcleos urbanos.

Embora estudos recentes realizados por Reis Filho revelem a presença de planejamento urbano e a existência de critérios urbanísticos durante o período colonial brasileiro, tradicionalmente os centros urbanos coloniais têm sido concebidos como meros apêndices do rural e simples postos administrativos, ponto de encontro para festividades ou residência de moradores esporádicos. Amplamente difundida tem sido a crítica de que a formação e urbanização das cidades brasileiras obedeceram a um processo a revelia de qualquer planejamento. Essa falta de planejamento viria a assumir características de desordem urbana.

Alimentando o mito da ausência de planejamento das cidades coloniais Holanda, afirma:

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma providência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra 'desleixo' (1976, p. 76).

Segundo essa corrente, as cidades brasileiras resultaram da dinâmica do dia-a-dia, por isso apresentavam certo naturalismo, obedecendo mais ao rigor do relevo local que a planos geométricos. O predomínio da irregularidade nas cidades luso-brasileiras transmitia uma sensação de contínua incerteza e indeterminação no processo de desenvolvimento do espaço urbano.

Nesse contexto a cidade brasileira, como metáfora da sociedade colonial, tornou-se aderente à paisagem, acomodou-se plasticamente às curvas e sinuosidades da natureza, imbricando-se e tornando-se parte desta, do mesmo modo que a sociedade colonial acomodou-se, de maneira sinuosa e amolengada, às condições do mundo luso-tropical (CENTURIÃO, 1999, p.217).

A urbanização do Brasil durante o período colonial tem sido qualificada como rudimentar e amplamente determinada por Portugal. Segundo esse entendimento, durante todo período colonial as cidades desenvolveram-se sob formas modestas e de maneira geral homogêneas em todo território. A ausência de rigor ou método no estabelecimento de cidades atribuída aos portugueses contrapõe-se, na análise de Holanda, às cidades hispano-americanas. Estas consistiriam em núcleos de povoação estáveis e ordenados, já a primeira vista denunciados pelo traçado quadrangular presente na construção das cidades. Seriam elas, fruto do “esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definido da vontade humana” (1976, p. 62).

Por outro lado, as cidades-luso-brasileiras obedecem a princípios práticos, auferidos pela rotina e não pela razão abstrata. Não planejavam. Agiam segundo experiências obtidas no dia-a-dia, nem sempre coordenadas. “A ordem que aceita não é a que compõe os homens com trabalho, mas a que fazem com desleixo e certa liberdade, a ordem do semeador, não a do ladrilhador” (HOLANDA, 1976, 82).

Em oposição ao que comumente se apregoa, Reis Filho (1968) afirma que as origens da vida urbana brasileira foram planejadas e desenvolveram-se segundo critérios urbanísticos. O processo de urbanização do Brasil Colonial obedecia à lógica portuguesa de cidades, podendo ser evidenciado por parte da Metrópole a preocupação em regular e exercer controle sobre o delineamento de algumas cidades. Engenheiros militares eram convocados para desenvolverem mapas e remodelarem as cidades brasileiras a fim de lhes proporcionar maior dinamismo.

Emprega-se no Brasil um novo projeto urbano, que assim como a concepção cartesiana do plano xadrez, apresenta bases racionais, porém ditadas pela funcionalidade e não por critérios formais. Na cidade orgânica portuguesa cada um dos elementos exerce função natural. As ruas funcionais relacionavam pontos de interesse.

Condizente com essa natureza instrumental, não havia nada nestas ruas que revelasse ‘zelo urbanístico’. Eram vias tortuosas e quase nunca providas de calçamento. Os lotes urbanos eram dispostos de maneira a possibilitar que todos os edifícios possuíssem uma fachada frontal. Essa característica resultou em variação tipológica. Portas e janelas em cortejo acabavam por criar um grande sentido estético ao se curvarem às imposições da topografia ou mesmo à imposição da racionalidade funcional, percorrendo o caminho ‘mais direto’ para alcançar o seu alvo (MEYER, 2006, p. 1).

No contexto do urbanismo colonial predominavam as formas irregulares que passaram a ser vistas como empecilho a uma urbanização entendida como ordenada e

adequada. “Mas as cidades brasileiras seguiam o que poderia ser considerado como uma racionalidade específica, plástica e descentrada, adaptada a lógica cultural do mundo barroco luso-tropical” (CENTURIÃO, 1999, p. 219).

O ambiente urbano consistia em um centro que abrigava importantes instituições, refletindo assim, o simbolismo português. Em todas as cidades enfatizava-se o caráter institucional representado pela Igreja e pelo Estado. As Igrejas e conventos religiosos representavam uma constante na vida dos habitantes da Colônia. A elas eram reservados os pontos mais elevados e de maior destaque no sítio urbano. Também recebiam distinção os locais destinados ao uso comum e as praças públicas que eram planejadas e recebiam uma arquitetura de maior apuro.

A cidade do Brasil colonial não exerceu um papel insignificante. Pelo contrário, em virtude da complexidade política, administrativa, social e econômica daqueles tempos, foi palco da cristalização do poder metropolitano. Somente através dos núcleos urbanos foi possível viabilizar o modelo econômico rural e exportador idealizado por Portugal. Sob esse aspecto a cidade colonial se firma como fruto da vontade humana.

As cidades detinham uma dinâmica própria e já no século XVIII apresentavam uma intensa vida cidadina. Contavam com a complexidade e originalidade que lhes são características e que foram se acentuando com o passar dos séculos. Aos poucos o fluxo sazonal dos senhores rurais e sua escravaria foram substituídos por um modo de vida peculiar e original. A paisagem urbana compunha-se por uma caótica variedade e exotismo,

[...] pela sujeira das ruas, pela presença maciça e misturada de fidalgos, escravos e mendigos, pela mescla de aspectos dos mais heterogêneos e tantos outros fatos e elementos que marcaram a fisionomia da cidade colonial. Excesso ou ausência total,

mas nunca um meio termo, parece ser esta a impressão que os viajantes europeus daquele tempo recolheram das cidades brasileiras. (CENTURIÃO, 1999, p. 264-265).

Depois de consolidada a urbanização, as cidades não mais sofreram com o processo de ruralização. O crescimento urbano passa ser progressivo por todo o período colonial, especialmente nas maiores cidades litorâneas. “A vida nos principais centros urbanos adquire uma nova escala e a urbanização, na colônia, suficiente vitalidade para justificar o emprego que nessa época se iniciava de padrões urbanísticos mais elevados” (REIS FILHO, 1968, p.111). Assim, a urbanização brasileira adquire um novo patamar.

1.2 O Período Imperial, a República Velha e o Processo de Urbanização do Brasil

Com o Império, o centralismo, característico da política portuguesa, extingue-se, e interrompe o projeto urbanístico desenvolvido até então. Ocorre dessa forma, uma ruptura com a memória e preservação do que havia sido feito. Esse período significou em termos urbanísticos uma fase de transição sem alterações significativas na malha urbana. O projeto urbano e a atenção dada às cidades, só passa a ser retomado com a instauração da República no Brasil.

O século XIX desencadeou no Brasil uma série de mudanças que influenciaram, direta ou indiretamente, na evolução de sua rede urbana³. O Brasil de então se caracterizava como um país eminentemente agrário, cuja produção econômica nacional girava exclusivamente em torno da produção e exportação de produtos primários, em especial do café, que a partir de 1880 torna-se o motor do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

³ 1808 - Abertura dos Portos e conseqüente dependência das potências industriais. Meados do século XIX - Abolição do tráfico negreiro ocasionando assim, a liberação de capitais e posterior investimentos em atividades relacionadas ao progresso urbano. 1889 - Abolição da escravatura e ativação do mercado de trabalho.

O panorama brasileiro que durante muitos séculos foi sendo construído a partir de subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias e com escassa relação entre si, foi aos poucos sendo transformado. “A partir da produção do Café, o Estado de São Paulo se torna o pólo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul e vai incluir, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais” (SANTOS, 1993, p. 26). Funcionando como importante fator de acumulação de capital, o café, associado à substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado, desenvolvimento do mercado e expansão das ferrovias, criará as condições necessárias para a industrialização no Brasil, que tende a se concentrar justamente nas regiões onde a cafeicultura se desenvolveu. A dinâmica da economia brasileira passa por períodos de transformação que produzirão alterações significativas no contexto urbano. A concentração de capitais dentro do país faz da região sudeste o maior pólo de desenvolvimento nacional, beneficiando assim, sua posterior industrialização.

O processo de urbanização associado à cultura cafeeira propiciou o surgimento de uma rede de cidades e lançou as bases de um urbanismo moderno. O mercado interno ampliou-se com o desenvolvimento do setor de transportes e comunicações. Por meio das ferrovias viabiliza-se a ocupação do planalto ocidental paulista e a colonização no sul do Brasil. Concomitantemente com o desenvolvimento da rede ferroviária, foram criadas linhas telegráficas, os portos mais importantes foram aparelhados, propiciou-se a iluminação a gás das cidades e o início do transporte coletivo nos principais núcleos urbanos.

Este fato tornou a sociedade brasileira muito mais complexa e muito mais urbana. Em 1872, 5,9% dos brasileiros residiam nas cidades; em 1900 eles já somavam 9,4% (SANTOS, 1993, p.21). Seu crescimento sem precedentes tem como causa a migração de trabalhadores

rurais e imigrantes estrangeiros. Não obstante as mudanças que vinham ocorrendo, o Brasil, no início do século XX, continuava na dependência das atividades agrícolas, em especial da cultura do café que já em fins do século XIX encontrava-se envolta em uma grande crise. Sua produção nos últimos anos vinha excedendo seu consumo, provocando assim, sua desvalorização.

No intuito de evitar o colapso da economia cafeeira, a política da República Velha beneficiava a burguesia do café e dividia os efeitos de seu baixo preço sobre o conjunto da população por meio de uma política cambial de desvalorização da moeda nacional. Dessa forma, possibilitava “um valor crescente recebido pelo cafeicultor por suas exportações, mesmo com o preço do café em queda no mercado internacional” (SCHUFFER, 2004, p.82). Todavia, essa política inflacionária apresentava contornos muito estreitos. “De um lado ela acarretava o aumento dos preços dos produtos importados e, portanto, nas condições da economia brasileira da época, uma alta geral no custo de vida”⁴ (SILVA, 1985, p. 63). Consequentemente, a burguesia cafeeira depara-se com a oposição de todas as outras classes, com exceção da burguesia agrário-exportadora. Por outro lado, “se o aumento do volume das

⁴ INDICES DO CUSTO DE VIDA 1914 – 1930

Anos	Índice
1914	100
1915	108,5
1916	116,5
1917	128,3
1918	144,1
1920	163,8
1921	167,9
1922	184
1923	202,8
1924	236,6
1925	252,8
1926	260
1927	267,4
1928	263
1929	261
1930	237,3

exportações não era tão forte que pudesse compensar a baixa de preços (condição difícil de preencher em uma realidade de superprodução), o governo federal encontrava-se em má situação para controlar o serviço das dívidas, que devia ser pago em libras” (SILVA, 1985, p.63).

Como alternativa à política cambial, em 1906 é firmado o Convênio de Taubaté entre os cafeicultores de Minas gerais, São Paulo e Rio de Janeiro com os governos de seus respectivos Estados. Por meio desse convênio “os governantes estaduais garantiam a compra de estoques como forma de reduzir a oferta internacional do café e elevar o preço do produto. Concomitantemente criou-se o imposto adicional às novas plantações do produto para reduzir a produção futura” (SCHIFFER, 2004, p. 82). Contudo, o Estado de São Paulo foi o único a honrar o compromisso materializado no convênio.

As políticas de valorização do café, intentadas por parte do governo central, demonstravam claramente o papel hegemônico da camada cafeeira no seio das classes dominantes. A burguesia do café detinha o poder, em última análise, desde a eleição de Prudente de Moraes (1894), através do eixo São Paulo - Minas, coligando as duas oligarquias mais importantes. Concretiza-se assim, a política “café com leite”, que consistia na alternância do poder entre mineiros e paulistas.

Nos primeiros anos da década de 20 o sistema começa a apresentar sinais de agitação e desequilíbrio. A estrutura econômica baseada na monocultura cafeeira tornou-se extremamente frágil por depender de um único produto de exportação. Instala-se, assim, uma grande crise no país e antecipam-se as condições que viabilizam o fim da hegemonia da burguesia do café ao determinar o desencontro entre a classe e seus representantes políticos.

Internacionalmente, no final da década de 1920, o capitalismo mundial encontrava-se envolto em uma grande crise que resulta na queda da bolsa de valores de Nova York em 1929. A tensão gerada por esse incidente alastra-se e afeta o mercado brasileiro que se vê obrigado a efetuar uma reorientação da atividade econômica, substituindo as importações por produção nacional, forçando dessa forma, a criação de uma proteção cambial e tarifária.

Estava delineado, nessas condições, o clima econômico e social de descontentamento generalizado, propício à Revolução de 1930. Nesse contexto, com a derrota nas eleições presidenciais da Aliança Liberal (opositora do governo) em março de 1930, as articulações para a tomada do poder começam a se compor.

1.3. A Revolução de 30 e a Aceleração do Processo de Urbanização no Brasil

Em outubro do mesmo ano, estoura a revolução armada que depõe o então Presidente Washington Luís. Getúlio Dornelles Vargas, chefe do movimento revolucionário, assume o poder e dá início a um conjunto de transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. A Revolução de 1930 pode ser considerada a

[...] primeira grande revolução nacional e verdadeiro 'divisor de águas' da História Republicana, foi um marco decisivo na estruturação do atual Brasil, por ter acabado com os últimos grandes traços coloniais presentes no país até a queda da República Velha, e por ter iniciado as características básicas da nação brasileira que emergiram com a ascensão de Vargas (LOPEZ; NERY, 1978, p.299).

O novo governo aspirou, desde o início, dar maior destaque ao combate dos problemas sociais e urbanos e à industrialização do país, como ficou claro com a criação dos novos ministérios do Trabalho, da Indústria e do Comércio e da Educação. A maior atenção dada às

idades e a outras atividades econômicas, que não o café, justifica-se através de sua base de apoio que “é representada por todas as forças sociais das regiões em dissidência e pelas classes médias dos grandes centros urbanos” (FAUSTO, 1983, p.102).

O Brasil, até os anos trinta, caracterizava-se pela produção agrícola, realizada através de unidades produtivas voltadas para o mercado externo. Seu desenvolvimento apoiava-se quase totalmente na ampliação das culturas de exportação. “A expansão da exportação de matérias-primas não só fez crescer as cidades portuárias como provoca o surgimento e desenvolvimento de novos centros urbanos, nas áreas agrícolas que iam sendo abertas” (GEIGER, 1963, p.172). Dessa forma, vai se acentuando a tendência à concentração de população e atividades nas cidades mais importantes.

A revolução de 1930 exigiu mudanças e representou uma ruptura com o passado que tinha raízes na política regionalista do Brasil. O forte regionalismo presente durante a República Velha precisava ser contido, a fim de permitir uma administração centralizada e retificar as políticas de *laissez-faire* dos governos anteriores. “Finalmente, é óbvio, a economia tinha de receber cuidados durante a Depressão e ajustada ao novo cenário internacional” (CONNIFF, 2006, p.122).

Com a tomada do poder pela revolução, a sociedade brasileira passa a viver importantes mudanças. As relações de produção com base na grande propriedade agrária vão aos poucos cedendo espaço para uma nova lógica fundada na crescente industrialização e urbanização. As novas organizações políticas advindas com a Revolução de 30 impulsionaram a industrialização e permitiram o desenvolvimento do mercado interno e elaboração de uma integração econômica e territorial.

Nessa linha de reflexão, cabe destacar a importância do Estado que realiza o corte com o Estado patrimonial dominado pela oligarquia agro-exportadora da República Velha. Instaura-se assim, um arcabouço político-institucional que combina a centralização do poder com a ampliação da autonomia e a capacidade de intervenção do Estado brasileiro.

Com a mudança nos rumos da política brasileira, a indústria encontrou uma conjuntura favorável para seu desenvolvimento e pela primeira vez, ofereceu maiores possibilidades de ganhos do que as atividades agrárias. No período que antecedeu a década de 30 foram vislumbrados apenas surtos de crescimento industrial. Em contraposição, sob o governo Vargas, a indústria passa a ser o centro dinâmico da economia, deslocando o setor agrário para um processo de encolhimento.

Desta forma, pode-se afirmar que os anos 30 representaram uma importante etapa na construção do capitalismo industrial brasileiro. Coube a política desenvolvimentista iniciada por Vargas administrar a transição da ordem agro-exportadora para a era urbano-industrial. Nessa perspectiva, o Estado desempenhou o papel de coadjuvante do esforço de transformação, mobilizando os recursos necessários, criando incentivos à produção doméstica, sustentando a indústria nacional e buscando ao mesmo tempo atrair os investimentos externos.

As mudanças ocorridas nos rumos da política brasileira são tidas como fatores de grande importância para o rápido crescimento industrial ocorrido no século XX, não apenas porque coincidiram com a crise do capitalismo internacional, que de maneira inevitável repercutiu internamente, mas, sobretudo em virtude das medidas tomadas para o

enfrentamento das tensões geradas. “Foi a maneira de enfrentar a crise, independente dos projetos anteriores, que fez com que o governo Vargas criasse uma situação praticamente nova na economia brasileira” (PEREIRA, 1984, p.50). Seu mérito está em transferir para o mercado interno a responsabilidade pelo dinamismo da economia, antes condicionada quase que totalmente à posição internacional do mercado do café.

A substituição das importações originada na depressão de 1929 representou um marco na história econômica do Brasil, pois associada a outros fatores propiciou as condições necessárias para assimilar as mudanças ocorridas no período e criou as condições para o desenvolvimento da indústria brasileira. No dizer de Pereira, “a partir da crise, a economia brasileira se volta cada vez mais para o mercado interno, deixando a demanda externa de constituir o principal impulso dinâmico do crescimento” (1984, p. 41). Nesse contexto, a indústria se favorece de várias maneiras, seja com a intensificação da produção interna de produtos tradicionais ou com o estabelecimento de indústrias voltadas para novos ramos.

Na origem da expansão industrial brasileira pode-se citar ainda, os efeitos decorrentes da Segunda Guerra Mundial que ao “determinar a paralisação do fornecimento de bens manufaturados, anteriormente importados, impôs sua produção interna” (PEREIRA, 1984, p. 57). A deteriorização das condições de troca com o exterior e a diminuição das possibilidades de importar por carência de divisas, impulsionou o processo de industrialização em decorrência da necessidade de satisfazer o mercado interno e suprir a lacuna deixada pelos produtos antes importados. Nessa perspectiva, “a medida que se desenvolve o processo industrial, afirma-se o domínio das cidades na direção do país” (GEIGER, 1963, p.101).

Sob outro aspecto, deve-se ponderar o fato de que a estagnação dos mercados internacionais de produtos brasileiros de exportação, provenientes do setor agrícola, acelerou o crescimento urbano e o êxodo das massas rurais para as cidades. Cria-se dessa forma, uma estreita conexão. Ao mesmo tempo em que o crescimento das cidades implica em uma ampliação na procura de produtos industrializados com a mudança na estrutura das necessidades, o processo de industrialização estimula a urbanização. Nesse sentido, verifica-se uma transferência de amplas parcelas da população que vive em economia de subsistência para uma economia de mercado. “Na verdade, industrialização, urbanização, crescimento demográfico e ampliação da economia de mercado estão intimamente relacionados de vários e diferentes modos” (PEREIRA, 1984, p. 80-81).

O aumento da população urbana brasileira estimulou o processo de industrialização, assim como a industrialização estimulou a urbanização, isto porque, através do crescimento industrial criam-se novas oportunidades de emprego nas cidades. No entanto, a influência do setor industrial no desenvolvimento urbano não decorre somente da concentração de trabalhadores, mas também se dá de modo indireto pela ativação que se produz em todas as atividades do setor terciário. Segundo Santos, o termo industrialização não pode ser tomado,

[..] em sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais 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 expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização (1993, p. 27).

Nessa perspectiva, evidencia-se que a identidade entre o processo de industrialização e urbanização é muito forte, dado o caráter urbano da produção industrial e o suporte mútuo existente entre os dois fenômenos. Com surgimento deste modo de produção eminentemente urbano, a cidade pela primeira vez passa a ter, no processo de interação com o meio rural,

condições de proporcionar uma contrapartida em troca do excedente alimentar procedente do campo.

A cidade passa a reunir as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo e a exercer um papel de comando na divisão social do trabalho. Embora as atividades industriais não coincidam, necessariamente, com o habitat citadino, seu desenvolvimento estabeleceu um forte elemento de progresso urbano.

A cidade é o lugar onde se concentra a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala – a industrial -, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana (SPOSITO, 1989, p. 64).

Nesse contexto, a cidade deixou de exercer um papel secundário e a concentrar apenas o excedente agrícola produzido no meio rural, mas passou a ser o lugar de toda produção agrícola (de sua transformação, comercialização e redistribuição). A partir de então, ocorre uma inversão na determinação da influência. O rural, antes hegemônico, passa a ser definido como um espaço altamente dependente do urbano.

Na evolução urbana do Brasil, a industrialização significou um fator decisivo na ampliação e formação de novos centros urbanos. Em comparação com os anos que antecederam seu desenvolvimento verificou-se um acentuado incremento da população concentrada nas cidades.

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940 para que essa taxa triplicasse passando a 31,24% (SANTOS, 1993, p.22).

A partir dos anos 1940-1950 a lógica da industrialização, iniciada com as novas condições políticas e organizacionais oriundas da Revolução de 1930, prevalece, e passa a situar-se em escala no Brasil. Por meio da ação estatal foram implementados os pré-requisitos necessários às bases de um novo estágio de industrialização e o início da unificação do mercado nacional. A urbanização incorporou-se às profundas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira e assumiu uma dimensão estrutural, que atinge tanto o campo como a cidade.

Em meados do século XX o processo de urbanização se intensifica simultaneamente à transição do país e provoca uma significativa inversão populacional. A taxa de urbanização que em 1940 era de 26,35%, alcança, transcorridos quarenta anos, 68,86% em 1980. Nesse período, “triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia” (SANTOS, 1993, p. 29).

VARIAÇÃO POPULAÇÃO URBANA NO BRASIL (em mil habitantes)

40-50	7.892	72,46%
50-60	13.173	70,13%
60-70	20.949	65,55%
70-80	29.108	55,01%
40-80	71.122	653,03%

FONTE: SANTOS, 1993, p.30.

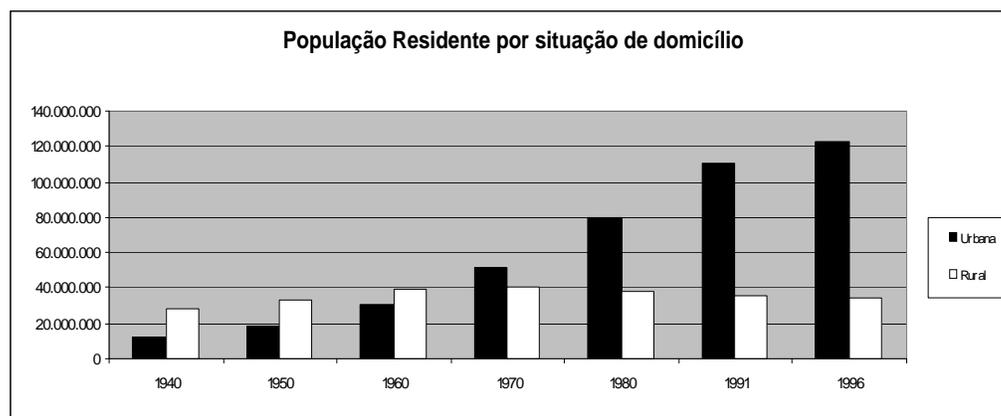
A mudança de país predominantemente rural para urbano ocorreu no período 1960-1970⁵, quando a relação se inverteu em decorrência do aumento das taxas de crescimento natural, e pelo intenso fluxo migratório rural-urbano.

⁵

No auge da expansão urbana, as altas taxas de fecundidade, associadas a uma diminuição das taxas de mortalidade, provocada pelos progressos sanitários, disseminação súbita dos avanços da medicina, melhoria relativa dos padrões de vida e do próprio processo de urbanização, tiveram grande importância para o crescimento demográfico brasileiro. A taxa bruta de mortalidade que no período entre 1940 e 1950 era de 20,6%, caiu para 13,4% entre 1950 e 1960. Em contrapartida, nos mesmos períodos, a taxa bruta de natalidade correspondia a 44,4% e 43,3% respectivamente (SANTOS, 1993, p. 31).

Todavia, a maior parte do crescimento demográfico urbano deve ser explicada pelo fenômeno da migração interna. O Brasil, até então predominantemente agrícola, conhece nesse momento, um crescente êxodo rural. “A fuga para as cidades é, em geral, considerada muito mais como o resultado de um *push* rural do que de um *pull* urbano quer dizer, muito mais como uma decomposição da sociedade rural do que como expressão do dinamismo da sociedade urbana” (CASTELLS, 1983, p.62). Trata-se da decomposição da estrutura social rural, associada à atração exercida pela difusão de novos tipos de consumo urbano.

Com a acentuação do processo migratório, cria-se um descompasso entre a demanda de mão-de-obra e o grande fluxo de camponeses que buscam melhores condições de vida nas



Fonte: IBGE.

idades. Em consequência, as cidades não conseguem absorver a totalidade dos migrantes, que passam a integrar apenas parcialmente o sistema social urbano. A aceleração do crescimento citadino toma em geral a forma de um desequilíbrio na rede urbana do país em virtude da grande concentração populacional e da incapacidade em assimilar a demanda dela decorrente.

Segundo Singer (1979), os fatores de expulsão, motivadores da migração, são de duas ordens: *os fatores de mudança*, decorrentes da introdução das relações capitalistas no campo que tem por objetivo o aumento da produtividade do trabalho, associado às mudanças técnicas; e *os fatores de estagnação* que se manifestam por meio de uma pressão populacional crescente sobre a disponibilidade de áreas limitadas pela insuficiência física da terra aproveitável ou pelo monopólio destas pelos grandes proprietários.

Os fatores da mudança provocam um fluxo maciço de emigração que tem por consequência reduzir o tamanho absoluto da população rural. Os fatores de estagnação levam a imigração de parte ou da totalidade do acréscimo populacional devido ao crescimento vegetativo da população rural, cujo tamanho absoluto se mantém estagnado ou cresce apenas vagarosamente (SINGER, 1979, p.38).

As migrações internas, oriundas das transformações econômicas, redistribuíam a população do campo para as cidades, entre os estados e as diferentes regiões do Brasil, provocando além da rápida urbanização, uma forte concentração urbana. Apesar do grande crescimento da economia e da oferta de empregos vislumbrados na segunda metade do século XX, as migrações internas, fruto dos desequilíbrios econômicos e sociais nas regiões de origem, acabavam por reproduzi-los nas regiões de destino, deixando ainda mais perceptíveis as desigualdades.

A aceleração da urba

emprego e acesso a serviços diversos. A polarização das funções industriais, em São Paulo, e administrativas no Rio de Janeiro, atraiu para esses centros urbanos, grande parte do fluxo migratório nacional dos anos 50 e 60. Nesse período tem início a tendência à concentração no espaço decorrente da tecnologia e da centralização administrativa, que conseqüentemente, levam a concentração da urbanização e o surgimento de áreas superurbanizadas (SANTOS, 1982, p. 187). A partir de então, o Brasil passa a vivenciar uma nova realidade: a metropolização.

O progressivo aumento da concentração urbana brasileira propicia o surgimento e o avanço de cidades com mais de um milhão de habitantes. Em 1960 podiam ser contabilizadas duas cidades milionárias (São Paulo e Rio de Janeiro), cinco em 1970, dez em 1980 e em 1991, já somavam 12. Esses dados passam a ter um significado ainda maior se comparados com os números de 1872 em que “a soma da população das dez maiores cidades brasileiras não chegava a 1.000.000 de habitantes, resumindo apenas 815.729” (SANTOS, 1993, p.74). A maciça redistribuição da população no território favorável às cidades e, em especial, às cidades metropolitanas, colaborou para definir uma nova feição para a sociedade brasileira.

Apesar de importante, a análise quantitativa das cidades não é capaz de configurar e explicar por si só o fenômeno da metropolização brasileira. Ela representa mais do que um simples aumento de dimensão e densidade dos aglomerados urbanos. Significa uma inovação em relação às formas citadinas e a base para as transformações futuras da sociedade e da economia. O que a distingue das configurações anteriores não é apenas seu tamanho (conseqüência da estrutura interna) “mas também a *difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica*” (CASTELLS, 1983, p.29). No interior da metrópole são

encontradas inúmeras atividades no que tange ao consumo, a produção, a troca e gestão, que fazem de sua organização interna interdependente e hierarquizada nas diferentes atividades.

As metrópoles correspondem a centros urbanos de grande porte, populosos e modernos que compreendem sérios problemas de desigualdades sociais. “A respeito dos problemas, de todo modo, as metrópoles são aquela parcela do Brasil urbano onde esses se concentram e, mais do que isso, assumem maior complexidade” (SOUZA, 1996, p. 6). Nelas predomina o trabalho assalariado, que, aliado ao tamanho da população, atrai investimentos produtivos e contribui para a formação de um significativo mercado consumidor. Para atender esse mercado, a indústria se desenvolve, os estabelecimentos comerciais se multiplicam e as redes de prestação de serviços de toda espécie se expandem, conformando uma grande ampliação dos setores secundário e terciário da economia, não apenas na metrópole, mas também nas regiões circunvizinhas. Dessa forma, elas comandam uma densa rede urbana capaz de se estender por um vasto território.

A propensão à concentração urbana no Brasil fez com que uma grande parcela populacional, considerando o crescimento da população citadina, se instalasse nas regiões metropolitanas. Propensão esta, crescente desde 1950 e concomitante a transformação acelerada da rede urbana, coincidindo assim, no tempo, a urbanização e a metropolização⁸. Como conseqüência deste processo, no final do século passado cerca de um terço da população brasileira residia em aglomerados metropolitanos.

⁸ Porcentagem das regiões metropolitanas no total da população brasileira:

1940 – 14,98%

1950 – 17,95%

1960 – 21,72%

1970 – 25,58%

1980 – 28,93%

Fonte: SANTOS, 1993, p. 76.

“Em conjunto, as aglomerações urbanas concentram, de acordo com os dados da Contagem Populacional de 1996, cerca de 47% do total da população do país, atingindo a cifra de 73,3 milhões de habitantes em 1996” SCHVASBERG apud CASTRIOTA, 2003, p.46.

Apesar da progressiva expansão da metropolização, a partir da década de 1960, tem se verificado uma redução no ritmo de crescimento demográfico das aglomerações metropolitanas,⁹ em parte pelo declínio das taxas de fecundidade, mas, sobretudo pela redução dos saldos migratórios destinados a essas regiões.

Enquanto o total da população urbana vivendo em aglomerações com mais de 20.000 habitantes é multiplicado, em média, por 4,58 entre 1950 e 1980, somente há multiplicadores menores entre as aglomerações hoje bilionárias (3,11), havendo índices aproximados da média, mas ligeiramente superiores, nas localidades entre 20.000 e 50.000 (4,66). Nas demais classes, o incremento é consideravelmente superior, indo de 4,96 nas aglomerações entre 1.000.000 e 2.000.000 de habitantes e 5,93 naquelas entre 50.000 e 100.000 habitantes (SANTOS, 1993, p.82).

Paralelo ao crescimento das metrópoles, vem ocorrendo o aumento no número de aglomerações à categoria de cidade grande e intermediária. Embora a população esteja, ainda, extremamente concentrada nas metrópoles é evidente a existência de um processo de reversão de sua polarização e a progressiva importância de aglomerações urbanas de outro nível. Dessa forma, tem se confirmado a tendência do fenômeno da metropolização, associado mais recentemente, à desmetropolização.

Atualmente, segundo dados fornecidos pelo IBGE, a população urbana brasileira chega a 81,25% do total da população. Esse percentual elevado deve-se tanto às altas

⁹ Distribuição porcentual da população urbana, em núcleos com mais de 20.000 habitantes segundo tamanho populacional das aglomerações.

População	1950	1960	1970	1980
20 a 50	13,22	13,34	12,84	13,46
50 a 100	10,05	10,67	10,98	13,00
100 a 200	10,79	11,75	11,60	12,13
200 a 500	12,99	13,88	14,92	15,91
500 a 1.000	5,57	6,12	7,08	7,19
1.000 a 2.000	14,28	16,63	17,14	16,56
Mais de 2.000	32,07	27,57	25,41	21,75

SANTOS, 1993, p.82.

concentrações urbanas nos estados mais populosos e desenvolvidos, quanto à intensa urbanização em centros isolados e a proliferação de centros urbanos pequenos e médios.

Portanto, ainda que a taxa anual média de crescimento urbano tenha sistematicamente reduzido no Brasil nas últimas décadas, os novos padrões de urbanização tanto reforçam a concentração populacional em áreas conturbadas quanto promovem a desconcentração sobre cidades médias e pequenas (MONTE-MOR apud CASTRIOTA, 2003, p.303).

As cidades, na medida em que crescem, vão perdendo suas características em comparação ao campo a partir do momento que passam a agregar a produção de mercadorias para se transformarem em aglomerados urbanos. Na contemporaneidade, a velha dicotomia campo/cidade aos poucos vai sendo superada por um novo contexto denominado por Henri Lefèvbre, autor da obra *A revolução urbana*, de sociedade urbana, que avança sobre os resquícios da vida agrária e estende o tecido urbano. Desta forma, a cultura, o estilo de vida e os valores urbanos face à sua abrangência e influência, vão além da fronteira urbana e exercem papéis determinantes na vida das pessoas sejam elas oriundas da cidade ou do campo. Essa é a expressão da urbanização brasileira, que se acentua cada vez mais e que cada vez mais gera problemas e desafios.

2 AS CONSEQÜÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

O processo de urbanização do Brasil produz um conjunto muito significativo de conseqüências e gera a necessidade do estabelecimento de políticas urbanas. Com a Constituição de 1988, estas políticas adquirem *status* diferenciado de normas constitucionais. Este é o tema central deste capítulo.

2.1 As Conseqüências do Processo de Urbanização no Brasil

Na medida em que a urbanização avança, os problemas associados a ela se avolumam e passam a produzir efeitos negativos, muitas vezes de difícil reversão. A maneira espontânea e sem efetivo planejamento com que vem ocorrendo o processo de urbanização no Brasil tem produzido um crescimento desordenado e desigual das cidades, que incapazes de suportar o grande fluxo migratório, gerado principalmente pela inflexão ocorrida com a migração urbano-rural de décadas anteriores, ocasionam uma queda bruta na qualidade de vida das pessoas, em especial dos habitantes das grandes e médias cidades.

O modelo de urbanização brasileiro tem ocorrido em uma intensidade superior à industrialização e a geração de empregos. Como resultado desse desnível, é comum a

convivência lado a lado do moderno e o tradicional, e do excessivamente luxuoso e o paupérrimo. Nesse contexto, a cidade é compreendida como um espaço ambíguo, decorrente e resultante de forças distintas e contraditórias. Ao mesmo tempo em que ostenta alta tecnologia, capaz de propiciar o bem estar social, apresenta grande concentração de renda e um enorme número de excluídos que reforçam a cada dia o cinturão de marginalizados.

A urbanização explosiva, entendida como o crescimento acelerado e concentrado da população, peculiar nos grandes aglomerados urbanos, associada a um novo estilo de vida adotado pelas classes altas e médias, se materializa em um processo contínuo de fragmentação social, deteriorizando, em escala crescente, as condições de vida de uma grande parcela de pessoas. Nesse contexto, os benefícios produzidos pela urbanização alcançam apenas parte da população, enquanto a grande maioria percebe que tudo mudou, mas para pior.

A exclusão social ocasiona não apenas o distanciamento das camadas mais pobres ao acesso a infra-estrutura, como também interfere no equilíbrio do meio ambiente. Não raro são evidenciados problemas de ordem ambiental, tais como, ocupações irregulares nas áreas de preservação ambiental, o aumento dos processos erosivos e assoreamento dos rios, desmatamentos, dentre outros, ocasionando assim, uma queda na qualidade de vida das pessoas.

A intensa urbanização tem um preço: a acentuação dos contrastes sociais. Nunca as desigualdades foram tão acentuadas e tendentes a se agravarem ainda mais. O crescimento explosivo das cidades tem sido acompanhado por uma maciça urbanização da pobreza mais evidente nos grandes centros urbanos. À medida que as cidades se desenvolvem torna-se cada vez mais perceptível na composição da paisagem urbana, a segregação social caracterizada,

especialmente, por loteamentos irregulares e pela formação de favelas nas periferias das cidades. Nesse caso, “a segregação é induzida pela própria pobreza, pelo menor poder aquisitivo, que força uma parcela considerável da população a se sujeitar a morar em espaços quase que desprovidos de infra-estrutura, negligenciados pelo Estado e até mesmo insalubres” (SOUZA, 1996, p.54).

O modelo de urbanização seguido no país criou condições para a proliferação dos setores populacionais mais pobres e aumentou o abismo existente entre as classes sociais. No Brasil, aproximadamente, 22% da população urbana vive em níveis de pobreza absoluta e mais 18% vive abaixo da linha de pobreza (MENEGAT; ALMEIDA, 2004, p.175). A concentração populacional urbana, gerada pelo *apartheid* social, tem exercido pressão sobre a infra-estrutura urbana básica, muitas vezes marcada pela total inexistência de serviços ou por sua escassez. “A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres” (SANTOS, 1993, 10).

O agravamento da exclusão nos seus diferentes aspectos: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural, tem marcado o processo de urbanização brasileiro. O quadro que envolve as cidades não é animador. “Nossas cidades são hoje o *locus* da injustiça social e da exclusão brasileiras. Nelas estão a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado” (VILLAÇA apud CASTRIOTA, 2003, p.29).

Para Castells (1983), o padrão de urbanização verificado na América Latina, e, portanto, inclui-se o Brasil,

[...] não é expressão de um processo de ‘modernização’, mas a manifestação, a nível das relações sócio-espaciais, da acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento – desenvolvimento determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial (p.84).

As precárias condições de vida de grande parte dos moradores das cidades refletem as desigualdades sociais manifestadas nos contratos existentes entre os espaços ocupados. Nesse contexto, a expansão das atividades urbanas instáveis e precárias proliferam-se rapidamente e ganham o rótulo da ilegalidade, expandindo a periferia. Lugar onde vivem os pobres, socialmente segregados, a periferia é percebida como um subúrbio carente, fruto de um crescimento desordenado.

É nas áreas periféricas que se reúnem os maiores problemas das cidades. Dentre eles, são comuns e de fácil percepção, a falta ou insuficiência dos serviços de saúde, educação, transportes, segurança e recolhimento de lixo. Destaca-se ainda, a ausência de pavimentação de ruas, de saneamento básico, de iluminação pública, associados a habitações toscas, aglomerações excessivas, descaracterização dos bairros, ambiente insalubre, dentre outros. Por se tratar de áreas carentes nos mais variados aspectos, as periferias, em especial as favelas (verdadeiros aglomerados humanos), são desprezadas pelo mercado imobiliário, sobretudo por se constituírem áreas de baixo valor monetário.

A evolução da periferia e das favelas tem acompanhado o processo de urbanização brasileiro. Resultantes da falta de opção são constituídas pela completa ilegalidade da ocupação da terra. Proliferam-se especialmente sob áreas ambientalmente frágeis (encostas de morros, beira de córregos, áreas de proteção aos mananciais, áreas de mangue, etc.) ou áreas

públicas. Em cidades como São Paulo¹⁰, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, o número de habitantes das favelas é superior a 1/5 de sua população e em Recife esse percentual chega a 40% (MARICATO apud CASTRIOTA, 2003, p. 80).

Nas últimas décadas, em virtude da grande demanda pelo solo urbano, multiplicaram-se os cortiços e as favelas. Nesses locais as condições de vida são precárias e até mesmo insalubres, sujeitos aos mais variados problemas, que vão desde o perigo de deslizamentos e enchentes em virtude do relevo do terreno, até os riscos de doenças infecciosas consequência da ausência de serviços urbanos adequados.

A precariedade e insuficiência de moradias tem preocupado sobremaneira, especialmente em virtude dos números vertiginosos, que abrangem mais de 20 milhões de pessoas, e indicam uma insuficiência habitacional de 6,6 milhões de domicílios. “Os déficits habitacionais, em conjunto com o aumento da demanda populacional das cidades, estimulam o crescimento da pobreza, da desigualdade social e da total ausência de participação do aparelho do Estado” (CARRERA, 2005, p. 16). Esse cenário exige o reconhecimento da necessidade de se estabelecer parcerias entre governos e sociedade, bem como reconhecer que esse problema atinge boa parcela da população carente que trabalha e vive na informalidade, para assim, desenvolver políticas incisivas e eficazes.

O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população de baixa renda, em virtude disso, expandiu-se rapidamente. Entre os fatores que dificultam o acesso dos menos favorecidos ao solo urbano está a especulação imobiliária que confere às periferias características mutantes. Na medida em que as cidades se

¹⁰ No início dos anos 70, menos de 1% dos habitantes de São Paulo morava em favelas. Já em meados de 1990 esse número evoluiu para aproximadamente 20% (MARICATO apud CASTRIOTA, 2003, p. 80).

desenvolvem e passam a necessitar de novos espaços, o solo mais próximo das regiões em ascensão e importância econômica é valorizado forçando o deslocamento da população mais carente em direção a áreas mais periféricas. Essa dinâmica faz das periferias “locais mutantes, sempre reproduzindo em novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos moradores e reorganizadas pelo capital” (DEÀK; SHIFFER, 2004, p.254). Dessa forma, independente do desenvolvimento da infra-estrutura nas cidades, a camada mais pobre da sociedade, inevitavelmente, será “empurrada” para periferias cada vez mais distantes e carecerá de serviços públicos eficientes.

A dimensão assumida pelo meio ambiente urbano preocupa, sobretudo em relação aos aspectos que influenciam a vida de seus habitantes. Criadas para prover as necessidades das pessoas e proporcionar bem estar, as cidades acabaram revelando-se um importante componente que contra ele age, desarmonizando o ambiente e convívio de seus habitantes.

Os efeitos do modelo de urbanização predatória adotado na maioria das cidades brasileiras estão associados intrinsecamente a uma diminuição da qualidade de vida de toda a coletividade, visto que, o homem enquanto ser vivo tem estabelecida uma estreita ligação de dependência com a natureza. É inegável que o modelo de desenvolvimento, apoiado estritamente no crescimento econômico tem gerado graves problemas ambientais e interferido sobremaneira no modo e na qualidade de vida das pessoas, em especial nos habitantes dos grandes centros urbanos.

A exclusão social ocasiona não apenas o distanciamento das camadas mais pobres ao acesso a infra-estrutura, como também interfere no equilíbrio do meio ambiente. A combinação entre urbanização intensiva, desigualdades socioeconômicas e exclusão sócio-

espacial, devido a complexidade dos problemas resultantes, também associa-se e resulta em degradação ambiental. Não raro são evidenciados problemas de ordem ambiental, tais como, ocupações irregulares nas áreas de preservação ambiental, o aumento dos processos erosivos e assoreamento dos rios, desmatamentos, dentre outros, ocasionando assim, uma queda na qualidade de vida das pessoas.

Relacionados significativamente com um grande número de problemas ambientais, os problemas urbanos, estão no centro da problemática ambiental brasileira, isto porque, a degradação ambiental encontra-se inseparável da desordem urbana. Nesse contexto, as cidades configuram como grandes consumidoras de recursos naturais e produtoras de resíduos sólidos e líquidos. O atual padrão de consumo, associado a constantes estímulos, pode ser considerado um dos principais causadores da degradação ambiental por ser frequentemente realizado além dos limites da necessidade do homem. “Pode comprometer seriamente a sustentabilidade, na medida em que se torne excessivamente desnecessário, determinando a extração de mais recursos naturais para atendimento à demanda” (MARQUES, 2005, p.104).

Intimamente relacionado ao consumo, a produção de lixo nas cidades tem causado problemas ambientais advindos do seu mau gerenciamento. Gerado pela intensa produção do sistema capitalista, que valoriza o supérfluo e o descartável, o lixo acumula-se nas grandes cidades, como resultado do caráter descartável do consumo. Estima-se que em todo mundo, as pessoas que residem nas cidades produzem cerca de 0,5 a 2 kg de lixo sólido, por pessoa, por dia. A essa grande quantidade de detritos, tem-se dado o destino mais cômodo, ou seja, os aterros sanitários. A precariedade na armazenagem dos lixões tem poluído gravemente as águas de superfície e subterrâneas. Além disso, a decomposição do lixo orgânico produz metano, um gás que pode causar explosões (CAMARGO; CAPOBIANO; OLIVEIRA, 2002)

Os resíduos sólidos, inadequadamente dispostos, muitas vezes acarretam, em especial nas periferias, o assoreamento dos leitos dos cursos d'água, o que resulta em enchentes e inundações, gerando as mais variadas modalidades de dano, por meio de várias formas de poluição, sejam elas do solo, das águas superficiais e subterrâneas, do ar, estética e paisagística, acarretando, conseqüentemente, sério perigo à saúde pública e ao meio ambiente.

O desafio urbano com relação aos resíduos sólidos consiste não apenas em remover o lixo, mas, sobretudo em dar um destino final adequado a ele. Por falta de recursos ou descaso, o que tem se observado é que quando coletado, o lixo é lançado em locais sem qualquer controle, poluindo toda a superfície do seu entorno. Nesse sentido, Marques observa:

Os depósitos de lixo, conhecidos popularmente como lixões, constituem-se hoje em verdadeira ameaça ao meio ambiente, notadamente porque já se esgotaram sua capacidade de armazenamento e porque não recebem qualquer tratamento visando a minimizar a degradação já provocada e que ainda provocam no meio (2005, p.120).

Associada à precariedade na destinação dos resíduos sólidos, a falta de tratamento dos esgotos, na maioria das vezes lançados em riachos ou no solo, tem causado danos irreparáveis à natureza. No Brasil apenas 33,5 % dos domicílios são atendidos pela rede de esgoto e destes, 64,7% não passam por nenhum tipo de tratamento, sendo na maioria dos casos despejados diretamente nos rios (CAMARGO; CAPOBIANO; OLIVEIRA, 2002, p. 344). Essa é uma das formas de poluição que mais degrada a qualidade das águas. Seu escoamento *in natura*, sem qualquer tipo de tratamento interfere diretamente na saúde humana e na qualidade do meio ambiente. Em exposição de motivos objetivando o tratamento adequado de esgotos, a Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo) assinala:

A redução do índice de mortalidade infantil, a elevação da expectativa de vida a redução da prevalência das verminoses que, via de regra, não são letais mas desgastam o ser humano, somente podem ser pretendidas através da correta disposição dos esgotos. Outra importante razão para tratar os esgotos é a preservação do meio ambiente. As substâncias presentes nos esgotos exercem ação deletéria nos corpos de água: a matéria orgânica pode ocasionar a exaustão do oxigênio dissolvido com morte de peixes e outros organismos aquáticos, escurecimento da água e aparecimento de maus odores (apud MARQUES, 2005, p. 130).

No que tange ao serviço de abastecimento de água, o Brasil atingiu em 2000 o índice de 63,9 % dos domicílios. Segundo a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), seriam necessários R\$ 44 bilhões até 2015 para que a população tenha acesso aos serviços de saneamento básico (CAMARGO; CAPOBIANO; OLIVEIRA, 2002, p. 344). Associado às dificuldades de uma efetiva consolidação dos serviços de abastecimento de água, nos últimos anos têm se agravado os problemas relacionados à escassez da água própria para o consumo. Marques salienta que “a população do planeta triplicou no século XX, enquanto o consumo foi multiplicado por seis. Essa situação demanda cuidado na preservação desse recurso, até mesmo no Brasil, que detém aproximadamente 15% da água doce do planeta” (2005, p. 131).

Os desafios ainda são muito grandes e a universalidade dos serviços está longe de ser atingida. As desigualdades no acesso ao saneamento não se dão apenas no âmbito das cidades, mas também entre as cidades. Cidades maiores e mais ricas têm mais acesso aos centros de decisão e, portanto o número de domicílios abastecidos por água e pelo esgotamento sanitário é muito maior se comparado às cidades menores, mais pobres e distantes, que devido à precariedade dos serviços, tem agravado os problemas com doenças infecciosas e a mortalidade delas decorrente (especialmente infantil).

As mudanças ocorridas em âmbito urbano podem ser classificadas a partir de períodos de pessimismo e otimismo. Algumas iniciativas inovadoras têm sido tomadas no intuito de

amenizar os danos causados ao meio ambiente e à qualidade de vida dos habitantes das cidades, merecendo destaque. Dentre elas, cita-se as mudanças de atitude por parte de instâncias governamentais que têm aplicado mais recursos e tratado com prioridade os problemas com a limpeza urbana, e a ainda, a crescente conscientização por parte dos habitantes urbanos. Não obstante tais iniciativas, a problemática em torno da sustentabilidade das cidades é preocupante.

Ao analisar a questão do transporte urbano, deparamo-nos com o agravamento de um sério problema: aumento dos congestionamentos e da poluição do ar derivada dos veículos automotores. Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em conjunto com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) mostram que se levado em conta apenas os congestionamentos severos obtém-se um consumo excessivo de 190 mil litros de gasolina nas horas de pico (CAMARGO; CAPOBIANO; OLIVEIRA, 2002, p. 347). Se por um lado são observadas algumas iniciativas de ampliação da oferta de transporte por trilhos, por outro, verifica-se um incremento no transporte informal, especialmente o realizado por lotações, perueiros e ônibus, acentuando os problemas decorrentes de tráfegos intensos, como congestionamentos, mas, especialmente, os problemas a saúde humana que a poluição atmosférica pode ocasionar.

A poluição do ar atinge ainda a flora, a fauna e até mesmo materiais como pedras de construção e metais, além de contribuir para a alteração da temperatura. Coligado a outros fatores, a rápida modificação do clima pode alterar o regime de chuvas, bem como desencadear um processo que aquece lentamente a temperatura da Terra, denominado, efeito estufa. Essa alteração no clima incide paralelamente a um incremento na concentração de alguns gases na atmosfera, como resultado da ação do homem. As conseqüências climáticas

do desdobramento do efeito estufa é mais um dos sinais de que o habitat dos seres humanos está sofrendo grandes alterações.

Existem muitas formas de poluição, cada qual com seus efeitos danosos ao meio ambiente. Entre elas está a poluição sonora comum nas cidades, em especial nas de porte médio e grande. Entendida como a “adulteração do meio ambiente harmoniosamente equilibrado, causada por ruído” (MARQUES, 2005, p.146), a poluição sonora, em certos casos, pode ser prejudicial a saúde, a segurança e o bem estar das pessoas.

No ambiente específico das cidades, propagação desordenada de sons é causada, dentre outros fatores, por veículos, indústrias, construções e casas noturnas. Apensar dos malefícios que a poluição sonora pode causar ao organismo e a qualidade de vida das pessoas, esse tipo de poluição não tem tido muito destaque e, despercebida, acaba sendo incorporada naturalmente ao dia-a-dia.

Nas cidades pode ser identificado ainda, outro tipo de poluição: a visual. Má preservação de prédios, paredes pichadas, terrenos abandonados, tomados por vegetação sem controle, ruas cheias de placas de propaganda, faixas nos postes, instalação indiscriminada de postes, antenas, fios telefônicos e elétricos. Tudo isso é responsável por proporcionar um impacto negativo na paisagem urbana e causar a poluição visual.

A poluição visual deve ser considerada “como a ultrapassagem do limite da visão para reconhecer as características naturais do meio, a partir da inserção de novas imagens ou deterioração da paisagem já existente” (MARQUES, 2005, p. 156). Essa forma de poluição não causa problemas à saúde, mas enfeia o ambiente. Como outras modalidades de poluição,

vai se agregando ao cotidiano das pessoas, de maneira que as alterações na paisagem urbana acabam se tornando imperceptíveis.

Os problemas socio-ambientais que afetam as cidades brasileiras nesse início de século são críticos e tem se agravado nos últimos anos, especialmente no que tange a exclusão social e a degradação da qualidade ambiental das cidades. Embora repercutam em todas as pessoas, são as populações pobres as que mais sofrem suas conseqüências. No contexto citadino, questões de ordem social e ambiental são indissolúveis e, portanto, devem ser tratadas em conjunto. Nessa perspectiva, buscando combater a desordem urbana, cabe o estudo da problemática e análise das políticas públicas desenvolvidas até então, a fim de enfrentar o grande desafio de implementar as mudanças necessárias à instauração da justiça social e ambiental nas cidades.

2.2 A Emergência das Políticas Públicas no Brasil

A partir da década de 1930, com o início de um período de intensas transformações, a questão urbana passou a fazer parte da pauta governamental e a exigir um tratamento diferenciado. A inserção do país no contexto internacional do capitalismo, na categoria de país periférico, funcionou como um elemento desencadeador de modificações na sociedade brasileira. O Brasil deixou de voltar-se para o mercado agrário-exportador, até então o setor que recebia majoritária atenção, para perseguir um modelo de desenvolvimento de base urbano-industrial. Apesar dessa inversão em sua estratégia de desenvolvimento, as políticas públicas urbanas iniciadas nesse momento e desenvolvidas até a promulgação da Constituição Federal de 1988 caracterizavam-se pela precariedade de planejamento e conseqüente acentuação dos problemas gerados pela intensificação do processo de urbanização.

As responsabilidades no que tange o atendimento às necessidades relacionadas ao consumo coletivo e a regulação do solo passam a ser gradativamente assumidas pelo Estado, força motora do desenvolvimento. No entanto, sua atuação nesses setores é “marcada pela assimetria e exclusão de grandes contingentes das camadas populares” (BRASILEIRO, 1981 b, p.56), que vivem sob precárias condições de vida e distantes dos serviços sociais e de infraestrutura administrados pelo Estado.

Não obstante a precariedade dos serviços disponibilizados pelo Estado e a crescente demanda gerada pelo aumento da população urbana, as políticas públicas que visavam a ordenação das cidades, limitavam-se a fatores superficiais e não buscavam solucionar a origem da problemática urbana.

Raras e tímidas foram as tentativas de prepará-las para um previsível crescimento futuro. As medidas de ordenação limitaram-se, quando existiam, ao estabelecimento do traçado das ruas, dos alinhamentos, das perspectivas, nas quais eram levados em conta as alturas dos prédios e os espaços abertos para efeitos estéticos e cenográficos de consagração do poder; as disposições que visam à sanidade pública (afastamento entre prédios, de modo a assegurar a insolação, largura de ruas dimensionadas em função da altura dos prédios e vice-versa). Tudo isso obedecendo ao regime de parcelamento e propriedade do solo preexistente. (BATISTA, 1976, p. 167).

Nesse contexto, a crise urbana acentuava-se e conseqüentemente, em raros mom

posterior urbanização prematura e acelerada, criou problemas que a legislação brasileira não estava preparada para responder. Os instrumentos urbanísticos eram defasados se comparados às novas demandas por habitação, serviços de infra-estrutura urbana para as áreas em expansão, bem como para a redefinição da cidade no aspecto da regulação social. A visão voltada tão somente para o controle do uso do solo urbano já não era suficiente. As dimensões físico-territoriais das cidades demandavam novos instrumentos urbanísticos. Nesse contexto, a legislação urbana mostrava-se cada vez mais obsoleta e ineficaz frente o aumento da taxa de urbanização.

As cidades crescerem, ganharam porte, e foram se estruturando espontaneamente. Dispondo de poucos instrumentos de ação, os órgãos responsáveis pela organização do espaço, ficavam, na maioria das vezes, a mercê do crescimento urbano. Os poucos instrumentos de intervenção urbana que dispunham eram constituídos pelo “código de obras, via de regra suficientemente permissível, capaz de admitir violentas e drásticas alterações nos dispositivos relativos à regulamentação do uso do solo, sem maiores formalidades ou delongas, a critério do Prefeito ou de uma Câmara de Vereadores interessada” (BATISTA, 1976, p. 168).

Diante do cenário posto, é fácil concluir que os esquemas administrativos implantados no intuito de conter os problemas urbanos não correspondiam às necessidades geradas por um acelerado processo de urbanização e sim atentar, tão somente, a cidades que crescem lentamente. Os esforços (quando existiam) para enfrentar a crescente pressão demográfica, mostravam-se, na quase totalidade dos casos, impotentes e ineficazes frente aos mais variados e inesperados problemas urbanos.

A dimensão da crise urbana gerada pelo *déficit* dos serviços citadinos, associada às pressões advindas pela ausência ou precariedade de infra-estrutura, reforça a tendência já existente de transferir a solução de muitos problemas urbanos para as esferas estadual e federal, ainda que tais problemas digam respeito à competência notadamente da localidade.

O Brasil ao longo de sua história caracteriza-se pela carência de uma forte tradição de poder local, que agregada à pequena capacidade de financiamento a nível de unidade urbana, ocasionou durante muitos anos uma crescente transferência para os governos estaduais e destes para o Governo Federal, de atuações, tanto em nível intra-urbano, quanto interurbano, fazendo com que os problemas citadinos se tornassem mais complexos e passassem a exigir um maior grau de planejamento. Planejamento este, caracterizado pela ineficiência, quando existente.

O poder de decisão dos Municípios na busca de soluções para os problemas que preocupam a cidade era muito limitado. O governo municipal pouco ou nada podia fazer para reverter as crescentes pressões sobre o espaço urbano, sejam elas ocasionadas pelo fluxo migratório da população, distribuição da renda entre seus habitantes ou pelo número crescente de automóveis que acentuam os problemas decorrentes do tráfego viário, dentre outros aspectos.

As já poucas possibilidades de atuação do governo municipal eram ainda mais abreviadas pela dependência de recursos financeiros (em larga escala determinados pelo Governo Federal) que via de regra eram bastante reduzidos. Como conseqüência, a ausência de recursos acabava por originar outros males; caracterizados principalmente pela falta de pessoal, má organização, carência de técnicos, etc, que por sua vez acabavam “por reforçar a

penúria financeira dos Municípios, caracterizando uma situação de causação circular” (BRASILEIRO, 1976, p.32).

A capacidade de planejamento, financiamento e execução locais é, segundo Barat, “extremamente limitada e a experiência de planejamento microrregional e metropolitano por demais insuficiente” (1976 b, p. 127). Por outro lado, a crescente centralização dos instrumentos de decisão de poder na esfera federal exauriu a capacidade dos Estados e Municípios de planejar e coordenar ações que visavam orientar o desenvolvimento de suas cidades. Dessa forma, a questão urbana, apesar das grandes dimensões que vinha adquirindo a partir da segunda metade do século XX, é relegada pelos municípios e estados em virtude da impossibilidade de desenvolverem políticas públicas urbanas; e pelo Governo Federal pela carência de instrumentos e fundos apropriados para nortear o crescimento do sistema urbano brasileiro.

Nesse contexto, as possibilidades de controle local de crescimento futuro têm proporções muito pequenas, isto porque, as funções locais são dependentes dos objetivos nacionais de desenvolvimento e restringem as iniciativas e experiências de planejamento localizadas. Cristaliza-se por conseqüência, um quadro de tamanha limitação e estagnação governamental em todas as suas camadas, fazendo com que o problema do desenvolvimento urbano acabe adquirindo a sua “maioridade”.

Na formulação de seus objetivos, os poderes locais sofrem, concretamente, severas restrições em virtude do que se decide nos níveis estadual e nacional, assim como pelo que acontece com as sucessivas estruturas sócio-econômicas que envolvem a unidade urbana – da microrregião à Nação como um todo (BARAT, 1976 b, p. 128).

As funções e decisões locais estão condicionadas a critérios e deliberações fixados em nível federal e dependem de metas globais de desenvolvimento, limitando assim, iniciativas e

experiências isoladas de planejamento urbano local. É fato e corretamente aceitável de que a coordenação por parte da União de planos e programas de nível estadual e municipal pode trazer maior efetividade para as políticas urbanas globais por meio da simetria com as prioridades federais. Entretanto, a redução de autonomia dos municípios no que se refere ao interesse predominantemente local, na maioria das vezes, proporciona um descompasso entre a política urbana adotada e as reais necessidades e suas prioridades das cidades.

A tendência à centralização e o desinteresse em se encontrar soluções para os problemas urbanos por meio ou em conjunto com a esfera municipal da administração pública fazia com que as medidas adotadas visando reverter a grave crise urbana se tornassem pouco eficazes. As esferas superiores eram frequentemente consideradas mais capazes do que os Municípios para administrar a prestação dos serviços públicos, mesmo quando locais. Essa tendência reforçava a tradicional debilidade do Município no sistema governamental brasileiro e favorecia a substituição da prestação dos serviços da esfera local pelos níveis governamentais superiores. Não poderia ser diferente. “Se o país se torna mais urbano, o que acontece na esfera urbana fica mais importante para o país como um todo, transcendendo, portanto, a restrita definição pré-urbana de

conseqüente acentuação da dependência dos Municípios e da incapacidade destes para proverem certos serviços urbanos” (MELLO, 1976, p. 42).

Os problemas que envolvem a crise urbana têm em seu primeiro estágio, tanto em nível técnico, quanto político, uma perspectiva de mera verificação de problemas específicos e de extrapolação de tendências existentes no âmbito de certos setores como saneamento e habitação. Na base da formulação de políticas públicas inexiste a análise integrada dos problemas citadinos para que se possa contrapor à grave crise urbana que ameaça o desenvolvimento equilibrado das cidades. Ainda que as questões relativas aos problemas urbanos tenham sido tratadas fundamentalmente por especialistas, o seu planejamento não deixa de ser de competência política, em virtude de sua natureza e relevância social. É no plano político, no plano das instituições, “que se confrontam os diversos interesses e se revela a correlação de forças, traduzida em políticas públicas” (BRASILEIRO, 1981, p.56).

Nesse sentido D’Arcy complementa:

A cidade é o fruto de um equilíbrio entre os interesses econômicos, entre os grupos sociais, entre os quais somente uma autoridade política pode eventualmente exercer arbitragens. As aspirações, a demanda, as necessidades as quais a cidade tem de enfrentar permanecem socialmente sem efeito se não forem assumidas por uma autoridade política. (apud FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 6-7).

Não obstante a relevância do tema e o papel imputado ao Estado de promover o desenvolvimento equilibrado das cidades, essa questão vem sendo no passar dos anos, sobretudo no período que precede a Constituição Federal de 1988, relegada ao segundo plano ou tratada de maneira pouco apropriada pelos governos. A política urbana desenvolvida no Brasil, até então, não levava em consideração o espaço brasileiro em sua totalidade, mas sim a segmentação da realidade urbana.

A forma com que a problemática urbana brasileira é encarada revela a necessidade de transferir maior racionalidade e eficiência dos recursos aplicados nas cidades. Isto porque, “as deficiências da economia intra-urbana e seus reflexos sobre as condições de mobilidade e conforto da população – especialmente nos grandes centros urbanos – podem comprometer as próprias condições de crescimento das estruturas sócio-econômicas envolventes” (BARAT, 1976 b, p. 128).

A abordagem não sistematizada e casuística de aspectos locais, como a organização espacial interna das cidades e a amortização de estrangulamentos da infra-estrutura básica têm se mostrado inadequada para amenizar os problemas decorrentes do acentuado crescimento das cidades. A análise fática da política urbana adotada durante décadas revela que a mera abordagem setorial, sem que os elementos sócio-econômicos e físicos sejam manipulados causalmente e de forma correlacionada, mostrou-se insuficiente no enfrentamento das demandas urbanas.

Não obstante as vantagens decorrentes da razoável capacidade operativa (quando constantes os recursos humanos e matérias necessários) e da possibilidade de se permitir um planejamento permanente, o modelo de administração urbana adotado, segundo Batista apresentava defeitos evidentes, caracterizados pela:

- 1) Excessiva tendência para colocar ênfase nos aspectos operativos, sem ponderar os fatores determinantes da demanda dos serviços públicos e restante infra-estrutura urbana;
- 2) Ausência de visão global dos problemas urbanos e em consequência tendência para a ação setorializada;
- 3) Decorrente do item 2, ressalta a capacidade para elaboração de uma política de desenvolvimento urbano que, partindo da consideração das condições do território, procure adequá-lo para atender aos aspectos econômicos e sociais, sem esquecer a inter-relação existente entre eles;
- 4) Utilização de instrumentos de controle e promoção do desenvolvimento urbano pouco eficazes quando desligados de uma política de desenvolvimento urbano –

código de zoneamento, ao qual se atrelam outros referentes a edificações, parcelamento da terra, posturas, etc.; e código tributário (1976, p. 169).

A preocupação com a questão urbana nesse período mostrou-se incipiente, restringindo-se a políticas e administrações setoriais em termos de região ou meio urbano. Contudo, as dificuldades no que tange aos fenômenos inter e intra-urbanos indicam o agravamento dos problemas citadinos, na mesma medida em que os centros urbanos cresciam e adquiriam complexidade. Diante desse cenário, se fazia necessário integrar aspectos políticos e administrativos, para então permitir o desenvolvimento de políticas públicas que evoluam para um enfoque integrado.

Algumas decisões e ações relacionadas diretamente a nível de espaço foram tomadas antes que se chegasse efetivamente à formulação explícita de uma política nacional de desenvolvimento urbano, por meio do II PND, o qual dedicou um capítulo. Dentre elas merece destaque as decisões orientadas para a construção de cidades planejadas, a exemplo de Brasília, onde se implantou a idéia de controle sobre o espaço. “Sua localização no planalto central deveu-se, contudo, principalmente, a uma decisão de alcance nacional, mais do que à ordenação do espaço intra-urbano. Visou à integração física do país e à interiorização do desenvolvimento” (BRASILEIRO, 1976 a, p. 30).

Outra ação de grande relevo no que concerne à política nacional de desenvolvimento urbano foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964. Através dele o governo se fez sentir nos setores de moradia e posteriormente, infra-estrutura. Para tanto estruturou uma máquina institucional caracterizada por uma função de planejamento centralizado e na teoria de execução descentralizada. Em pouco tempo o Banco passou a ser a agência governamental mais importante no financiamento do desenvolvimento urbano, financiando nos primeiros 9 anos (1964-1973) cerca de 1 milhão de residências e

beneficiando trezentos centros urbanos com saneamento básico, ou seja, atendeu aproximadamente 7,3 milhões de brasileiros (SOUZA, 2004, p.138).

Inicialmente criado como forma de suprir a demanda de grupos poderosos ligados à indústria imobiliária e atuando com capital privado,

o BNH visou, de início, a ativar o sistem

Não obstante as limitações da política habitacional adotada pelo governo por meio do BNH não terem gerado os resultados esperados, não se pode negar que esse plano gerou um impacto na oferta habitacional, que muito embora não tenha resolvido a carência de moradias ao menos a amenizou.

Somados ao BNH, foram criadas a nível federal, a partir de 1964, outros organismos voltados para a solução dos problemas de desenvolvimento urbano. São eles: SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), CNDU (Comissão das Regiões Metropolitanas e Política Urbana, posteriormente Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano) e a EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos).

Criado em 1964, O SERFHAU, de características tecnocráticas, tinha por objetivo estimular o planejamento urbano no Brasil, segundo a lógica vigente em Brasília, através de incentivo (inclusive financeiro) aos planos individuais de cada município. Para tanto, difundiu-se a idéia de escassez de recursos técnicos (instrumentos apropriados e recursos humanos capacitados) no interior do município para que estes pudessem desenvolver exclusivamente o processo de planejamento. Apesar da publicidade feita em torno da SERFHAU, sua atuação acabou se limitando “à contratação com empresas de consultoria especializada, de planos-diretores sem hierarquia definida de prioridades, tomando o Município como unidade básica e aplicando critérios simétricos na concepção dos termos de referência de tais planos” (BARAT, 1976 b, p. 130).

Por meio do SERFHAU, difundiu-se a idéia de planejamento e voltou-se para a elaboração de modelos e padronizações compatíveis com a realidade brasileira. Visando maior eficiência econômica, pregou-se a racionalização dos custos de urbanização por meio

podendo operar em conjunto ou isolados. Entre eles existe uma inter-relação capaz de gerar fenômenos importantes, tais como os movimentos migratórios, factíveis em virtude da ação conjugada desses fatores básicos.

Nessa perspectiva, foi criada em 1975, a CNPU, “com as funções básicas de estabelecer diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano e presidir a implantação das recém-criadas regiões metropolitanas no País” (BRASILEIRO, 1981, p. 32). Sua atuação mostrou-se fundamental na organização de uma nova modalidade de espaço fundada em uma lógica de interesses não mais propriamente locais e restritos a municipalidade.

Com a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, através da Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, estabeleceu-se no país determinadas regiões que a rigor nomeavam unidades supralocais. Em outras palavras, as cidades não se conformavam dentro dos limites de seus respectivos municípios, e sim eram organizadas funcionalmente e estruturadas espacialmente por uma cidade metrópole. Integradas a administração estadual essas unidades supralocais administravam as unidades metropolitanas em consonância com a política de desenvolvimento do Governo Central.

Da forma com que foram constituídas, tornou-se possível, para as regiões metropolitanas, deter maiores condições de “executar o seu papel na coordenação das políticas setoriais e mais autoridade para garantir que as administrações locais se integrem no processo de planejamento metropolitano” (BERNARDES, apud KACOWICZ, 1976, p.150). Por outro lado, em alguns casos, onde a participação do poder local é importante, este poderia estar sendo prejudicado, em face da prioridade dada aos serviços públicos que visam atender

as necessidades das regiões metropolitanas em seu todo, desprezando os anseios localizados. Independente disso, a partir de então, deu-se início a uma maior reflexão às questões que envolvem o meio ambiente urbano sob o aspecto do congestionamento viário, adensamento do espaço e qualidade de vida, possivelmente em prejuízo de uma abordagem que salientasse o equilíbrio do sistema de cidades.

Encarregada da política urbana, a CNDU, em um período de certa euforia, serviu como base intelectual para as diretrizes instituídas no II PND. Não obstante a crise que tomava forma no cenário internacional em decorrência do aumento do preço do petróleo, o governo brasileiro estava envolto em um grande otimismo, visivelmente personificado no rol de metas a serem perseguidas pelo II PND, que preconizava no que tange ao desenvolvimento urbano, entre outras coisas:

- a institucionalização efetiva das novas regiões metropolitanas;
- a contenção das grandes metrópoles do Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro);
- a ordenação do crescimento urbano, através de expansão ordenada das metrópoles regionais do Sul;
- a dinamização de base econômica das metrópoles regionais do Nordeste;
- estímulos à urbanização nas áreas de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste); e
- o fortalecimento dos núcleos de médio porte (BRASILEIRO, 1981 a, p. 33).

Apesar de constituir-se em um documento com diretrizes que fazem supor um comando efetivo por parte do governo central sobre o desenvolvimento urbano no território brasileiro, o II PND confunde-se com uma “carta de intenções”, já que não possui mecanismos que possibilitem a sua concretização. Reconhece que os centros urbanos enfrentam diversos problemas e que estes continuam a se agravar com a aceleração do processo de urbanização, demonstrando assim, realismo e ciência dos problemas internos, mas ao mesmo tempo não inclui nenhum suporte básico que leve a definir os procedimentos a serem adotados para reverter a problemática urbana.

Ana Gláucia Mendes ao abordar o assunto aponta para as deficiências e contrariedades existentes no II PND. Afirma que “o plano coloca ser necessário que a economia cresça sem que o problema da distribuição de renda tenha a sua solução postergada para quando o ‘bolo crescer’, porém reconhece que os dados disponíveis são insuficientes para a formulação de uma política distributiva” (1978, p.108). Ou ainda, assevera “que é necessário promover uma desconcentração industrial do eixo Rio-São Paulo, mas não define critérios – não especifica os ramos de indústrias, o tipo de dispersão, nem tampouco os mecanismos governamentais que poderiam intervir decisivamente na escolha locacional” (1978, p. 108).

Contudo, mesmo não sendo efetivamente implantado pela falta de mecanismos de execução, o II PND teve seus méritos já que em um contexto marcado pela ausência de uma preocupação concreta, inovou ao manifestar explicitamente a preocupação com o ambiente urbano e fazer constar em seu corpo diretrizes ideais a serem perseguidas.

2.3 A Emergência do Planejamento Urbano no Brasil

A história do planejamento urbano brasileiro, segundo Villaça (2004, p. 182), pode ser dividido em três grandes períodos. O primeiro inicia-se em 1875 e vai até 1930, o segundo de 1930 até a década de 1990 e, finalmente, o terceiro tem início a partir de então. Cada um desses períodos apresentou abordagens e práticas distintas que foram se aprimorando na medida em que a sociedade exige soluções compatíveis à sua realidade.

As primeiras décadas do século XX foram marcadas pelos planos de embelezamento e melhoramentos, legados da configuração urbana monumental que exaltava a burguesia e

substituiu a forma urbana colonial. Nesse momento o planejamento urbano estava voltado a uma concepção puramente higiênica e sanitária (em virtude da necessidade de se proteger das enfermidades tropicais que assolavam os grandes centros urbanos da época), mas também, e principalmente, caracterizava-se pela preocupação com a estética das cidades que tinha por objetivo adequar o espaço urbano a importância de suas funções cívicas.

Em substituição aos planos de embelezamento e melhoramentos, teve início na década de 1930, um novo modelo de planejamento urbano brasileiro, este por sua vez, “marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados ‘problemas urbanos’” (VILLAÇA, 2004, p.182). Segundo este entendimento, “os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento – e que um planejamento ‘integrado’ ou ‘de conjunto’, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los” (VILLAÇA, 2004, p.183). Esta concepção de planejamento constituiu o cerne de sua ideologia, ao mesmo tempo em que tem possibilitado, até os dias atuais, o pacto em torno de sua indispensabilidade.

Com o novo plano buscava-se abranger todos os aspectos que envolviam as cidades e seus problemas. Propunha-se um planejamento de bases científicas e tecnicamente corretas, mas, no entanto, não se exigia a sua execução, e sim, satisfazia-se por si só. Nesse contexto discurso e prática se confundiam freqüentemente. Na grande maioria das vezes, o planejamento urbano não chegava se quer a ultrapassar a fase de elaboração de um plano diretor, que juntamente com o desenvolvimento de pesquisas prévias de base multidisciplinares, era entendido como necessário para a identificação e resolução dos problemas urbanos.

Em última análise, o planejamento correspondia a uma verdadeira “carta de intenções” formalizada e restrita às dependências de secretarias ou aos seus mentores, visto que “nunca chegaram sequer a ser debatidos (e muito menos aprovados) nos legislativos municipais ou estaduais (no caso de planos metropolitanos) e nunca foram efetivamente assumidos por qualquer executivo ou qualquer partido político” (VILLAÇA, 2004, p. 191).

Com o passar dos anos e a crescente conscientização das camadas populares acerca de sua condição enquanto classe social, esta passou a contestar a atuação da classe dominante, que se viu obrigada a formular planos de caráter mais amplo, que abrangessem toda a cidade e não apenas as áreas em que vinha tradicionalmente intervindo, não obstante a prioridade continuar a ser o centro da cidade. Essa concepção do planejamento dotado de globalidade, interdisciplinaridade e sofisticação técnica atinge seu ápice tecnocrático com a elaboração de “superplanos” que, segundo Villaça, manifestou-se por meio da dissociação entre suas propostas e sua implementação; do conflito entre a administração pública setorializada e especializada, em face de um plano abrangente; e por fim, através da redução a um grande número de recomendações que não vinculavam a obras ou leis e frequentemente não eram sequer endereçadas a um órgão específico (2004, p 212-214).

Apesar a complexidade crescente na elaboração dos planos, os problemas urbanos se avolumavam e não encontravam soluções efetivas, nas suas numerosas páginas. Nessa perspectiva, a partir de 1960 a problemática urbana extravasa a órbita local e começa a preocupar o governo federal que lança mão de novos nomes para designar novos planos a fim de não haver associação com as falhas do passado. O melhor exemplo de frustração com a

nova política se deu a criação da SERFHAU que restringiu suas contribuições a etapa de plano em virtude de suas carências operacionais.

Mais tarde, a partir dos anos 70, disseminam-se pelo Brasil os planos diretores, estes por sua vez, elaborados por técnicos municipais, que deixaram de lado a complexidade e sofisticação dos planos anteriores. Apesar de deterem características diversas, os novos planos continuam a abranger generalidades e a não produzir nenhum efeito prático. Designado como um “plano sem mapa”, por dispensar os numerosos diagnósticos e estatísticas, essa nova categoria de plano, apesar de apresentar objetivos, políticas e diretrizes bem intencionados, representou mais uma tentativa de justificar os interesses das classes detentoras do poder.

De características genéricas, os planos diretores comportavam todo tipo de assunto, seja ele de competência municipal ou não. Não tinham eles a intenção de ser práticos ou de servir de orientação para os municípios, estavam desvinculados da atuação do Estado. Por bastarem por si só, eram avaliados segundo sua coerência técnica e pelas inovações que apresentavam e não pela sua aplicabilidade. Diferentemente, alguns planos a nível nacional, setorial e regional foram tratados com mais seriedade e apresentaram certa correspondência com o intento de seus governantes. Dentre eles pode-se destacar o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, que refletia sua real vontade e reconhecia o papel ativo que deve ter o Estado na condução do desenvolvimento econômico. Com ações voltadas às políticas setoriais, nas áreas de energia, transportes, educação, produção de alimentos e indústrias básicas buscou efetivamente atingir seu principal objetivo: o aprofundamento da industrialização.

Lamentavelmente, o planejamento urbano sob a vigência de planos diretores não correspondeu à finalidade a que se propôs. Mesmo sob a égide do discurso em prol do

planejamento, não existia mandamento legal capaz de cobrar dos Municípios a edição de seu plano de desenvolvimento urbano, quanto mais sua execução. Assim, ao iniciar a década de 1980 e as vésperas da promulgação da Constituição Federal de 1988, qual foi o resultado de meio século de efetiva preocupação com o planejamento urbano no Brasil?

[...] tentativas formalistas e funcionalistas de planejamento, traduzidas na filosofia dos planos diretores, com suas propostas de zoneamento, e nos múltiplos planos regionais e estaduais, que se justificam apenas para prestigiar alguns tecnocratas ou servir de elemento para obtenção de financiamento junto aos organismos de crédito nacional e mesmo internacional (SOUZA, 1988, p.70).

Apesar dos diferentes modelos de planejamento aplicados no Brasil, os problemas urbanos foram se agravando com o passar dos anos. Ainda que o país tenha vivido por muitos anos a “síndrome do planejamento” com a superveniência de numerosos planos sem eficácia ou utilidade prática, a idéia de que os problemas urbanos decorrem da falta de planejamento continua a predominar nos dias atuais, nos levando a concluir que o planejamento brasileiro se constituiu em uma verdadeira falácia e não foi mais do que tentativas e erros.

2.4 As Políticas Urbanas e o Planejamento na Constituição de 1988

Findo o regime militar, o processo de urbanização brasileiro e suas conseqüências se acentuaram e passaram a demandar uma atuação efetiva do Estado no intuito de disciplinar o crescimento das cidades e conter o caos que se formou nos centros urbanos. Não poderia ser mais admitida a postergação da problemática urbana. A véspera da promulgação da Constituição Federal em vigor, o contexto urbano brasileiro é grave. Com aproximadamente 80% da população residindo nas cidades, a necessidade de se criar um marco jurídico capaz de permitir o controle sob o desenvolvimento urbano é urgente. Com a ausência de mecanismos de controle adequados à problemática urbana, as cidades desenvolveram ao

longo dos anos sérias distorções, refletidas no uso e ocupação do solo, no acesso a infraestrutura, no tráfego urbano e em tantos outros aspectos que individualmente ou somados causam uma diminuição na qualidade de vida de seus habitantes.

Embora houvesse demandas em prol de uma reforma urbana mais eficaz, que levasse em conta o direito de todos os cidadãos à cida

- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) que garantem o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de desenvolvimento urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (RIBEIRO, 2003, p. 14).

O novo paradigma de políticas urbanas, em oposição ao tradicional modelo centralizador e impositivo, objetiva tornar as cidades espaços mais democráticos e introduzir temas e dispositivos que atendam aos interesses da coletividade, de forma a garantir o bem-estar no âmbito urbano. A opção da Constituição Federal por contemplar valores sociais, ambientais, democráticos e de uma administração mais descentralizada, estabelece o caminho a ser percorrido para se alcançar uma verdadeira revolução urbana.

Por ser promulgada em um momento em que a população reivindicava mudanças, a Constituição Federal de 1988 propiciou que se definisse uma agenda reformista, sustentada por setores da sociedade que demandavam políticas públicas de natureza universalista, redistributiva e democrática, no que tange aos direitos sociais, à gestão pública, à renda e a riqueza. Por meio dela, pretendia-se a universalidade do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, condições de vida digna e participação ampla da sociedade no processo de decisão.

A organização espacial das cidades, marcada pela desigualdade na ocupação do solo e no acesso à infra-estrutura, reflete a desigualdade de renda¹² e funciona como uma forma de segregação entre os que vivem na cidade legal e usufruem dos benefícios gerados pelo alto poder aquisitivo e aqueles que têm como única alternativa ocupar áreas de favelas e loteamentos irregulares desprovidos de condições dignas de habitabilidade e dotados de

¹² Em 1990 53,2% da renda do país estava concentrada nas mãos dos 10% mais ricos (Dados do IBGE).

graves problemas ambientais. Visando amenizar as tensões geradas pelos crescentes movimentos sociais e ambientalistas, a Constituição Federal, manifestou tanto a preocupação com a garantia de acesso à cidade para todos, quanto a preocupação com a qualidade ambiental. Nesse contexto foi possível estabelecer uma nova relação com a cidade e traçar planos mais realistas e comprometidos com a problemática urbana.

Com a emergência dos movimentos sociais, impulsionados pela proposta de Reforma Urbana, o foco do planejamento passou a ser a relação com a cidade real, aquela ilegal, informal, irregular e clandestina. Esse novo planejamento, conceituado como instrumento de democratização da gestão da cidade, quebra e se contrapõe ao pensamento tradicional de planejar a cidade de forma parcial, de considerar apenas a cidade legal, reconhecida pelo registro e contornos da burocracia estatal e que perpetua a exclusão e a segregação da população que vive às margens da legalidade da cidade real. A definição das políticas públicas e das prioridades de investimento, em função da realidade local e da manifestação da população, confere a legitimidade necessária para inverter a ordem da destinação dos recursos, das obras e serviços públicos para atender aos reais interesses da população (PRIETO, 2002, p. 257).

Não obstante a questão ambiental não ser tratada em conjunto com a política de desenvolvimento urbano, a Constituição Federal, reconheceu expressamente o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado¹³. Em virtude de sua grande concentração populacional e por constituírem-se em um ambiente extremamente complexo, as cidades estão diretamente entrelaçadas, tanto a elementos de natureza artificial como natural. O meio urbano não pode ser concebido de forma desvinculada do meio ambiente natural, para tanto, devem ser considerados tanto as funções sociais quanto, ambientais das cidades. Elementos como território, recursos naturais e elementos potencialmente poluidores devem ser ponderados no desenvolvimento de políticas urbanas, da mesma forma que fatores sociais, como a pobreza, fome, desigualdade no acesso a infra-estrutura, etc.

¹³Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Outra importante inovação introduzida por meio da Constituição Federal de 1988 diz respeito à repartição de competências federativas para questões urbanísticas ao determinar em seu artigo 182, “que 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.” Dessa forma, delegou-se aos municípios a missão de estabelecer e executar planos para uma sadia ordenação da cidade e reservou-se a União a responsabilidade de estabelecer diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano¹⁴.

2.4.1 Os Princípios Democráticos da Organização Urbana

No sentido de enfatizar a ação local, a Constituição Federal de 1988, além de conceber maior autonomia municipal, consagrou princípios democráticos ao abrir a possibilidade para a participação popular por meio de plebiscito, referendo, projetos de iniciativa popular, controle de orçamento público e outras medidas que privilegiam o âmbito local e aproximam a população dos órgãos decisórios. Com a participação popular, as funções do Estado passam por transformações que incidem sobre a gestão das cidades e organização do espaço urbano.

Segundo Gama, “além de expressar um movimento geral de fortalecimento da democracia representativa clássica, a Constituição aceitou a possibilidade da participação de um novo direito social no processo de planejamento urbano” (apud FERNANDES, 2000, p. 170). Nesta perspectiva, o planejamento deve ser entendido como o resultado de práticas cidadãs voltadas para a eliminação das desigualdades sociais e dos obstáculos para a efetivação do direito à cidade.

¹⁴ “Art. 21. Compete à União:

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O antigo modelo tecnocrático de planejamento é substituído por um novo modelo que foge da noção de que as políticas públicas devem ser gestadas exclusivamente em gabinetes para depois serem aplicadas em uma realidade complexa. O planejamento do desenvolvimento urbano, elaborado em parceria com a população, pode ser transformado em um instrumento de democratização no processo administrativo das cidades e passar progressivamente a ganhar um espaço privilegiado nas agendas dos governos a partir de uma estrutura organizacional que contempla a participação da sociedade.

A gestão democrática implica na mudança na forma de operar e governar, produzir e planejar as cidades, de maneira a priorizar a participação popular e envolver a população na solução dos problemas citadinos, para que os planos traçados e as decisões tomadas estejam em consonância com seus anseios e demandas. A população deve poder participar do processo de decisão sobre aplicação dos recursos públicos, implementação de políticas públicas e de mediação e negociação de conflitos ambientais urbanos, pois quem não participa da elaboração de planos ou da tomada de decisões, dificilmente compromete-se com sua execução ou acompanha e exige sua implementação.

Por meio de políticas democráticas, deve-se planejar, gerir e articular a participação dos diferentes atores que compõe o espaço urbano, especialmente aqueles que pertencem à cidade ilegal e que historicamente são excluídos dos processos de decisão, permanecendo à margem dos investimentos públicos. A participação popular é um requisito legal do processo de planejamento urbano e “representa a expressão mais ativa do exercício da cidadania, por meio da interação direta do querer popular com os processos de tomada de decisão em nível governamental” (MATTOS, 2001, p.71).

O planejamento urbanístico e a gestão democrática das cidades são expressões da política de desenvolvimento urbano e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Participar é muito mais do que apenas tomar conhecimento, é ter capacidade para intervir no processo de decisão e no destino das pessoas e cidades.

2.4.2 As Funções Sociais da Propriedade Urbana

As inovações trazidas com o advento da Constituição Federal de 1988 não se restringiram a democratização e participação nos processos decisórios, abrangeram de certa forma, a democratização dos imóveis urbanos ao limitar e moldar o direito de propriedade com contornos sociais. As funções sociais da propriedade passam a ser um condicionante para o exercício do direito de propriedade urbana e não mais se condiciona exclusivamente ao interesse particular. Por força constitucional, a propriedade urbana deve estar voltada a servir a coletividade e não mais apresentar o conteúdo individualista de outrora. Dessa forma, pretende-se fazer vingar a supremacia do interesse público sobre o privado.

Objetivando mudar o padrão das políticas urbanas que vinham sendo praticadas no Brasil, em grande parte, excludentes e discriminatórias, pois tradicionalmente a distribuição de serviços é realizada tendo como base o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade e de retorno do investimento, a atual Constituição Federal definiu a função social da propriedade como sendo um fator primordial para determinar os direitos de propriedade imobiliária no perímetro citadino e do Estado em seu processo de condução de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, o direito de propriedade passa a estar condicionado

a dois fatores independentes: “o fator aquisitivo da propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei, e um fator contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena” (COSTA, 1991, p. 120). No dizer de Mattos, a função social da propriedade passa a ser um “condicionante do próprio direito de propriedade, e não apenas de seu exercício” (2001, p.63).

Ao consagrar as funções sociais da propriedade urbana, a Constituição Federal a vinculou às determinações constantes no Plano Diretor elaborado na esfera municipal, que obrigatoriamente, deve estabelecer de forma pormenorizada os critérios definidores da função social. Assim, o âmbito local desempenha um papel importante na implantação da reforma urbana, desta vez, por deter a responsabilidade de apontar as desigualdades evidenciadas nas cidades e desenvolver uma ação política comprometida com a redução das mesmas.

Apesar de representar uma limitação ao exercício do direito de propriedade, é importante salientar que a função social não extingue o direito do particular apenas o vinculando a interesses que não exclusivamente seus. Para que a função social seja contemplada, não é necessário anular o direito de propriedade do particular, mas tratá-lo de forma paralela ao da coletividade, e nunca se sobrepondo a ele.

Como se vê, ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada mas vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário (...) importa notar que, como consequência da submissão da propriedade, ou do proprietário, a objetivos sociais – evidentemente obrigatórios – criam-se verdadeiros deveres (COSTA apud SUNDFELD, 1991, p.120)

A Constituição Federal estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º). Dessa forma, o dispositivo não apresenta eficácia imediata, fica condicionado ao estabelecimento de critérios constantes no plano diretor elaborados pelos municípios com base em suas peculiaridades. De qualquer maneira, pode-se adiantar que a função social da propriedade deve estar vinculada às funções básicas do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear, circular. “Daí, a propriedade urbana que não estiver destinada a uma dessas atividades não está cumprindo sua função social. É dizer: a propriedade urbana tem de ser resultado da projeção da atividade humana, abrigando interesses privados e sociais” (CASTRO, 2006, p.377).

A partir da Constituição Federal de 1988 criou-se a possibilidade do poder público exigir o cumprimento dos deveres do proprietário para aproveitar o solo urbano em benefício da coletividade, o que implica em destinar o imóvel para atender o interesse social. O não cumprimento das funções sociais da propriedade urbana pode levar a sanções, tais como parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, e até mesmo, a desapropriação com fins urbanísticos. Em outras palavras, “apesar da limitação quanto à eficácia das normas que disciplinam a função social da propriedade urbana, é inegável que a consagração em âmbito constitucional desse princípio tenha sido medida positiva, uma vez que subordinou seu regime às normas urbanísticas” (PRIETO, 2002, p.255).

2.4.3 As Restrições ao Direito de Propriedade Urbana

Uma das grandes inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no que tange a Política de Desenvolvimento Urbano e o direito à propriedade, foi a introdução da

possibilidade de medidas coercitivas visando combater o mau uso da propriedade urbana e o exercício desse direito em desacordo com as funções sociais da propriedade. Em seu art. 182, § 4, a Constituição Federal afirma ser:

[...] 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 o aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre propriedade predial e territorial 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.

Importante salientar que os instrumentos de política urbana instituídos pelo parágrafo em epígrafe constituem-se em ferramentas excepcionais, já que o direito de propriedade encontra um amplo amparo na Constituição Federal em seu art. 5, XXII. “Há de se entender, pois, restritivamente, e a análise a ser feita do dispositivo não pode deixar de levar em conta esse caráter de disposição especial” (BASTOS, 1990, p.222). Justamente em virtude de sua natureza excepcional, as etapas para se chegar à desapropriação (instrumento mais gravoso) devem ser rigorosamente cumpridas.

O primeiro requisito a ser cumprido é a aprovação de um plano diretor no município. É por meio do plano diretor que se estabelecem as zonas urbanas sujeitas a coerção e as exigências que devem ser atendidas para que haja a ordenação do solo. Faz-se necessário que o uso da propriedade esteja em desacordo com as exigências expressas no plano diretor, configurando como não-edificada, subutilizada ou não-utilizada. Se o proprietário do imóvel urbano atender as exigências feitas, não pode ele sofrer qualquer espécie de coerção. Por outro lado, também não se pode exigir de proprietários isolados o que não é exigido a

coletividade como um todo. O plano diretor deve incidir sobre a coletividade, não podendo atuar de forma discriminatória sobre proprietários específicos.

Para que o dispositivo em tela possa ser aplicado, é necessária ainda, a existência de uma lei específica em âmbito municipal que defina a área constante no plano diretor do município sujeita a aplicação de sanções, caso não sejam respeitadas as exigências fundamentais nele constantes. Em outras palavras, “Cada município deverá editar uma norma adequada para aquela área que dentro do plano diretor, considere como sendo a que está a merecer a aplicação dos instrumentos de coerção” (BASTOS, 1990, 223). Em seguida, o proprietário do imóvel passível de coerção deve ser comunicado através de um decreto emitido pelo prefeito municipal informando-lhe das medidas que virá ou pode vir a sofrer.

Somente o município dispõe de legitimação ativa para efetuar essa modalidade expropriatória, não podendo valer-se de autonomia e discricionariedade. Está ele, vinculado aos preceitos de Lei Federal que fixará os parâmetros de exigibilidade. Fica, portanto, condicionado a superveniência de uma lei que regulará a aplicabilidade deste dispositivo constitucional. Portanto, com a ausência de Lei Federal regulamentadora (só aprovada 13 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988), não é admitida a eficácia desses instrumentos.

Ainda que dependente de regulamentação, a Constituição Federal abre caminho para uma nova concepção do uso do solo urbano e impõe limites com a previsão de sanções ao proprietário que insiste em manter uma postura não condizente com o interesse social. Até então, o máximo aceitável era de que os imóveis urbanos “pudessem ser desapropriados para fins de reurbanização, caso em que era permitida, inclusive a revenda para particulares”

(BASTOS, 1990, p. 222). No entanto, esse tipo de expropriação acabava por fazer parte do comum das desapropriações, ou seja, necessidade de prévia e justa indenização em dinheiro.

De acordo com o art. 182, § 4º, da Constituição Federal, a propriedade urbana que não cumprir a função social instituída pelo plano diretor estará sujeita ao parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Esses instrumentos foram criados com o objetivo de promover uma Reforma urbana, de forma a estruturar uma política fundiária que garanta a consolidação da função social da propriedade e da cidade.

Os terrenos vazios ou subutilizados, localizados em áreas cuja ocupação for prioritária devem ser adequadamente ocupados, caso contrário estarão sujeitos a um primeiro momento ao parcelamento ou edificação compulsória, o que significa estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. No texto constitucional não há referencia a quem cabe escolher, se parcelamento ou edificação, mas acreditasse que desde que satisfeitas as exigências municipais, independe a modalidade. Quando o terreno comporta tanto uma modalidade quanto a outra, a escolha do proprietário deve prevalecer.

O não cumprimento do parcelamento ou edificação compulsória pelo proprietário acarretará na aplicação progressiva do IPTU. Nessa modalidade de imposto, há uma progressividade no tempo em sua alíquota. A cada ano ela deverá ser maior. Salienta-se que esse instrumento não pode ter natureza confiscatória¹⁵. Se esgotado o prazo concedido ao proprietário e a propriedade permanecer incompatível com os usos e densidades previstas no plano diretor do município, o imóvel poderá ser desapropriado.

¹⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
IV – utilizar tributo com efeito de confisco.

Ao contrário da disposição geral da Constituição Federal de que as desapropriações devem ser feitas mediante prévia e justa indenização em dinheiro, a modalidade de usucapião para fins de política urbana, por ser conseqüência do não cumprimento pelo desapropriado de exigências feitas em nome da função social da propriedade, estabelece que o pagamento seja feito mediante títulos da dívida pública com resgate de até dez anos, assegurados tanto o valor real da indenização, quanto seus juros. A diferença entre as modalidades de desapropriação reside no pagamento da terra usucapida. Por constituir-se em uma desapropriação-sanção imposta ao proprietário que não promoveu o adequado aproveitamento do solo, fica-lhe assegurado tão somente o montante indenizatório justo. Esse instrumento de política urbana é considerado o ápice, a punição mais gravosa imposta ao proprietário que insiste em manter seu imóvel, não-edificado, subutilizado ou não utilizado.

Cabe destacar que as sanções pelo uso da propriedade em desconformidade com as exigências constantes no plano diretor devem ser impostas de forma sucessiva e jamais cumulativamente. Somente após o término do prazo para o cumprimento do parcelamento ou edificação compulsória sem que este tenha sido satisfeito pode-se aplicar o imposto progressivo no tempo. O mesmo ocorre com a desapropriação por constituir-se em uma modalidade ainda mais drástica. As medidas só podem se impostas de forma gradativa a ser regulada por lei federal.

Outra novidade constitucional que veio somar forças aos já citados instrumentos de política urbana, foi a usucapião urbano¹⁶. Instituída pelo art. 183 da Constituição Federal, a usucapião urbano reconh

estejam na posse de área não superior a 250 m², devendo esta servir de uso como moradia para si ou sua família pelo prazo de 5 anos ininterruptos (opondo-se ao prazo anterior de 10 ou 20 anos, dependendo do caso), sem oposição ou contestação, bem como, não ser o posseiro proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esse instrumento de política urbana representou uma grande conquista em termos de regulação fundiária, pois tem a finalidade de assegurar moradia para as camadas sociais mais baixas.

Não obstante o grande avanço em termos de interesse social, essa modalidade de usucapião apresentou deficiências em virtude do caráter individual dado à titularidade

Os planos diretores anteriores a Constituição Federal de 1988 tinham a função primordial de servirem como instrumento para a obtenção de financiamentos junto ao Governo Federal. Eles poderiam ser ou não executados e eram embasados “em uma concepção estática do processo urbano, em que o desenho da cidade é previamente definido e transposto para a realidade sob a forma de parâmetros rígidos” (MENDONÇA, 2001, p.152). Essa concepção de plano diretor mostrou-se inibidora das potencialidades decorrente do dinamismo das cidades ao mesmo tempo em que reforçava as desigualdades.

A nova carta constitucional provocou alterações no conceito dado ao plano diretor. Ele agora se constitui em um instrumento efetivo de planejamento e de gestão para o desenvolvimento urbano sustentável. Por meio dele é possível promover o adequado ordenamento territorial através da definição de diretrizes para a legislação urbanística e subordinação da ação privada sobre o solo urbano à função social da cidade. Em outras palavras, o

Plano Diretor é o instrumento pelo qual os Municípios devem definir os objetivos a serem atingidos, assim como as regras básicas, as diretrizes, relativamente ao desenvolvimento urbano, estabelecendo, portanto, normas sobre zoneamento, exigências quanto às edificações e matérias relativas ao uso do solo (...) O plano diretor contém as diretrizes para o progresso do território municipal (VIEGAS apud BASTOS, 2004, p.306)

De acordo com o art. 182, § 1º, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e constitui-se em um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Apesar de não ser obrigatório para cidades com população inferior a 20 mil habitantes, nada impede que também estas elaborem seus planos diretores e passem a executar sua política de desenvolvimento urbano, partindo da premissa de que é muito mais lógico e fácil começar de maneira correta, do que corrigir mais tarde.

No plano diretor estão definidas as exigências essenciais para que a propriedade urbana cumpra sua função social. Por meio dele o poder público passa a ter instrumentos para intervir na dinâmica de produção do espaço urbano de forma planejada e eficaz, já que o plano diretor deve ser elaborado de acordo com as peculiaridades locais e em consonância com a população diretamente atingida. Sem o plano diretor nenhuma medida urbanística que vise a função social pode ser implantada pelo município, pois é ele que fixa diretrizes para o desenvolvimento urbano do Município (compatíveis com as diretrizes gerais de Lei Federal) e estabelece objetivos e prazos a serem alcançados.

Com base nas considerações feitas acima, pode-se dizer que o novo Plano Diretor, instituído por meio da Constituição Federal de 1988 é diferente dos anteriores, pois requer, fundamentalmente, a ordenação da cidade e a convivência harmônica de todos os agentes diretamente envolvidos. De forma participativa, obedecendo a um processo em que as decisões são negociadas e partilhadas, o novo plano diretor tem por objetivo um processo contínuo de planejamento que necessariamente deve considerar as heterogeneidades dos municípios e a realidade fática das cidades¹⁷.

¹⁷ A evolução do processo de urbanização se estendeu, fazendo com que, em alguns casos, os municípios se confundissem, passando assim a exigir planos diretores intermunicipais capazes de tratar de forma conjunta problemas comuns. Diante dessa nova realidade é necessário um tratamento diferenciado, capaz de atender as necessidades que ultrapassam a esfera municipal.

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE

As políticas urbanas, constitucionalizadas com a Carta Magna de 1988, são fundamentais. São fundamentais pelos princípios que acolhem e também pela função diretiva para novas ações. Este capítulo trata da principal consequência destas políticas: a criação do Estatuto da Cidade.

3.1 O Processo de Criação do Estatuto da Cidade

Os problemas urbanos, como se demonstrou, não são recentes no Brasil e fazem parte do cotidiano de nossas cidades. O crescimento urbano acelerado provocou, e vêm provocando, profundas mudanças que afetam, diretamente, a vida de milhares de pessoas, especialmente os habitantes dos grandes centros urbanos. As patologias advindas da urbanização desordenada, assim como da industrialização, da especulação imobiliária e do planejamento mal elaborado dos municípios passaram progressivamente a configurar nas reivindicações populares e nas pautas de discussões e a exigir medidas cada vez mais complexas.

Não obstante o avanço conquistado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda se fazia necessário dar aplicabilidade e efetividade aos dispositivos e preceitos

introduzidos pela nova Carta Magna, já que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁸ e integrantes mais conservadores do Congresso Nacional, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal não eram auto-aplicáveis, necessitando, portanto, da regulamentação de uma Lei Federal e do Plano Diretor. No dizer de Mendes Júnior, “faltavam normas nacionais que consagassem alguns instrumentos importantes à completa operatividade do direito urbanístico, ainda ausentes de nosso ordenamento ou carentes de visibilidade e regulamentação” (2003, p. 137). Instrumentos estes, mais tarde viabilizados através da Lei 10.257, de 2001, ou Estatuto da Cidade.

A inclusão na Constituição Federal, através de emenda popular, de um capítulo específico destinado à Política Urbana representou um grande avanço e uma vitória aos movimentos sociais de defesa ao direito à cidade e seus aparelhos urbanos. As condições para o advento de uma nova ordem urbana foram postas e deram contorno a um dos maiores avanços legislativos dos últimos anos materializados sob a forma da Lei 10.257/01, auto denominada Estatuto da Cidade.

Esperado pela grande maioria da população e inspirado nos ditames da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade vinha sendo postergado por grupos econômicos, isto porque, já era previsto que sua aplicação poderia intervir de maneira drástica no conceito e nas práticas correntes utilizadas na grande maioria das cidades, especialmente no que concerne a função social da propriedade. Dessa forma, a instituição do Estatuto da Cidade somente foi possível por meio de muita luta e esforço coletivo, o que conferiu ao Estatuto, uma legitimidade social como poucas leis na história do Brasil.

¹⁸ Em não havendo Lei Federal que regulamentasse os artigos 182 e 183 da Constituição Federal os instrumentos de política urbana não poderiam ser aplicados. “Cabe a posição conservadora do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a lei municipal de São Paulo que dispunha sobre a progressividade do imposto sobre a propriedade urbana, em razão da ausência da lei federal de desenvolvimento urbano” (GRAZIA, 2003, p.59)

O desafio que envolvia os anos 90 (pós promulgação da Constituição Federal) era o de estabelecer um método de desenvolvimento urbano que permitisse reverter o processo de degradação urbana de forma a melhor responder as exigências do mundo contemporâneo. Para tanto, mostrava-se necessária, em um primeiro momento, a regulamentação dos preceitos constitucionais de política urbana instituídos através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, somente efetivados com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), originado do projeto de lei nº 181/89. No dizer de Flores e Santos, “havia, assim sendo, a necessidade de regulamentação da Constituição, no sentido de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulassem o uso da propriedade urbana” (2002, p. 9).

Elaborado pelo então senador Pompeu de Souza, o projeto de lei nº. 181/89, tinha o escopo de propiciar ao poder público e à comunidade maiores possibilidades de intervir com mais eficiência no desenvolvimento urbano. Sua elaboração faz parte de “um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica, da Administração Pública, da sociedade e dos costumes” (MENEZES JUNIOR, 2003, p.139). Constitui-se dessa forma, em um marco do direito urbanístico e deu origem a mais importante e inovadora lei que entrou em vigor em nosso país acerca do tema.

Interposto e aprovado no Senado Federal, o projeto foi encaminhado para a Câmara de Deputados em 1990, onde foram anexados projetos anteriores que versavam sobre o tema, para então ser submetido a uma lenta tramitação sob a denominação de Projeto de Lei de número 5.788/90. Transcorrido um período de relativa inércia, o projeto somente voltou a ganhar pauta em 1997, “após intensas pressões governamentais ligadas à gestão urbanística, bem como de movimentos sociais organizados de caráter congênere” (VIEIRA; DIEHL,

2002, p. 28). Durante esse período, além de despertar o interesse dos movimentos sociais, chamou atenção, ao tramitar pela Comissão de Economia, do empresariado urbano ligado ao setor imobiliário, que se deu conta das dimensões econômicas que poderiam vir a ser assumidas com a aprovação do projeto, tendo inclusive, impetrados recursos com o objetivo de pleitear a derrota do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados. A partir daí tem início vários processos de negociação com vistas à instituição da Lei Federal voltada a questão urbana.

As negociações visando à aprovação final do texto do Estatuto da Cidade na Câmara dos Deputados abarcaram todos os setores envolvidos na produção do espaço urbano. Nas quatro comissões onde o projeto foi analisado – Comissão de Economia, Indústria e Comércio; Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – foi submetido a um minucioso debate entre representantes do empresariado, do Governo Federal, dos movimentos sociais, prefeituras e universidades. Pouco a pouco os consensos foram sendo construídos, por vezes com algumas ressalvas ou supressões de artigos, prática esta, indispensável para que o projeto prosseguisse rumo à aprovação. Tratava-se, pois, de uma contenda com características políticas, “pela afirmação de uma concepção da questão urbana, com finalidade de garantir o direito à cidade e mudanças nas formas de vida, nas práticas de definição e de distribuição dos recursos disponíveis, nas formas de gestão e de escolha das prioridades para as políticas públicas” (GRAZIA, 2003, p. 60).

Nesse contexto, os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental, ao exercerem pressão sobre órgãos de decisão e se mobilizarem por mais de uma década em torno da aprovação do Estatuto da Cidade. A mobilização dos movimentos populares

consistia em um processo contínuo de pressões por meio da distribuição de nota pública no Congresso Nacional, manifestos e abaixo-assinados, bem como nas entidades envolvidas com a questão urbana, com vistas, principalmente, sensibilizar os deputados das comissões e a própria imprensa que demonstrava desinteresse pelo projeto¹⁹. A luta dos movimentos sociais “foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna” (ROLNIK, 2002, p.8).

Não obstante o projeto apresentado por Pompeu de Souza ter sido debatido e ter sofrido algumas modificações pela Comissão de Economia, modificações estas mantidas pelas duas comissões subsequentes, Vieira e Diehl salientam que coube à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior o mérito pelo aperfeiçoamento de sua delimitação final, ou seja, a transformação no Projeto de Lei nº 5788/90 (2002, p. 28). Nesse sentido Menezes Júnior afirma que

O texto final da Lei revelou todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. Este projeto, assim, aprimorou seu antecessor, trazendo para a Lei a participação popular e priorizou o planejamento urbano sob a forma de planos diretores municipais (2003, p.139).

Depois de receber inúmeros substitutivos, resultantes das discussões travadas nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e ter sido gestada durante mais de uma década dentro do Poder Legislativo, o projeto de lei 5788/90 foi convertido na Lei 10.257/01, também conhecida como Estatuto da Cidade, aprovada por unanimidade em 18 de junho de 2001 e sancionada em 10 de julho de 2001 pelo Presidente da República. Assim, teve fim uma

¹⁹ A imprensa somente começou a demonstrar interesse no projeto que originou o Estatuto da Cidade em fevereiro de 2001, quando da sua aprovação vitoriosa no Plenário da Câmara dos Deputados.

prolongada espera pela regulamentação e aplicabilidade da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Período compreendido entre a aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal e sua sanção foi de muita tensão. “Sabia-se que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos” (GRAZIA, 2003, p.63). Diante de tal fato, apesar dos esforços, não foi possível a aprovação do Projeto de Lei 5.788/90 em sua íntegra.

Independentemente de ter o projeto sido abrandado em razão de veto presidencial aos artigos 15 a 20²⁰ - os quais versavam a respeito da concessão especial de uso para fins de moradia com o intuito de atenuar a proibição imposta pelo artigo 183 § 3º da Constituição Federal ao usucapião de imóveis públicos - sob o argumento de que a aprovação do Projeto de Lei 5.788/90 em tais moldes poderia tornar-se um incentivo à população para ocupar imóveis públicos em todas os níveis governamentais, sem que para isso houvesse as devidas condições de fiscalização, foi encaminhado ao Congresso Nacional dias depois da aprovação do Estatuto da Cidade, a Medida Provisória de nº. 2.220, que trata justamente do benefício da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

²⁰ Os requisitos para concessão do direito de moradia são tratados no vedado artigo 15 do projeto que deu origem ao Estatuto da cidade e dispõe: “aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel, urbano ou rural” (ZAGO, 2001, p.330).

O veto presidencial a este dispositivo recebeu críticas e elogios. Os favoráveis ao veto entenderam que futuramente medida provisória ou lei específica deveria determinar a área a ser objeto da concessão. Já os contrários ao veto argumentam que “a concessão de uso especial para fins de moradia tem que ser precisa e corretamente avaliada e as áreas muito bem delimitadas. No entanto, seria um instrumento muito forte e bastante oportuno para regularizar áreas onde se instalaram, há considerável tempo, favelas que são, na realidade, verdadeiras cidades dentro da cidade! E não nos parece, por outro lado, que tal matéria possa revestir-se, desde agora, da indispensabilidade e de urgência para o futuro, de tal sorte que possam juridicamente, embasar a edição de medida provisória. Também não careceria, instituto tão necessário, ficar no aguardo, quiçá, de mais doze anos para a aprovação de lei específica!” (ZAGO, 2001, p. 330).

A Medida Provisória em epígrafe reconhece a importância do instrumento da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, objeto de veto presidencial, no entanto com ressalvas às condições estabelecidas no projeto de lei que originou o Estatuto da Cidade. Segundo ela, “terá direito à concessão gratuita de direito especial para fins de moradia o ocupante, por no mínimo cinco anos, de imóvel público situado em área urbana, medindo no máximo 250 m² de área, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (MARICATO, 2003, p.89).

Essa regulamentação reproduz os requisitos necessários para a obtenção do usucapião urbano, já consagrado pela Constituição Federal, no entanto, permite que tal instrumento se estenda aos imóveis urbanos pertencentes à Administração Pública, desde que pleiteado pelos ocupantes de imóveis que lá se encontravam até a data de 30 de junho de 2001. Estabelece ainda, que “no caso da ocupação acarretar risco à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º²¹ em outro local” (art. 4 da Medida Provisória 2.220/01).

²¹ Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuir como seu, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para moradia, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Levando-se em conta o grande número de pessoas que vivem em áreas públicas em situações que podem ser consideradas de “risco à saúde” (enchentes, desmoronamentos, insalubridade, etc) parece ser esta uma determinação difícil de ser cumprida. Para Maricato, este plano de urbanização por meio da “remoção de moradores de favelas e áreas de risco, acompanhado de cronograma elaborado pelo Poder Público, pode distribuir no tempo a tarefa de dar solução a um quadro construído durante décadas de ausência de políticas públicas de moradia para a população de baixa renda” (2003, p.90).

Por outro lado, ao contrário da situação anterior, no artigo subsequente da Medida Provisória, o Poder Público encontra guarida ao lhe ser facultado, em algumas situações, eximir-se da sua responsabilidade de implantação de uma política urbana e habitacional que democratize o acesso à terra urbana, senão vejamos:

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os artigos 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse de defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres ou V - situado em via de comunicação.

Não obstante as limitações contidas em seu texto e embora, necessitar da aprovação do Congresso Nacional para ser transformada em lei e passar a complementar o Estatuto da Cidade, “enquanto ela continuar como Medida Provisória o instrumento da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia estará em pleno vigor” (GRAZIA, 2003, p.64) e consistirá em um instrumento hábil a ser acionado em conjunto com o Estatuto da Cidade pelas populações mais carentes para garantir o direito à moradia.

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe de forma inédita valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, em um contexto marcado pela desigualdade e injustiça

social e representou um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e longo prazos, à disposição de todo cidadão brasileiro. O novo ambiente urbano proposto passa a ser construído tendo como pressuposto atitudes mais justas, solidárias, democráticas e tem no Estatuto da Cidade os meios fundamentais para a busca da satisfação das necessidades humanas essenciais.

Por meio do Estatuto da Cidade desencadeou-se um processo importante de discussão da questão urbana. Poucas vezes se teve tanto interesse e debate em torno da problemática e do planejamento urbano como na atualidade. Segmentos organizados da sociedade, instituições, poder público, entidades e outros, têm discutido acerca do tema, o que torna cada vez mais perceptível e crescente a preocupação com a qualidade de vida nas cidades. Com o Estatuto da Cidade

[...] o Brasil deu um grande passo na direção da democratização do acesso à terra urbana e da garantia do direito humano e universal à moradia adequada. Para os que operam as políticas urbanas e o Direito Urbanístico no Brasil fica bastante clara a ruptura e o surgimento de um novo paradigma no que diz com o tratamento dispensado ao direito de propriedade e à gestão das cidades (ALFONSIN, 2003, p.93).

A nominada lei representou segundo Oliveira, um marco em matéria de direito urbanístico, pois transformou “princípios em regras e faz saltar do papel os votos para uma sociedade mais justa”. (2002, p.9). O Estatuto da Cidade, portanto, constitui-se em uma forma de repensar o desenvolvimento da estrutura territorial, através do reconhecimento das peculiaridades e representações locais, capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na elaboração de políticas públicas. Sua aplicação se dá por meio de uma gestão democrática, garantido o direito a participação popular urbana em todas as decisões de interesse público e não contrariamente, de forma imposta ou de maneira autoritária. “A última palavra, doravante, será do povo” (OLIVEIRA, 2002, p. 11).

Por ser resultado de imensas discussões sobre o futuro das cidades e estar ligado a movimentos sociais comprometidos com a reforma urbana, o Estatuto da Cidade imprime legitimidade social aos seus instrumentos e maior efetividade às políticas urbanas desenvolvidas na esfera municipal. A importância do Estatuto da Cidade não reside apenas na regulamentação de instrumentos importantes da política urbana, mas também traduz o anseio de grande parte da população urbana que vive as consequências da expansão ilimitada das cidades. “Sem dúvida, estamos diante de uma lei admiravelmente ~~progr~~ ~~ista~~, inovadora, com vocação democrática, autenticamente voltada para construção de cidades onde será sempre preservado o bem estar coletivo da população” (ROLNIK, 2002, p.8). É esta a finalidade do Estatuto da Cidade, proporcionar e incentivar no âmbito urbano a participação efetiva da população com vistas a alcançar melhores condições de vida e de convívio cidadão.

Cabe ressaltar que pela primeira vez em nossa história temos uma regulamentação nacional para a política urbana, distinta dos antigos planos diretores de características demasiadamente técnicas, que tudo prometiam, mas não possuíam instrumentos eficazes de transformação da realidade das cidades, ao contrário, constituíam-se em instrumentos por demais permissíveis que além de incapazes de reverter ou amenizar a depreciação urbana, mantinham uma postura conivente e passiva frente a multiplicação dos problemas cidadãos. A nova roupagem ~~da~~ ao plano diretor, iniciada com a Coá

Com a instituição da reforma urbana, o debate acerca dos problemas urbanos foi politizado, influenciando sobremaneira a formulação de instrumentos e planos urbanísticos. Nesse contexto, o tratamento dado à cidade real, em especial, a cidade irregular, informal e clandestina, foi questionado. A partir desse questionamento nasceram as propostas que viabilizaram os novos instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, que dentre outros aspectos, buscam possibilitar o acesso a terra, por meio da democratização do acesso ao solo urbano. Ao contrário da compreensão tradicional, o paradigma que marca a concepção de planejamento atual visa conjugar a técnica e a gestão, de forma a considerar a multiplicidade de agentes em torno de um pacto condizente ao interesse da coletividade.

O nome dado ao plano por meio do qual deve ser executada a política urbana permanece o mesmo, ou seja, Plano Diretor, porém recebe uma nova roupagem e passa a ser compreendido como um processo político, capaz de agregar a técnica e as potencialidades locais, com vistas aos objetivos fundamentais para a cidade. É por meio dele que os mecanismos propostos no Estatuto da Cidade devem ser aplicados, tendo como objeto as necessidades e diretrizes apontadas em seu corpo. Obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, a elaboração do Plano Diretor põe em discussão aspectos da cidade real e ideal. Trata-se, pois, de um instrumento definidor de estratégias de desenvolvimento urbano sustentável.

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (ROLNIK, 2002, p. 35).

Para tanto, a elaboração do Plano Diretor deve obedecer a três fases distintas, quais sejam: diagnóstico (coleta e interpretação de dados), pesquisa sobre as aspirações da

comunidade e da realidade desejada e por fim, fixação de diretrizes e objetivos. Por tratar-se de um plano de ação, é imprescindível que o Plano Diretor seja elaborado e implementado com a participação da população e de associações representativas de diferentes segmentos sociais e econômicos, bem como, seja atualizado e readequado sempre que não coincidir com a realidade, visto que em virtude da natureza dinâmica da cidade, esta se altera com o passar dos anos.

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território (ROLNIK, 2002, p. 35).

Por ser uma lei de âmbito federal, de grande abrangência, o Estatuto da Cidade, através do Plano Diretor, tem capacidade de regular todo o território brasileiro sem para isso impor soluções acabadas. Constitui-se em um instrumento hábil para responder eficazmente as suas funções de orientar a organização do espaço urbano, assim como, propor uma nova concepção de função social e criação de institutos capazes que ampliam a intervenção da administração pública municipal e o acesso à participação das populações mais carentes na decisão dos rumos da municipalidade. A opção pela valorização da esfera local é perfeitamente justificável na medida em que é no âmbito local que as pessoas vivem e se relacionam e, portanto, têm maiores condições de participar dos processos decisórios e mais facilidade de cobrar o cumprimento de suas determinações.

A estratégia das mudanças é a de audiências, a de ouvir sempre, a de consultar, a de se disponibilizar para os debates, sabendo-se que a energia de nossos esforços aumenta sempre em razão de maior participação na coletividade. O povo é partícipe, exigente, cobrador, controlador, e por que não julgador? Administrar de perto é a máxima de hoje, administrar com a participação, pela força da sociedade civil, que é hoje o terceiro poder. Realizam a política municipal não somente os eleitos, mas também os cidadãos, todos aqueles que se vinculam à cultura local (CASTRO, 2006, p. 383).

O Estatuto da Cidade, desta forma, ratifica os preceitos constitucionais ao reafirmar a importância do local no processo de transformação da realidade e contraria o posicionamento de que a mudança do cenário marcado por problemas urbanos comuns possa ocorrer apenas através de medidas e soluções globais, desconsiderando, assim, a inexistência da incidência convergente de fatores fundamentais ao processo de mudança, tais como os recursos econômicos, sociais e culturais. Em virtude das dificuldades da ocorrência de mudanças estruturais que partam de ações globais, Santos chama atenção para uma nova forma de mudança, esta por sua vez, baseada na teoria de que: “Quanto mais global for o problema, mais locais e mais multiplamente locais devem ser as soluções.” (2003, p. 111).

Com a finalidade de valorizar o local, a Constituição Federal conferiu ao Poder Público municipal a importante tarefa de executar a política de desenvolvimento urbano a ser realizada conforme diretrizes gerais fixadas em lei. A partir de então, um importante passo foi dado em direção a uma gestão das cidades mais descentralizada e participativa, que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade e deu início a uma nova forma de combater o processo de exclusão social.

Com efeito, as Prefeituras passam a ter à sua disposição um conjunto dos instrumentos legais, urbanísticos e fiscais-financeiros necessários à adoção de políticas regulatórias do uso do solo urbano que, se aplicadas, permitirão que as nossas cidades deixem de ser não apenas a expressão das desigualdades de riqueza, renda e poder da sociedade brasileira, mas também instrumentos de manu

urbana que se utilizado de forma adequada pelos municípios, será de grande valia na mudança do quadro de desigualdades e de transformação da sociedade.

Por não ser uma lei que impõe práticas ou políticas, a eficácia e relevância do Estatuto da Cidade vai depender do modo com que a lei for aplicada em cada município, com base na utilização dos instrumentos de implementação por ela disponibilizados. A luta por cidades mais justas e democráticas não acaba com a superveniência do Estatuto, pelo contrário, deve ser entendido como um incentivo a um processo contínuo pela busca de melhores condições de vida nas cidades.

Independente dos méritos aferidos pelo Estatuto da Cidade, alguns aspectos ao mesmo tempo em que representam uma grande vitória, podem significar motivos de grandes preocupações, caso não sejam conduzidos com seriedade. Nesse sentido, destaca-se o mau uso pelos municípios dos instrumentos de política urbana a ele disponibilizados, assim como do plano diretor e das suas respectivas leis, muitas vezes tratados como mecanismos políticos que refletem velhos duelos entre a cidade local de moradia e de negócios. “E, embora cada município possa apresentar situações diferentes, o que justificaria as regulamentações posteriores, corre-se o risco da não aplicação de disposições do Estatuto por falta de regulamentação ou por regulamentações inócuas” (REZENDE, 2003, p.152).

Por partir do pressuposto de que é impossível rotular as cidades a fim de estabelecer políticas públicas ou padrões nacionais de desenvolvimento, o Estatuto da Cidade tem em vista as diferenças e peculiaridades específicas de cada localidade. Dessa forma, o Estatuto da Cidade possibilita a cada cidade através da participação de seus habitantes, levando em conta suas características, buscar soluções aos problemas urbanos já evidenciados, bem como,

procurar alternativas para o seu desenvolvimento sustentável. Apesar das limitações, comuns às leis, e dos reflexos negativos que podem advir da sua utilização mal intencionada pelos municípios, o Estatuto da Cidade, tem capacidade de responder de forma positiva ao grande desafio de reverter o caos urbano, sob novos princípios, com novos métodos, concepções e ferramentas.

3.2 A Estrutura do Estatuto da Cidade

3.2.1 Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

A aprovação do Estatuto da Cidade se dá em um momento em que os inúmeros problemas por que passam os municípios brasileiros não podem ser desconsiderados. Derivados, principalmente, da falta de planejamento local e da pouca capacidade de implementação dos planos existentes, os problemas urbanos proliferam-se e atingem uma dimensão global. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade surge sob a forma de uma lei nacional que restringe o seu conteúdo material a normas gerais relativas à política urbana, conforme disposição do art. 182 da Constituição Federal²². Dessa forma, a legislação da União limita-se a normas gerais, cabendo aos Municípios, detentores de competência exclusiva no que tange a execução da política urbana, a edição de normas específicas, o que repercute expressivamente sobre o papel a eles conferido pela Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que introduz possibilidades para a execução de uma política urbana voltada para os problemas que realmente afligem as cidades. Para tanto, disponibiliza aos municípios, instrumentos de reforma urbana que objetivam promover

²² O art. 182 limita a competência da União em matéria de política de desenvolvimento urbano a diretrizes gerais. Cabe salientar que a Constituição Federal em seu art. 24, inc. I atribui competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal em tema de Direito Urbanístico.

Gestão qeww

10

a inclusão social e territorial no espaço urbano, sopesando aspectos sociais, políticos, econômicos e ambientais das cidades brasileira. Constitui-se, pois, em uma lei que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas fundamentais para a prática de espaços menos desiguais e excludentes.

Enquadrada como uma lei restrita a normas gerais de política urbana, o Estatuto da Cidade, não obstante ter abrangência nacional, não interfere na autonomia conferida constitucionalmente aos entes federativos, em especial, dos municípios. Pelo contrário, o Estatuto da Cidade está em consonância com a Constituição Federal. Neste sentido, tem por objetivo indicar a direção a ser percorrida para que seja encontrada a regulação apropriada aos ditames constitucionais. Por apenas indicar uma direção e deixar os pormenores em aberto, o Estatuto da Cidade, necessita de uma normatização ulterior, definida por ele de Plano Diretor, que deve ser elaborado e aplicado pelos municípios e constitui-se instrumento obrigatório para as cidades com população igual ou superior a 20 mil habitantes.

Entre as diretrizes gerais da política urbana, veiculadas pelo Estatuto da Cidade, previstas em seu art. 2º, cabe destacar²³:

I – **Garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao t

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 infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

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

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 (grifo meu).

As diretrizes gerais da política urbana, constantes no Estatuto da Cidade, expressam o que o Poder Público deve alcançar, mas não impõe a maneira com que os objetivos devem ser obtidos. Esta, por sua vez, é atribuição dos municípios, já que se constituem no ente federativo com maior competência e responsabilidade para promover a política urbana. Unidos dos poderes conferidos pela Constituição Federal de 1988 e reafirmados pelo Estatuto da Cidade, os municípios, com base em suas peculiaridades e realidade local, devem “constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor” (SAULE JUNIOR, 2006, p. 1).

3.2.2 Instrumentos de Política Urbana

Com base em suas diretrizes, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um conjunto de instrumentos que incorporados à política urbana local, possibilitam uma maior capacidade de intervenção no uso, ocupação, destinação e rentabilidade das terras urbanas. Cabe ressaltar que embora os municípios tenham a faculdade de aplicar, de acordo com suas prioridades, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, a eles previstos pelo

Estatuto, sua aplicação deve se dar com o objetivo de atender as diretrizes gerais previstas em lei, podendo, em caso de desrespeito, serem os atos questionados via judicial.

Os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade visam à execução de uma política urbana atrelada a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades de maneira a respeitar a capacidade de suporte do meio ambiente natural e a dignidade da pessoa humana. A aplicação efetiva do diploma legal se dá no sentido de suprir as necessidades dos habitantes das cidades e proporcionar uma melhoria na qualidade de vida.

Para atingir o objetivo de ordenar a função social da cidade e regular a propriedade urbana, o Estatuto da Cidade disciplina, a exemplo do IPTU progressivo previsto pelo art. 183 da Constituição Federal, certos instrumentos que até então não tinham efetividade e introduz outros, conferindo à política urbana uma nova roupagem, mais abrangente e eficaz. Deste modo, o Estatuto da Cidade surge como um diploma legal que além de regulamentar institutos já conhecidos, encere no ordenamento jurídico novos instrumentos.

Por meio do Estatuto da Cidade, são cumpridas as exigências previstas no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal²⁴, fornecendo ao Poder Público, dessa forma, meios para exigir que o proprietário promova o adequado aproveitamento do solo urbano com base nas determinações constantes no Plano Diretor do município. Regulamentam-se, dessa forma, instrumentos já previstos pela Constituição Federal, assim prescritos:

Art. 182 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

²⁴ Exigência de superveniência de lei específica que discipline os instrumentos urbanísticos previstos pelo art.182, § 4º da CF, quais sejam; parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo, e desapropriação mediante títulos da dívida pública.

aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios²⁵, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo²⁶; 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 legais²⁷.

Cabe salientar que para que os institutos em epígrafe tenham aplicabilidade é necessário que a propriedade urbana integrante de área definida no Plano Diretor como sujeita à aplicação dos instrumentos de política urbana, não atenda a função social nele constante. Faz-se ainda necessário que seja instituída uma lei específica que disponha acerca das exigências concretas a serem atendidas para que a função social seja acolhida, dispondo para tanto, do procedimento a ser aplicado e o prazo para cumprimento das exigências.

Tais instrumentos têm por característica forçar um comportamento positivo de promover uma destinação concreta da propriedade urbana, por meio de dispositivos que oneram a especulação imobiliária e podem facilitar o ingresso da população mais carente a esses bens. “São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos, uma destinação voltada a beneficiar a coletividade” (SAULE JUNIOR, 2006, p.1). Em outras palavras, se bem aproveitados, estes institutos podem promover uma reforma urbana, solidificando uma política fundiária baseada na função social da propriedade e da cidade, por meio da indução da ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, evitando, assim, a expansão sobre áreas não servidas por uma infra-estrutura adequada, ou delicada sob a ótica ambiental.

²⁵ Disciplinados pelos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

²⁶ Disciplinado pelo art. 7º do Estatuto da Cidade.

²⁷ Disciplinado pelo art. 8º do Estatuto da Cidade.

A aplicação dos instrumentos regulamentados pelo art. 182 da Constituição Federal segue o já mencionado no capítulo anterior, ou seja, para que o *IPTU progressivo no tempo* seja aplicado é necessário que as condições e prazos previstos para a utilização, construção ou adequação do imóvel subutilizado sejam descumpridas (*parcelamento ou edificação compulsórios*). Nesse caso, o município aplicará a progressão do IPTU no tempo, aumentando a sua alíquota, que não poderá extrapolar a 15%, nem exceder o dobro do valor referente ao ano anterior, em um prazo de 5 anos. Transcorridos 5 anos sem que o proprietário dê funcionalidade social ao imóvel, cabe ao município, discricionariamente, permanecer a cobrança da alíquota máxima ou efetuar a *desapropriação-sanção* da área que não atende a função social da propriedade, mediante o pagamento de títulos da dívida pública.

O Estatuto da Cidade em seu art. 46 faculta ao Poder Público a aplicação do *consórcio imobiliário*, mediante pedido do proprietário atingido pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e assim, conforme os objetivos estabelecidos no Plano Diretor, viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel notificado. O consórcio imobiliário funda-se, segundo o próprio Estatuto, em uma “forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas” (art. 46, § 1º da lei 10.257/2001). Trata-se, dessa forma, de um instrumento relevante do urbanismo e da urbanização, pois, constitui-se em mais um recurso à disposição da política urbana para desenvolver empreendimentos em casos em que o proprietário do imóvel não consegue fazê-lo sozinho.

Dentre as inovações introduzidas no ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade configura a *usucapião especial de imóvel urbano*, decorrente da necessidade fática de regular áreas habitadas irregularmente por populações de baixo poder aquisitivo.

A invasão de áreas, a falta de fiscalização, a invasão de mananciais, o medo da perda da posse por famílias de baixa renda, a falta de um 'papel' que lhes dê legitimidade sobre a posse, a venda de 'propriedades', barracos e construções malfeitas, tudo a gerar um conflito social sem precedentes (OLIVEIRA, 2002, p.51).

No sentido de amenizar as conseqüências, cada vez mais evidentes, do processo de urbanização brasileiro, fortemente caracterizado pelas desigualdades sociais e pela crescente proliferação da ocupação ilegal, o Estatuto da Cidade veio reafirmar e ampliar o instituto do usucapião urbano previsto na Constituição Federal, como já foi referido. O diferencial inserido por meio do Estatuto constitui-se em legitimar a posse das populações que habitam áreas de difícil delimitação, conhecidas como favelas e até então não abrangidas pelo dispositivo constitucional por terem a área apossada individualmente de difícil ou impossível delimitação.

O art. 10 do Estatuto da Cidade trata do usucapião coletivo estabelecendo que:

as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (lei 10.257/2001).

O alcance social deste dispositivo é inegável. Por meio dele, as populações mais carentes, que sequer possuíam acesso ao direito de propriedade, passam a ter um estímulo à suas ações. O usucapião coletivo atende a um fato urbano, resultante da ocupação conjunta de populações que desprovidas de meios para aquisição legal da terra urbana passam a ocupar áreas, na grande maioria das vezes desprovidas de infra-estrutura adequada, de forma

clandestina. Com a acentuada proliferação deste fenômeno, a aprovação do usucapião coletivo tornou-se fundamental para o desenvolvimento uma política urbana mais efetiva e focada na realidade das cidades, distanciando-se da idealização das políticas urbanas de outrora.

O usucapião coletivo será declarado por sentença judicial, obedecido o rito sumário. Na sentença, será instituído um condomínio entre os posseiros, “atribuindo a cada possuidor fração ideal ~~o terreno~~ que ocupe, salvo se houver acordo (escrito) entre os condôminos estabelecendo frações diferenciadas” (ZAGO, 2001, p. 335). O Estatuto ainda garante ao autor ~~da ação o usucapião coletivo a gratuidade da assistência judiciária, que se estende ao~~ Cartório de Registro de Imóveis.

De ~~entre os instrumentos~~ urbanísticos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade ~~para o~~ desenvolvimento ~~da política urbana~~ ~~soma~~ o *direito de superfície*²⁸, o qual permite que o proprietário, através de escritura pública, sob ~~forma~~ gratuita ou onerosa, transfira ao superficiário ~~a utilização do solo, subsolo e do espaço aéreo do terreno, desde que~~ a legislação urbanística, por um período de tempo que pode ser determinado ou indeterminado.

O instituto ~~traz em si~~ ~~apó~~ se em dois princípios fundamentais: o direito de superfície ~~inte~~

superfície, inerente à propriedade, a terceiros, fugindo desta forma, das sanções previstas no art. 5º ao 8º do mesmo diploma legal²⁹.

Por meio desse instituto, o único dentre os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade que disciplina relação que pode abranger particular e particular, “reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta” (ROLNIK, 2002, p.65). Favorece-se desta forma, a parceria entre particulares e o desenvolvimento urbano. Por meio dele, o proprietário mantém o valor da valorização do imóvel aferida pelo desenvolvimento urbano e apenas transfere para terceiros o direito de superfície.

O objetivo do instrumento em epígrafe, assim como a *outorga onerosa do direito de construir*³⁰, também instituída pelo Estatuto da Cidade, é separar o direito de edificação do direito de propriedade sob o imóvel. Entretanto, esse, ao contrário daquele, prevê a possibilidade do Poder Público municipal cobrar contrapartida do proprietário, que não necessariamente precisa ser em dinheiro, para que possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (art. 28) ou construir diversamente do padrão do uso do solo (art. 29) para determinada área de zoneamento, definido no Plano Diretor. Nesse caso, o Plano Diretor, além de determinar o coeficiente básico e a forma como o imóvel contempla a função social da propriedade, deve, também, definir os limites máximos para a outorga onerosa, no que tange alterações nos índices construtivos.

Cabe salientar que os critérios para estipulação das áreas constantes no Plano Diretor suscetíveis tanto a outorga, quanto a alterações de uso da propriedade, devem ser restritos e

²⁹ Os artigos 5º ao 8º referem-se ao parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e à desapropriação-sanção.

³⁰ Disciplinado pelos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade.

comedidos. Por constituírem-se no uso do solo urbano de modo diverso do que seria considerado ideal pelo Plano Diretor, em muitos casos podem causar patologias às cidades, motivando assim um desenvolvimento irregular.

Afirmamos que os prejuízos desta medida podem ser maiores que os benefícios. Ora, sem o devido critério, este instrumento poderá se tornar numa ferramenta não de ordenamento, mas de desorganização do espaço urbano. Ou seja, patologias criadas por manejos políticos inescrupulosos que permitem usos desconformes oneram e prejudicam toda a coletividade privilegiando uma minoria com melhores condições econômicas. A outorga onerosa e a alteração do uso é a maneira 'legal' de provocar esta patologia, se mal operacionados (MENEZES JUNIOR, 2003, p.135).

Em alguns casos, é interesse do Poder Público e da coletividade que imóveis ou áreas de importante valor histórico, paisagístico, ambiental ou áreas importantes para a regularização fundiária e programas de habitação de interesse social, sejam preservadas. Para circunstâncias como estas, o Estatuto da Cidade concedeu ao proprietário de imóvel classificado como área a ser preservada, o instituto da *transferência do direito de construir*³¹. Este instrumento foi idealizado a fim de possibilitar aos proprietários dos imóveis acima descritos, uma compensação pelo fato de não poderem exercer sobre os mesmos o coeficiente ou densidade básica estabelecida para o território urbano, sob pena de comprometer a preservação almejada. Nesse sentido, Rolnik esclarece que:

O proprietário de um imóvel sobre o qual incide um interesse público de preservação, seja sob o ponto de vista ambiental, ou sob os pontos de vista do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico, ou ainda um imóvel que esteja ocupado por uma favela que se quer urbanizar, pode utilizar em outro imóvel, ou vender, a diferença entre a área construída do imóvel preservado e o total de área construída atribuída ao terreno pelo coeficiente de aproveitamento básico, conforme legislação existente (2002, p.74).

Desta forma, o direito oriundo da transferência do direito de construir, pode ser exercido pelo próprio proprietário do imóvel abrangido pelo instrumento, ou vendido a empreendedores imobiliários nos casos em que o proprietário não pode ou não quer exercer o

³¹ Disciplinado pelo art. 35 do Estatuto da Cidade.

direito fluente de lei. Como se observa, a transferência do direito de construir atinge tão somente uma parte do aproveitamento do imóvel, nunca em seu todo.

O Estatuto da Cidade, entre os instrumentos disponibilizados à municipalidade, confere o *direito de preempção*³² em favor do município. Já conhecido entre particulares como um direito pessoal e obrigacional, a partir do Estatuto esse direito estende-se ao Poder Público que, caso tenha interesse em adquirir um determinado imóvel com o escopo de implementar a política urbana, exerce preferência sobre a compra do imóvel em alienação. A finalidade desta limitação imposta sob a disponibilidade do imóvel urbano ao proprietário, fundamenta-se na função social da propriedade e na pertinência do Poder Público de condicionar o exercício deste direito individual à política urbana.

Por fim, o Estatuto da Cidade, além de impor no plano infraconstitucional a utilização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)³³, regido por lei própria, regulou o *estudo de impacto de vizinhança (EIV)*³⁴, instrumento por meio do qual o Poder Público municipal poderá exigir do proprietário do imóvel um estudo prévio sobre o impacto que a execução de seu projeto pode exercer sobre determinado local, de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades.

Segundo Menezes Júnior, “a sua maior justificativa é o desejo do bem comum” (2003, p. 151). O autor complementa afirmando que este instituto “funciona como uma espécie de guardião urbano da coletividade” (p. 151). Isto porque visa evitar que se desenvolvam obras

³² Regulado pelos arts. 25-27 do Estatuto da Cidade.

³³ O estudo prévio de impacto ambiental constitui em um dos instrumentos mais importantes de proteção ao meio ambiente. Sua natureza é preventiva e pode integrar uma das etapas do licenciament

que embora estejam em conformidade com as exigências administrativas, apresentam um potencial danoso para o meio ambiente urbano. Geralmente são enquadradas como danosas à coletividade e passíveis de serem inviabilizadas, as grandes obras, tais como viadutos, grandes conjuntos habitacionais, shoppings, etc. Cabe salientar que o instrumento em questão não dispensa, nem substitui o estudo de impacto ambiental, exigência de legislação ambiental, pelo contrário, em grande parte das vezes é necessária a utilização conjunta desses institutos.

O Estatuto da Cidade, como demonstrado, confere eficácia a instrumentos urbanísticos já previstos no ordenamento jurídico, bem como, introduz novos institutos capazes de promover uma efetiva reforma urbana. Assim sendo, representa, ele, uma esperança positiva no cenário urbano, pois dá um novo alento a atuação do poder público local através de importantes instrumentos, que se utilizados de modo responsável, permitem ações conseqüentes para a minimização ou solução de grandes problemas observados nos centros urbanos.

3.2.3 Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade, em continuidade a um novo modelo de política urbana estabelecida pela Constituição Federal de 1988, reafirma o Plano Diretor como principal instrumento de gestão e planejamento e consolida a perspectiva de um planejamento voltado para a construção de uma cidade mais justa e democrática. Os governos, nos dias atuais, incentivados pelos preceitos constitucionais, voltaram a dar um espaço privilegiado nas agendas públicas ao planejamento, agora por sua vez, envolto em uma estrutura organizacional e institucional com observância e incentivo à participação de representantes da

sociedade civil, ou seja, daqueles que direta ou indiretamente serão os destinatários das políticas urbanas instituídas.

A concepção de que os planos diretores deveriam obedecer a um processo tecnocrático, estanque e restrito aos gabinetes de técnicos e administradores, cedeu espaço para uma nova lógica, segundo a qual os planos diretores são transformados em instrumentos de democratização, onde governo e sociedade, através de um processo dialógico, buscam saídas, embasados na cidade real, para se obter a sustentabilidade urbana³⁵. Nesse contexto, o plano diretor tem a função de tornar os envolvidos em sua elaboração (governantes e sociedade civil), comprometidos e compromissados com sua eficiente aplicação. Assim sendo, o plano diretor funciona como “um instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população” (GRAZIA, 2003, p. 65).

A nova ordem jurídica instituída com o advento da Constituição Federal de 1988 e posterior aprovação do Estatuto da Cidade, consagrou valores que visam o estabelecimento de uma sociedade mais justa e igualitária e nesse contexto elegeu o Plano Diretor como instrumento respoe

Definido pelo Estatuto da Cidade como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40), o Plano Diretor, além de consagrar o princípio da função social da propriedade urbana, tem por objetivo, contemplar a qualidade de vida nas cidades, de maneira a instituir uma verdadeira justiça social e ambiental. Trata-se, pois, de um instrumento indispensável para a efetivação de uma reforma urbana comprometida com a construção do desenvolvimento sustentável das cidades entendido como aquele capaz de responder positivamente às necessidades dos habitantes citadinos, no que tange a aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais.

A aplicação dos mecanismos propostos no Estatuto da Cidade é realizada a partir das necessidades e diretrizes apontadas pelo Plano Diretor de cada município. Nesse sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” capaz de fornecer os mecanismos necessários para a implementação da cidade almejada pela população e definida pelo plano diretor como a ideal realizável. Para tanto, cabe ao município a escolha dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da cidade, já que este apenas estabeleceu normas gerais no que tange o plano diretor e não impôs limitações à autonomia municipal.

Obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes³⁶, a elaboração do Plano Diretor põe em discussão aspectos da cidade real e ideal. Para tanto, segundo o Estatuto da

³⁶O plano diretor é “previsto como sendo obrigatório pelo art. 182 da C.F. para cidades com mais de vinte mil habitantes e somente agora tornada concreta tal obrigatoriedade, por duas disposições:

1) a que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa, se este não tomar as providências para que o Plano Diretor esteja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da Lei (art. 52 e inciso VII).
2) a que acresce como objeto da Ação Civil Pública e como motivo da ação cautelar respectiva a ‘ordenação urbanística’, propiciando ao Ministério Público ou entidade com mais de um ano de existência, a possibilidade de, em liminar ou mérito, obrigar (com fulcro no art. 3º da Lei 7.347/85) e a Câmara Municipal a aprovar o Plano Diretor, se decorridos cinco anos” (ZAGO, 2001, p. 346).

O art. 41 do Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade de sua elaboração para os municípios integrantes de áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como para integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Cidade³⁷ deve conter minimamente: I) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II) a delimitação das áreas em que se poderá exigir o direito de preempção, ou permitir o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico e a alteração de uso do solo mediante contraprestação, a aplicação de operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir; e III) a definição de sistema de acompanhamento e controle.

É importante salientar, ainda, que a elaboração do Plano Diretor deve obedecer a três fases distintas: diagnóstico (coleta e interpretação de dados), pesquisa sobre as aspirações da comunidade e da realidade desejada e, por fim, fixação de diretrizes e objetivos. Por tratar-se de um plano de ação, é imprescindível que o Plano Diretor seja atualizado e readequado sempre que não coincidir com a realidade, visto que em virtude da natureza dinâmica da cidade, esta se altera com o passar dos anos.

Menezes Júnior ressalta que o plano diretor, além da delimitação da função social da propriedade urbana, tem como grande foco o planejamento municipal. Este, segundo ele, em virtude de sua importância, deve estar em sincronia com os demais instrumentos de planejamento. “Não basta apenas elaborar um plano diretor e ele não se encaixar nas finanças do município, é preciso que haja uma harmonia” (2003, p. 153). Para que as metas estabelecidas no Plano Diretor tenham efetividade é necessário que o planejamento urbano se dê em consonância com as demandas da população e com a realidade local, levando-se sempre em conta a previsão de recursos.

O plano diretor deve ser elaborado de tal forma que no decorrer da execução de suas metas, que pode levar até dez anos, o município tenha condição financeira de arcar

³⁷ Art. 42 da lei 10.257/01.

com os investimentos. Nesta hipótese, os planos anuais e plurianuais serão capazes de prever as metas de desenvolvimento (MENEZES JUNIOR, 2003, p. 153).

Por fim, oportuno o conceito dado ao plano diretor pelo autor em epígrafe. Segundo ele:

O plano diretor é um instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, aprovado mediante lei municipal, que tem atribuição, dentre outras, de definir a função social da propriedade urbana e viabilizar a adoção dos instrumentos de política urbana previsto no Estatuto da Cidade (2003, p. 153-154).

Deve o Plano Diretor, ser entendido como um instrumento que instiga o debate dos cidadãos de forma a definir opções, conscientes e negociadas efetivadas por estratégias de intervenção. A cidade não tem mais capacidade de suporte para desenvolver-se de forma improvisada e sujeita a interesses puramente econômicos e individualistas. A tomada de decisão em uma sociedade plural e democrática exige comprometimento e participação na gestão da urbe.

3.3 O Estatuto da Cidade e a Construção da Sustentabilidade das Cidades

O estudo da dinâmica das cidades não pode ser restrito a uma análise meramente disciplinar e desconexa. Por possuir peculiaridades próprias e nela incidir a livre vontade humana desprovida de padrões previamente determinados, funda-se em ambientes extremamente complexos. Dessa forma, sua compreensão apenas será possível a partir de uma análise multidisciplinar baseada em uma integração de percepções e não no simples desejo de enquadrá-la a uma única dinâmica. Neste contexto, é imprescindível que a heterogeneidade e diversidade presentes no espaço urbano sejam respeitadas, sem que se perca de vista os anseios e necessidades do conjunto da sociedade. O novo modelo de desenvolvimento urbano a ser seguido é aquele que reconhece a necessidade da gestão democrática da diversidade e

“não mais a marcha de todos em uma só direção, mas o reconhecimento e a articulação de diferentes formas de organização e demandas como base, sustentáculo e uma verdadeira sustentabilidade” (ALMEIDA, 2002, p.29).

A complexidade que vem sendo assumida pelas cidades a partir do século XX exige um modelo de desenvolvimento rico em alternativas, que garanta o respeito às especificidades locais e regionais, possibilitando “um desenvolvimento diferenciado e diferenciador. Se isso pode ser tomado como verdade, como pressuposto, cada local e cada região procuraria potencializar suas potencialidades” (BECKER, 2002, p.79). Nesse contexto, “qualidades locais e regionais poderiam ser consideradas como fontes geradoras de diferenças, transformando-se em pilares de desenvolvimento diferenciado, um desenvolvimento alternativo” (BECKER, 2002, p. 79).

Nessa linha de raciocínio, entende Dexheimer, serem as cidades espaços complexos, que apresentam uma diversidade não só física, mas também biológica, antropológica e social. Em virtude disso, reforça que diante de problemas urbanos, mesmo que semelhantes “não há um modelo pré-existente, cada cidade deve buscar soluções levando em conta suas peculiaridades”. (2004, p. 243). Propõe um novo modo de produzir e reproduzir o espaço urbano baseado em um crescimento racional das cidades, vinculado a um planejamento em que haja a cooperação entre Estado e sociedade.

Reconhecer a diversidade do ambiente urbano é o primeiro passo rumo a um projeto de desenvolvimento que tem no consenso entre os diversos atores sociais e políticos a busca de alternativas à problemática urbana. A convivência de uma heterogeneidade de interesses nas cidades exige a discussão aberta dos problemas sentidos localmente de forma a buscar o

envolvimento e o comprometimento não só do Estado enquanto interventor, mas deste em conjunto com a sociedade diretamente afetada sob pena de haver um descompasso entre as medidas adotadas e as necessidades locais, acarretando assim, o agravamento da crise urbana. Em reconhecimento a esta necessidade, o Estatuto da Cidade objetiva proporcionar uma maior aproximação entre a população diretamente atingida pelos problemas urbanos e os órgãos decisórios responsáveis pela elaboração de políticas urbanas, conferindo-lhes assim, maior legitimidade. A partir da aplicação do Estatuto da Cidade as políticas urbanas passam a se pautar “pela participação comunitária ativa, fugindo da noção de política como um modelo de sociedade que se produz em gabinete para depois se aplicar à complexa teia de relações sociais” (DEXHEIMER, 2004, p. 425).

A cidade deve ser entendida como um sistema intricado no qual cada indivíduo, grupo social, rua, bairro ou recurso natural constitui parte interdependente do todo e que seu funcionamento harmônico depende de estratégias comuns, que tem na percepção de sua natureza, seu primeiro passo. “A visão não sistêmica ou fragmentária de cidade não isola apenas os cidadãos e os grupos sociais entre si, mas também distorce a visão das atividades humanas que produzem impacto ambiental na cidade” (MENEGAT; ALMEIDA, 2004, p.184). É fundamental a percepção de que “a cidade não é uma criação meramente material, de cimento, ferro e asfalto, mas uma expressão da civilização que abarca desde os aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural que os centros avançados e de recursos concentrados podem propiciar” (LEAL; HENNING, 1995, p. 65).

Por definição, as cidades constituem-se em sistemas abertos, marcados por uma profunda e complexa dependência de elementos externos. Esse fator faz com que os obstáculos rumo ao seu desenvolvimento sustentável (relacionado à auto-suficiência,

consumo e disposição de resíduos) sejam ainda maiores. Tendo como características o grande consumo de energia, produção enorme de lixo (o qual não pode ser inteiramente metabolizado em seus limites de espaço construído), sua expansão ainda provoca profundas mudanças na ocupação da terra e no uso do solo, produzindo impactos no sistema natural. Dessa forma, as cidades mostram-se incapazes de atender todas as necessidades humanas. Séguin, ao discorrer sobre o assunto, afirma que os espaços urbanos “mantém uma dependência profunda e complexa com fatores externos, plenos de instabilidade e imprevistos, pois a compreensão e extensão dos impactos urbano-ambientais dependem, sobretudo, do modelo de desenvolvimento urbano de padrões de diferenciação social” (2005, p. 52).

A problemática que envolve o desenvolvimento das cidades no que concerne a questão da economia e do meio ambiente está alicerçada em dois eixos conflitantes. De um lado, parte-se do princípio de que as técnicas de produção e reprodução da sociedade permitem o crescimento econômico e um modo de vida excludente e predatório, produzindo assim, graves conseqüências ao meio ambiente e ao corpo social, verificados por meio do desequilíbrio dos ecossistemas e do aumento dos excluídos e marginalizados pela sociedade; e, por outro, depara-se com uma visão segundo a qual os efeitos gerados pela proteção ambiental e regulação estatal impõem limitações ao crescimento das cidades através de elementos externos ao processo auto-regulador do mercado.

Diante dessa dualidade, vem sendo solidificada uma visão conciliadora, que propõe um desenvolvimento sustentado de forma a compatibilizar o crescimento econômico com uma política de preservação ambiental, a fim de buscar a realização de um objetivo maior, que vem a ser o bem estar e a felicidade dos homens. Essa alternativa de desenvolvimento tem por

pressuposto uma sociedade sustentável, onde o “progresso deve ser apreendido pela qualidade de vida e não pelo puro consumo material” (CAVALCANTI, 2002, p.28).

Para Milaré,

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve se erigir em obstáculos ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (MILARÉ, 2005, p.53).

Ao contrário do modelo tradicional de desenvolvimento, em franca disseminação até nossos dias, que contempla, por um lado, o crescimento econômico sem limites, associado ao consumo exagerado, lixo excessivo, e o uso do descartável, por meio de uma política da obsolescência, e por outro, o subconsumo de produtos básicos à dignidade humana, condições miseráveis de vida e o uso excessivo dos poucos recursos disponíveis, é necessário um novo modelo de desenvolvimento, este por sua vez marcado pela solidariedade e pelo respeito à capacidade de suporte dos recursos naturais.

Definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades.” (GOULET, 2002, p.72), o desenvolvimento sustentável por meio de uma perspectiva menos imediatista, projeta as condições de vida na Terra com qualidade. Desprende-se daí, que a sustentabilidade é imprescindível à perpetuação do homem e ao destino das futuras gerações do Planeta.

Efetivamente, desenvolvimento sustentável se associa a harmonia e equilíbrio entre o crescimento econômico e a necessidade de se preservar o meio ambiente. Dessa forma, segundo Binswanger, “o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser visto como uma alternativa ao conceito de crescimento econômico, o qual está associado a crescimento material quantitativo da economia.” (2002, p.41). Portanto, pensar em um desenvolvimento alternativo, pressupõe que sem a natureza, não há solidez na produção e crescimento da economia.

Krause afirma que sustentabilidade é muito mais do que apenas um atributo a um tipo de desenvolvimento. “É um projeto alicerçado na consciência crítica do que existe e um propósito estratégico como processo de contribuição do futuro.” (2002, p.16). Sustentabilidade importa em uma mudança de paradigma na qual se propõe a celebração da unidade homem- natureza. Essa nova visão produz um sensível impacto à noção tradicional de crescimento econômico infinito e linear, responsável por criar um considerável distanciamento dos homens entre si e destes com a natureza.

Segundo Carrera, desenvolvimento sustentável “é uma maneira ágil de autovalorização dos recursos naturais, porém em consenso com uma valorização econômica deste recurso, tudo sob a ótica da conservação de sua fonte” (2005, p. 20). Isto não significa que as atenções devam voltar-se apenas para recursos naturais, mas especialmente, ao planejamento que envolva o gerenciamento do capital natural em consonância com a busca por uma melhor qualidade de vida e equidade social.

Optar pelo desenvolvimento sustentável representa aceitar que o crescimento econômico infinito e sem limitações ecológicas conduz a uma grande crise ambiental que

apresenta muitas vezes conseqüências irreversíveis. Dessa forma, todos somos levados a pensar sistematicamente, tanto prós, quanto contras de uma abordagem alternativa ao desenvolvimento, ou simplesmente deixar que as coisas aconteçam como sempre aconteceram.

Jacobi (2002, p. 386), ao tratar da degradação ambiental, no âmbito específico das cidades, a denomina como permanente e progressiva. Apesar de sua complexidade, observa que as políticas adotadas no intuito de preservar o ambiente natural se dão de maneira lenta e apenas associadas ao impacto de sua degradação, que se manifestam, em especial sob a forma do “aumento desnaturado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e degradáveis em termos ambientais, como impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população” (CAVALCANTI, 1997, p.386). É através de um modelo de desenvolvimento sustentável alicerçado na “inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com respeito à capacidade de suporte” (CAVALVANTI, 1997, p. 386), que se vislumbra a possibilidade de uma mudança no sistema sócio-político das cidades, sem o comprometimento dos sistemas ecológicos.

Pesam negativamente para o desenvolvimento das cidades a ausência de políticas públicas para o controle e utilização de recursos hídricos, ausência de saneamento básico, exclusão social, deficitário ou inexistente gerenciamento de lixo, poluição sonora, emissão de gases tóxicos, dentre outros. Todos esses fatores sugerem, pois, que as cidades sejam sistemas longe de serem naturalmente sustentáveis e que qualquer tentativa nesse sentido seria de difícil implementação, o que poderia fazer crer que não seria correta a expressão desenvolvimento sustentável das cidades.

Independentemente às tendências contrárias a adoção do conceito de sustentabilidade no espaço urbano, inúmeros esforços tem sido realizados caracterizados pela busca da sustentabilidade das cidades. Iniciativas locais têm servido de base para uma transformação das cidades contemporâneas e incidir positivamente no processo de desenvolvimento sustentável. O importante é que se tenha clareza que desenvolvimento sustentável indica um processo a ser seguido, a partir de compromissos sociais e ambientais só possíveis se acompanhados da idéia de transformação contínua e de avanços diversos e não algo estático e insuscetível de mudanças.

Não obstante o termo sustentabilidade ser mais utilizado com referência a sustentabilidade ambiental, este a partir da C

compatíveis com os limites de sustentabilidade, não só ambiental, mas também social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

Desenvolver com bases sustentáveis, nessa perspectiva, significa reconhecer a inadequação econômica, social e ambiental do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas e a busca permanente da compatibilização entre processo econômico, proteção ao meio ambiente e instauração da justiça social. Uma cidade sustentável passa ser aquela que consegue responder positivamente às necessidades de seus habitantes, proporcionando condições para uma vida digna, com acesso a infra-estrutura social, assim como o desenvolvimento harmônico do território com respeito aos recursos ambientais.

Compactuando desse entendimento Carrera afirma que:

Desenvolvimento sustentável não significa somente a conservação dos recursos naturais, mas sobretudo um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, um gerenciamento dos recursos naturais, um controle e estímulo às práticas culturais, à saúde, alimentação e sobretudo qualidade de vida, com distribuição justa de renda *per capita* (2005, p. 7).

Ao conceituar cidades sustentáveis devem ser previamente considerados alguns fatores importantes para a compreensão da abrangência do tema. O entendimento de que sua concepção está diretamente relacionada ao entrelaçamento de elementos de natureza artificial e natural é fundamental. O meio urbano não pode ser concebido de forma desvinculada do meio ambiente natural, para tanto, devem ser considerados tanto as funções sociais quanto, ambientais das cidades. Elementos como território, recursos naturais e elementos potencialmente poluidores devem ser considerados no processo de uma cidade sustentável, assim como fatores tais como a pobreza, qualidade de vida, fome, desigualdades sociais, não podem ser desconsiderados. Sua apreciação implica, dessa forma, em uma dupla relação de

equidade: “equidade na distribuição dos frutos do desenvolvimento (fatores sociais e econômicos) e equidade no uso dos recursos naturais pelas presentes gerações e na reserva de tais recursos para as futuras” (MATA, 2004, p. 105).

Essa nova concepção dada ao desenvolvimento das cidades deve-se, em grande parte, às transformações desencadeadas no decorrer do século XX. Nesse período, as cidades passaram a ser o centro da problemática ambiental, a qual se articulou em um contexto marcado pela exclusão social que tem se agravado com a crescente concentração populacional e a acentuação do modo de vida ditado pelo mercado. Diante deste cenário, o conceito de desenvolvimento sustentável, segundo Seguin,

[...] migrou de um conceito puramente ambiental-natural para transformar-se em tópico do Direito Urbanístico, propondo-se a encontrar a solução para os problemas das cidades, como o meio ambiente construído, compatibilizando o atendimento das necessidades humanas, nos seus variados aspectos, com função socioambiental da cidade e da propriedade (2005, p.61).

A maneira desordenada com que as cidades se desenvolveram trouxe a concentração dos problemas que afligem a humanidade e desafiam a sociedade. A instabilidade urbana chega a seu limite e com ele surge um dos principais desafios dos dias atuais, criar:

[...] as condições para se assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes (JACOBI, 2002, p. 388).

Cidades socialmente mais justas, em outras palavras, econômica e ambientalmente menos injustas, dependem, sobretudo, de ações que objetivem repensar e reconstruir um espaço que leve em consideração às necessidades cotidianas dos habitantes urbanos. O crescimento das cidades tem gerado crescimento econômico, contudo, simultaneamente produz uma crescente exclusão social e territorial. “Em decorrência desse processo de

exclusão social, tais indivíduos e grupos não têm pleno acesso aos serviços, crédito, infraestrutura, equipamentos e diversos direitos que os habilitariam para se envolver plenamente na economia e sociedade urbanas” (FERNANDES, 2004, p.13). Duarte complementa e afirma que “[...] o processo de exclusão social e segregação espacial tende a se agravar, com o que, se medidas adequadas de gestão urbano ambiental não forem urgentemente adotadas, o futuro das cidades não será nada animador” (2004, p. 14).

Em um contexto profundamente fragmentado, o Estatuto da Cidade propõe, de forma inédita, agregar valores impregnados de justiça, solidariedade e democracia. Por meio dele sugere-se uma modificação no espaço urbano, a fim de proporcionar condições de vida digna e uma melhoria na qualidade de vida da coletividade. Como bem salienta Baptista,

em nossas cidades, a espacialização da desigualdade social, alinhada às desigualdades econômicas, culturais e políticas, traçou um mapa de interstícios geográficos e temporais: a nitidez da terra possuída, documentada, planejada e cuidada da cidade formal contrasta com a fluidez da terra ocupada, adensada e improvisada da cidade ilegal (2003, p. 98).

Com base nestes (e outros) problemas urbanos já vivenciados e nas proporções que poderiam vir a tomar, caso não fossem disponibilizados mecanismos adequados para o planejamento e regulação do espaço urbano compatíveis com a sua complexidade, o Estatuto da Cidade, incorpora em seu corpo a luta em prol de um ambiente equilibrado e regulamenta o direito a cidade sustentável, já assegurado em dispositivo constitucional, afirmando em seu artigo 2º, inciso I, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Segundo Saule Júnior,

o Direito à cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável (apud PRIETO, 2002, p. 262-263).

A implementação das metas entendidas como necessárias para a concretização de cidades sustentáveis, enumeradas pelo Estatuto da Cidade³⁸, são de difícil consecução, o que torna o caminho da sustentabilidade urbana ainda mais árduo. Nessa perspectiva, o comprometimento dos setores públicos e privados tem se mostrado fundamental, sem os quais a viabilidade e o enfrentamento da complexidade cidadina não seriam possíveis.

Diante desse desafio e da ameaça representada pela excessiva degradação ambiental busca-se, através do desenvolvimento sustentável das cidades, criar um método de desenvolvimento urbano que permita reverter o processo de degradação urbana instalado ao longo dos anos, de forma a melhor responder as exigências do mundo contemporâneo. Significa a execução de um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de uma maior equidade social, em conformidade com a conservação da qualidade dos recursos naturais e com o respeito às identidades sócio-culturais.

Tendo como base as novas concepções, muito mais complexas, não cabe qualquer dissociação entre o meio ambiente urbano e sua sustentabilidade. O desenvolvimento equilibrado deve ser um objetivo a ser perseguido, também no âmbito das cidades, isto porque, “a Cidade Sustentável nada mais é do que uma cidade onde se pratica, efetivamente o desenvolvimento sustentável, com o objetivo constitucional e primordial de se garantir o sustento das gerações presentes e futuras” (CARRERA, 2005, p. 34).

³⁸ Direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Por meio dessa percepção, o Estatuto da Cidade interioriza os princípios do desenvolvimento sustentável de forma a adequá-los à realidade das cidades brasileiras, visando o equilíbrio ambiental e uma maior atenção ao interesse social. Através do incentivo à cooperação entre os governos, à iniciativa privada e aos demais setores da sociedade, objetiva uma maior interação entre os agentes públicos e privados a fim de auferir um maior envolvimento da população diretamente atingida pelos desequilíbrios citadinos e assim conferir maior legitimidade e eficácia às decisões e medidas adotadas para conter a crescente proliferação dos problemas urbanos. É por isso que a promoção de uma política de desenvolvimento urbano pelo Estatuto da Cidade se dá acertadamente no âmbito municipal. O planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob a sua área de influência, possibilita que sejam evitadas e corrigidas as distorções do crescimento urbano caracterizadas pelos efeitos negativos sob oferta de instrumentos urbanos e serviços públicos, bem como sob o meio ambiente.

O direito urbanístico na atualidade visa o desenvolvimento integrado das comunidades. O simples arranjo físico-territorial das cidades passou a ser considerado insuficiente diante da necessidade de associar proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico, em especial o local. O planejamento urbano corresponde agora a uma peça chave para o desenvolvimento urbano sustentável e o Estatuto da Cidade um grande avanço nessa direção, pois possibilita uma releitura da cidade, a fim de construir uma nova imagem, dando aos problemas globais decorrentes da urbanização, soluções cada vez mais locais. Em outras palavras, pode-se dizer que as soluções mais eficazes às problemáticas, mesmo que globais, serão aquelas auferidas junto às pessoas que sofrem de sua incidência.

Em virtude da complexidade do processo de urbanização, associado a uma mobilidade e mutabilidade é necessário que se parta do pressuposto de que é impossível rotular as cidades a fim de estabelecer políticas públicas ou padrões nacionais de desenvolvimento, tendo em vista as diferenças e peculiaridades específicas de cada localidade. Dessa forma, deve-se possibilitar a cada cidade através da participação de seus habitantes, levando em conta suas características, buscar soluções aos problemas urbanos já evidenciados, bem como procurar alternativas para o seu desenvolvimento sustentável.

O estímulo pelo Estatuto da Cidade, à participação e o incentivo a gestão democrática na fase de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos que visam o desenvolvimento urbano sustentável reconhece a importância fundamental do exercício da cidadania na implantação de políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento equânime no espaço urbano. Somente através da opção política por uma gestão descentralizada e participativa, marcada pelos princípios de solidariedade, cooperação, equidade intergeracional, justiça ambiental e responsabilidade é possível consumir um desenvolvimento com bases sustentáveis. Portanto, “é de suma importância o aprofundamento dos debates acerca do tipo de desenvolvimento que escolhemos e das ações locais e globais que podem contribuir para assegurar a sustentabilidade” (IRIGARAY, 2004, p. 54).

Nesse sentido Dias se posiciona:

[...] queremos trazer elementos para a construção de um novo direito, o direito à cidade sustentável, a discussão surge a partir dos crescentes e alarmantes problemas das grandes cidades em nosso planeta, sobretudo nos chamados países em desenvolvimento, problemas como a pobreza, a ausência de saneamento básico, a exclusão social e a degradação do solo urbano (2006, p.1).

O papel desempenhado pela cidade contemporaneamente, faz dela peça chave na busca pelo desenvolvimento equânime tanto ambiental, quanto social e econômico. Ampliar o debate a respeito de um tema tão complexo e contraditório é uma maneira de possibilitar a criação de espaços de reflexão sobre as mudanças que se fazem necessárias no ambiente urbano. A cidade sustentável é, pois, um direito, e em virtude disso,

é atribuição de todos nós garantirmos a efetiva aplicação deste direito, de maneira que ele possa atingir todos aqueles que sequer conhecem as vantagens positivas do ato de beber água potável, de chegar em casa e ter um vaso sanitário devidamente instalado, de estar sobre um teto de sua propriedade ou ainda de poder saborear uma refeição adquirida com recurso de seu próprio sustento (CARRERA, 2005, pp. 38-39).

Cabe a todos a luta e o desafio da implementação do direito a cidades sustentáveis. De nada adianta a emissão de leis com a abrangência e inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade, se as práticas a serem adotadas continuarem a visar modelos de desenvolvimento individualistas, baseados unicamente em fatores econômicos. A sustentabilidade importa em uma transformação social e na emergência de novas idéias que busquem processos revolucionários.

CONCLUSÃO

Por meio do presente estudo buscou-se refletir sobre o processo de urbanização desenvolvido no Brasil e as políticas urbanas adotadas no decorrer de sua história. Analisou-se também o papel do Estatuto da Cidade como instrumento de desenvolvimento, organização do espaço territorial urbano e construção de cidades sustentáveis. Para tanto, considerou-se a problemática que envolve as cidades, assim como, aspectos históricos e contemporâneos que marcaram significativamente a urbanização e as políticas urbanas brasileiras.

Os problemas urbanos não são recentes. Suas origens nos remetem ao processo de colonização brasileiro e à fundação das primeiras vilas e cidades. A política expropriatória e exploratória adotada por Portugal em relação às cidades de sua colônia, nós dá um indício de como se daria a urbanização brasileira. Embora é claro, não se possa desconsiderar os estudos recentes, nos quais se afirma que as cidades coloniais se desenvolveram segundo critérios urbanísticos que obedeciam a lógica portuguesa, cabe ressaltar que as cidades se desenvolveram sem um efetivo planejamento, ao sabor das necessidades encontradas no dia-a-dia e diretamente vinculadas a interesses econômicos. Características estas, que foram se perpetuando até os dias atuais.

Escolhas realizadas nos primórdios da colonização brasileira exerceram grande influência sob o processo de urbanização e podem ainda ser identificadas na atual configuração da rede urbana. Exemplo disso, apesar de transcorridos cerca de 500 anos, é a opção portuguesa pela concentração da colonização e urbanização na faixa litorânea, ainda característica nos nossos dias, mas sob proporções extremamente predatórias. Assim como a colonização litorânea, têm início ainda no período colonial um processo de centralização administrativo, e o enfraquecimento do poder local que somente passou a ser questionado juridicamente a partir da Constituição Federal de 1988 com a valorização do local no processo de transformação da realidade.

Ao ingressar no século XX, a sociedade brasileira passou a vivenciar mudanças significativas. A cafeicultura, carro chefe na economia brasileira, começa a enfrentar uma grande crise, o que propiciou a tomada do poder em 1930 por Getúlio Vargas. A partir daí, as cidades que historicamente vinham sendo preteridas pelos governos em favor de uma política agrário-exportadora passam a receber e a exigir maior atenção. O novo contexto urbano passou a ser marcado por um intenso processo migratório, caracterizado pelo êxodo rural, que atinge seu auge na década de 1950.

Ao passo em que a urbanização se intensifica, os problemas a ela relacionados se multiplicam e produzem efeitos negativos, difíceis de serem revertidos. A inexistência de um planejamento efetivo que visasse orientar o crescimento das cidades gerado pelo acelerado processo de urbanização ocorrido em décadas anteriores, ocasionou uma queda bruta na qualidade de vida das pessoas, especialmente nos habitantes dos grandes centros urbanos, onde os efeitos gerados pela depreciação do espaço citadino são mais nitidamente sentidos.

No decorrer do século XX, as cidades vivenciaram uma progressiva mudança de natureza, não apenas por força dos impulsos aglomerativos, mas também por sua forma de organização. Os impactos negativos do progresso econômico passaram a ameaçar a todas as cidades, sem distinção. Os problemas urbanos que com o passar dos anos e intensificação do processo migratório, tem se avolumado a passos gigantesco, tem tido lenta resolução, seja por falta de mecanismos urbanísticos, despreparo ou desinteresse por parte das administrações. Neste contexto, o processo de urbanização gerou um espaço urbano fragmentado, produzindo sérias conseqüências, tanto ambientais, quanto sociais.

A segregação existente nas cidades, originada do modelo excludente de distribuição dos serviços e equipamentos urbanos eram determinados por políticas públicas discriminatórias que visavam a distribuição dos serviços públicos tendo como critério os locais onde era possível auferir maior rentabilidade e retorno de investimentos, em detrimento do interesse ou do bem estar da coletividade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o cenário marcado pela desigualdade no acesso a infra-estrutura e pela depreciação dos recursos naturais cede lugar a uma nova lógica de valoração das necessidades locais, atendimento das necessidades básicas da população, melhoria da qualidade de vida, instituição da participação popular e promoção de um ambiente saudável e equilibrado. A partir de então, lançam-se as bases para uma verdadeira reforma urbana que tem na democracia seu grande alicerce.

A elevação das cidades para patamares constitucionais representou sem dúvida um grande passo rumo a um novo paradigma para o urbanismo firmado na descentralização político-administrativa e na retomada da valoração do planejamento urbano como importante instrumento de desenvolvimento local capaz de orientar as ações dos diversos atores sociais,

sem impor práticas pré-estabelecidas. Ainda que com limites, a Constituição Federal de 1988, definiu uma agenda reformista amparada pela mobilização de muitos setores da sociedade organizada, caracterizando-se por ser universalista, democrática e distributiva, no que tange aos direitos sociais e a gestão pública.

Em conformidade com a política urbana instituída pela Constituição Federal, é disponibilizado à sociedade um novo instituto, auto intitulado Estatuto da Cidade, capaz de erguer sólidos alicerces de mudança e possibilitar uma efetiva reforma urbana, há muitos anos preterida. Além de regulamentar instrumentos já existentes, o Estatuto cria novos institutos, que se usados em conformidade com as diretrizes nele estabelecidas são capazes de proporcionar uma justa distribuição do ônus e benefícios do processo de urbanização.

A promulgação da Constituição de 1988 e a posterior criação do Estatuto da Cidade consolidaram uma perspectiva de planejamento para a construção de uma cidade mais justa e democrática. Ao concederem uma nova roupagem aos antigos planos diretores, ineficientes por revestirem-se de puro tecnicismo, estes são transformados em um instrumento de democratização do processo administrativo das cidades. Assim, tem início uma nova fase para o urbanismo brasileiro, onde todos os atores sociais têm a responsabilidade de habitar as cidades no sentido de torná-las ambientes sustentáveis.

O planejamento do desenvolvimento urbano, na atualidade, acertadamente, voltou a ganhar um espaço privilegiado nas agendas dos governos, em especial os locais. Não obstante o grande avanço aferido a partir do Estatuto da Cidade é necessário que seja instituído um bom processo de governança urbana para que os propósitos da lei sejam adequadamente atingidos, de forma a contemplar todo o seu potencial. Nesse aspecto, cabe ressaltar que a

proximidade articulada entre o Estado, a sociedade civil organizada e a população das cidades, de modo geral, possibilitará a eficácia das políticas públicas, bem como se constitui de uma das melhores formas de se atingir a sustentabilidade urbana.

Ficou claramente demonstrado que a sustentabilidade das cidades, nos moldes do desenvolvimento tradicional, não é possível. É necessário definir um novo projeto de cidade adequado às especificidades locais, capaz de garantir o pleno exercício da

realidades locais e capazes de transformar as cidades em espaços menos excludentes e ambientalmente mais saudáveis.

A construção de cidades sustentáveis é uma tarefa árdua, portanto, cabe a todos a iniciativa de transformar a utopia das cidades sustentáveis em uma realidade possível. A plena participação e engajamento da população nas decisões políticas é ainda, uma novidade, mas de fundamental importância para a gestão democrática e para o desenvolvimento harmônico das cidades.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Francisco; CARPI, Lucia; RIBEIRO, Marcus Venício. **História da sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A, 1979.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a regulação fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003.

_____. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito urbanístico e política urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2004.

ALMEIDA, Jalcione. A problemática do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Dinizar (org.). **Desenvolvimento sustentável – necessidade e/ou possibilidade**. 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BAPTISTA, Maria Elisa. A Construção de um espaço de fronteiras: espaço público e cidadania. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Urbanização brasileira – redescobertas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003.

BARAT, Josef, et al. **Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976 a.

BARAT, Josef. **Introdução aos problemas urbanos brasileiros**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976 b.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990.

BATISTA, Maurício Nogueira. O planejamento da cidade. In: KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

BECKER, Dinizar. Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar (org.). **Desenvolvimento sustentável** – necessidade e/ou possibilidade. 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

BEYER, GLENN. **Explosão urbana na América Latina**. Tradução de Sergio Simas Carriço e Nina de Azevedo. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1969.

BINSWANGER, Hans Chistoph. Fazendo a Sustentabilidade Funcionar. In CAVALCANTI, Clovis (org). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRAGA, Andréia da Costa; FALCÃO, Fernando. **Guia de urbanismo, arquitetura e arte de Brasília**. Brasília: Athos Bulcão, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.275, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2001.

BRASILEIRO, Ana Maria. A cidade: aspectos políticos. In KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

_____. Política urbana: quem decide? In: PESSOA, Álvaro (org). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. IBAM: São Paulo, 1981 a.

_____. Políticas sociais para áreas urbanas: possibilidades. In: DINIZ, Eli (org). **Políticas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1981 b.

BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. Ijuí/São Paulo: Unijuí/Vozes, 2003.

CÁCERES, Florival. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Moderna, 1997.

CAMARGO, A. ; CAPOBIANO, J. P. ; OLIVEIRA, J. A. **Meio ambiente no Brasil - avanços e obstáculos pós Rio-92**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. A Constituição Federal de 1988 e a Política Urbana. In: **Revista Jurídica da FADAP**. São Paulo, ano I, p. 1-51, 1998.

CARREIRA, Francisco. **Cidade Sustentável** – Utopia ou realidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlete Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 1973.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Clovis. Política do Governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução do tema e a esta obra coletiva. In CAVALCANTI, Clovis. **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CENTURIÃO, Luiz Ricardo Michaelson. **A cidade colonial no Brasil**. Porto Alegre: Edipuc, 1999.

CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as cidades. In: CINTRA, Antonio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CONNIFF, Michael L. **Política urbano no Brasil – A ascensão do populismo, 1925-1945**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

CORRÊA, Roberto. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORREIA, Cláudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

COSTA, Manoel Augusto. **Urbanização e migração urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In. In. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. In: **Revista de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 97, p. 231 – 238, jan./mar. 1991.

DEÁK, CSBA; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 2004.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. Participação popular e política ambiental urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

DIAS, Maurício Leal. **Notas sobre Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.procon.goias.gov.br/artigodoutrinario/artigo_dout_83.htm> Acesso em 08 ago. 2006.

DUARTE, Marise Costa de Souza. As novas exigências do direito ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 9 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

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, 2001, 629 p.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. O Estatuto da Cidade e os loteamentos clandestinos In: **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**. São Bernardo do Campo: EDITORA, ano 7, nº 9, p. 273- 282, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FLORES, Patrícia Teixeira de Resende; SANTOS, Bernadete Schleder dos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 2002.

FOCKINK, Juliane. **Sustentabilidade ambiental no espaço urbano**: implicações do Estatuto da Cidade. Ijuí: Unijuí, monografia acadêmica, 2005.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **Política nacional de desenvolvimento urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA, 1976.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Desapropriação urbanística: um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano. In: **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar/FGV, 153-177, jan./mar, 2000.

GEIGER, Pedro Pinchas. **Evolução da rede urbana brasileira**. Brasília: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.

GLÓRIA, Paulo Mendes. **Pela cidade**. Cachoeiro do Itapemirim: Instituto de arquitetos, 2001, 114 p.

GONÇALVES, Maria Flora. **O novo Brasil urbano**: impasses/dilemas/perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GOULET, Denis. Desenvolvimento Autêntico: Fazendo-o sustentável. In CAVALCANTI, Clovis (org). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003.

GUILLEN, Ramon Folch I. Ecologia urbana e desenvolvimento sustentável: natureza e artefato, fronteira evanescente. In. **Desenvolvimento sustentável e gestão Ambiental nas Cidades- Estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: Ufrgs editora, 2004.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 9 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1976.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (org). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4 ed. São Paulo; Recife: Cortez; Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

KRAUSE, Gustavo. A Natureza Revolucionária da Sustentabilidade. In CAVALCANTI, Clovis (org). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

KUMPERA, Vitezlav. **Interpretação sistêmica do planejamento**. São Paulo: Nobel, 1979.

LEAL, Rogério Gesta; HENNING, Mônica Clarissa. Urbanismo e direito: condições e possibilidade de uma nova abordagem. In: **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, nº 3, p. 49-73, jul. 1995.

LEAL, Rogério Gesta; COSTA, Marli Marlene da. Reflexões sobre a cidade democrática de direito: o Estatuto da Cidade e o IPTU progressivo na perspectiva da função social. In: **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, nº 18, p. 25 – 39, jul./ dez. 2002.

LEFÈBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITE, Anamaria Raposo Moreira, et al. **Papel dos Núcleos Urbanos**. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo01/nucleos_urbanos.htm> Acesso em 05 jul. 2006.

LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello (orgs). **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

LOPEZ, Luiz Roberto e NERY, Jorge Ernesto. **História Geral e do Brasil**. Porto Alegre: Sagra, 1978.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Urbanização brasileira – redescobertas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de direito urbanístico. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, nº 239, p. 67 – 85, jan./mar. 2005.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Edusp/Nobel, 1991.

MATA, Luiz Roberto da. O Estatuto da Cidade a luz do Direito Ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Diogo Lordello de. Administração urbana: uma visão sistêmica. KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

MENDES, Ana Gláucia. A Experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MENDONÇA, Jupira. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: no -0.09187 7577 5835 Tm (t)T549

MEYER, Regina Maria Proserpi. **O traçado das cidades coloniais**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/artecult/arqurb/urbanism/tracidc/apresent.htm>> Acesso em 05 jul. 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Outras fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo (org). **Urbanização Brasileira- redescobertas**. Belo Horizonte: Editora c/Arte, 2003.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo: Editora Senac, 2002.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. O imposto predial e territorial progressivo - a função social da propriedade e a Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**. . São Paulo, nº 93, p. 243 – 260, jan./mar. 1990.

NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria. Dificuldades da gestão pública do solo. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito urbanístico e política urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2004.

NETO, Frota. **Urbanização no Brasil (e alguns dos seus limites)**. Brasília: Senado federal, 1978.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Sergio Alves de. **Reflexões sobre o Brasil**. São Paulo: Cortez, 1984.

PEREIRA, José Carlos. **Formação industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Hucitec, 1984.

PILETTI, Nelson. **História do Brasil**. 14 ed. São Paulo: Ática, 1996.

PORBAS, Nuno, et al. **Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

_____. **História econômica do Brasil**, 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

PRIETO, Élisson César. Princípios de direito urbanístico. In: **Revista do curso de direito**. Uberlândia: UFU, vol. 31, p. 237-267, dez. 2002.

- RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Nacional, 1974.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Evolução urbana do Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1968.
- REIS, José Carlos Vasconcellos. Os municípios no Estado Federal Brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar/FGV, nº 228 p. 149- 176, abr./jul. 2002.
- REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs). **Globalização fragmentação e reforma urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- ROLNIK, Raquel. (coord.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, Câmara dos Deputados/ SEDU da Presidência da República/ CEF e Instituto Pólis, 2002.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, Cleon Ricardo. Meio Ambiente Urbano. In. CAMARGO, A.; CAPOBIANO, J.; OLIVEIRA, J. **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio-92**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- _____. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982.
- SANTOS, Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Eduff, 1988.
- SANTOS, Rossevelt José. **Urbanização**. Monografia de graduação, Ijuí: Unijuí, 1987.
- SAULE JUNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana**. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo2.html>> Acesso em 08 ago. 2006.
- SEELENBERGER, Sergio H. Políticas habitacionais e desenvolvimento. In: KACOWICZ, Mateus (org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- SEGUIN, Élide. **Estatuto da Cidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2005.

SILVA, José Afonso da. **O município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. 6 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 6 ed. 1979.

SOUZA, Marcelo José de. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual**. São Paulo: Ática, 1996.

SOUZA, Maria Adélia de. **Governo urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, CSBA; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, Fupam, 2004.

_____. **O planejamento da organização do espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. **Urbanização, Estatuto da Cidade e meio ambiente**. Revista Trabalho e Ambiente nº4. Caxias do Sul: Educus, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e industrialização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito de construir e novos institutos urbanísticos. **Programa de Pós-Graduação em Direito**. São Paulo: Max Limonad, nº 02, 05 – 52, 1995.

TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. (org). **O futuro da cidade**: a discussão pública do plano diretor. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

VIEGAS, Thaís Emília de Souza. Zoneamento ambiental e colisão de direitos no Espaço urbano de São Luís. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

VIEIRA, João Telmo; DIEHL, Marcos Luis. Reflexões sobre a cidade democrática de direito: o Estatuto da Cidade e o IPTU progressivo na perspectiva da função social. In: Revista **do Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, nº 18, p. 25-39, jul./dez, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, CSBA; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, Fupam, 2004.

WIRTH, John D. **Política do desenvolvimento na Era de Vargas**. Tradução de Jéferson Barata. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. Uma leitura do Estatuto da Cidade. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar/FGV, nº 225, p. 327 - 348, jul./set. 2001.

ZIBELL, Vera Lúcia. **Urbanização no Brasil**. Monografia de graduação, Ijuí: Unijuí, 1987.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)