

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA
DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
CAMPUS DE SANTO ÂNGELO/RS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM DIREITO**

DEBORAH DA SILVA MACHADO

**A EFICÁCIA DA JURIDICIZAÇÃO DOS PLEITOS POPULARES
PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO SOLO URBANO**

SANTO ÂNGELO

2009

DEBORAH DA SILVA MACHADO

**A EFICÁCIA DA JURIDICIZAÇÃO DOS PLEITOS POPULARES
PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO SOLO URBANO.**

Dissertação de Mestrado em Direito para
obtenção do título de Mestre em Direito,
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai
e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo,
Departamento de Ciências Sociais Aplicadas,
Programa de Pós-Graduação em Direito –
Mestrado.

Prof. Dr. Lívio Osvaldo Arenhart
Orientador

Prof. Dr. João Martins Bertaso
Co-Orientador

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha
URI-Santo Ângelo

Prof. Dr. João Telmo de Oliveira Filho
IMED – Passo Fundo

SANTO ÂNGELO
2009

DEBORAH DA SILVA MACHADO

A EFICÁCIA DA JURIDICIZAÇÃO DOS PLEITOS POPULARES PELA
DEMOCRATIZAÇÃO DO SOLO URBANO.

Projeto de Dissertação de Mestrado submetido à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Santo Ângelo como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direitos Especiais, Linha de Pesquisa: I – Direito e Multiculturalismo.

Comissão Julgadora:

Santo Ângelo, ____ de _____ de 2009.

*Quem construiu Tebas, a das sete portas?
Nos livros vem o nome dos reis,
Mas foram os reis que transportaram as pedras?
(B. Brecht. 1858 – 1956)*

RESUMO

Este trabalho de dissertação investiga a recente história da juridicização das demandas do movimento popular pela Reforma Urbana no Brasil, com o propósito de discernir se ela está sendo eficaz em termos de democratização do acesso ao solo urbano. O tema, portanto, é a eficácia da juridicização dos pleitos populares para a promoção da democratização do solo urbano. Trata-se de discutir, mesmo que sucintamente, a Reforma Urbana no Brasil, seus avanços, tropeços e perspectivas.

Palavras-chave: Reforma Urbana. Movimento Popular. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

This research deals with the recent history of the jurisdictional demands of the popular movement for the urban land reform in Brazil, with the purpose to analyze if it is being used properly concerning the democratization of the access to the urban land. Therefore, the theme is the jurisdictional effectiveness of the popular movements in order to promote the democratization of the urban land

In this dissertation, a succinct analysis about the urban land reform in Brazil, its improvements, mistakes and perspectives has been conducted.

Keywords: Urban land reform, popular movement, the city status.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 08 |
| CAPÍTULO 1 | 12 |
| 1.1 A desigualdade no acesso à propriedade urbana no Brasil e a reforma urbana..... | 12 |
| 1.1.1 A base teórica e metodológica..... | 15 |
| 1.1.1.1 A perspectiva histórico-materialista e sua interpretação da cidade..... | 15 |
| 1.1.1.2 A dialética como método para o estudo..... | 20 |
| 1.1.2 A cidade na História..... | 23 |
| 1.2 Referenciais sobre a propriedade privada, a formação do estado e o fenômeno urbano..... | 29 |
| 1.2.1 O surgimento do Estado..... | 29 |
| 1.2.2 A propriedade Privada..... | 32 |
| 1.2.3 O fenômeno Urbano..... | 36 |
| 1.3 A propriedade urbana no Brasil..... | 39 |
| 1.3.1 A cidade para poucos: aspectos da formação e desenvolvimento da desigualdade..... | 39 |
| 1.3.2 A cidade para poucos: aspectos políticos, dogmáticos e legais da desigualdade..... | 43 |
| 1.3.3 A propriedade e seus limites na Constituição Brasileira de 1988..... | 45 |
| CAPÍTULO 2 | 48 |
| 2.1 A reforma urbana..... | 48 |
| 2.1.1 Os Movimentos Populares: uma distinção necessária..... | 48 |
| 2.1.2 Os movimentos populares pela Reforma Urbana..... | 51 |
| 2.1.3 A participação popular no processo Constituinte..... | 53 |
| 2.1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)..... | 54 |
| 2.1.5 A Reforma Urbana da Constituição de 1988..... | 55 |

| | |
|---|----|
| 2.2 O Estatuto da Cidade..... | 58 |
| 2.2.1 Os instrumentos (destacados) da Política Urbana..... | 62 |
| 2.2.1.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização, Compulsórios..... | 62 |
| 2.2.1.2 O Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo..... | 65 |
| 2.2.1.3 A Desapropriação para fins de Reforma Urbana..... | 68 |
| 2.2.1.4 A Regularização Fundiária..... | 70 |
| 2.2.1.5 A Usucapião especial de imóvel urbano..... | 71 |
| 2.2.1.6 A Usucapião Especial Coletiva Urbana..... | 72 |
| 2.2.1.7 A Concessão de uso especial para fins de moradia..... | 75 |
| 2.2.1.8 O direito de preempção..... | 76 |
| 2.2.1.9 A gestão democrática e o Plano Diretor..... | 78 |
| CAPÍTULO 3..... | 80 |
| 3.1 Os obstáculos econômicos, políticos e ideológicos à realização da reforma urbana..... | 80 |
| 3.1.1 Os obstáculos econômicos..... | 80 |
| 3.1.2 Os obstáculos políticos e ideológicos: tudo que é sólido se desmancha no ar?... | 82 |
| 3.1.2.1 Os obstáculos ideológicos..... | 82 |
| 3.1.2.2 Os obstáculos políticos..... | 88 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 93 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 97 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação investiga a recente história da juridicização das demandas do movimento popular pela Reforma Urbana no Brasil, com o propósito de discernir se ela está sendo eficaz em termos de democratização do acesso ao solo urbano. O tema, portanto, é a eficácia da juridicização dos pleitos populares para a promoção da democratização do solo urbano. Trata-se, então, de discutir, mesmo que sucintamente, a Reforma Urbana no Brasil, seus avanços, tropeços e perspectivas.

A eficácia da norma, naquele ponto que diz respeito à sua aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade¹, eis que cabe aqui, antes mesmo de apresentar os argumentos deste trabalho, distinguir da eficácia jurídica, “o que muitos autores chamam de eficácia social da norma, [...] ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento.”² A eficácia é, então, uma qualidade da norma, diretamente ligada à sua adequação na produção concreta de efeitos. “Em tal acepção, eficácia social é a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.”³

Ainda seguindo Barroso, e para este trabalho, a eficácia jurídica é igual à possibilidade de aplicação da norma e, a eficácia social é igual aos mecanismos de sua real aplicação, para sua *efetividade*. Efetividade essa que “significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social, [...] simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.”⁴ Embora se saiba que as

¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 81.

² BARROSO, op. cit., p. 82.

³ BARROSO, op. cit., p. 82.

⁴ BARROSO, op. cit., p. 82-83 e 290.

leis, usualmente, refletem conquistas sociais, em muitos casos longamente amadurecidas, não são capazes de promovê-las de per si. Neste caso, e para o fim deste estudo, anota-se que todas as normas, sejam elas constitucionais ou não, possuem eficácia jurídica, porém a doutrina acaba não dando atenção especial a um problema vital, qual seja, o de “saber se os efeitos potenciais da norma *efetivamente* se produzem. O Direito existe para realizar-se e a verificação do cumprimento ou não de sua função social não pode ser estranha ao seu objeto de interesse e de estudo.”⁵

Uma vez que a falta de moradia e a precariedade das condições de vida são ainda tratadas como algo natural, a Reforma Urbana, mais que a Reforma Agrária, assume prioridade nunca antes verificada. O próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, em seu último encontro, em janeiro de 2009, em Sarandi, cidade no norte do Estado do Rio Grande do Sul, durante as comemorações pelos seus 25 anos de existência, resolveu que sua atuação, deverá se voltar para a cidade, em busca de um elo mais forte com o “modo de vida urbano”, a fim de não sucumbir.⁶

Os objetivos desse trabalho de dissertação, além de investigar se a juridicização dos pleitos populares, já conquistada, está conseguindo promover uma Reforma Urbana que democratize a posse e a propriedade do solo urbano, são especificamente: abordar a história dos movimentos populares pela Reforma Urbana e pela democratização do solo urbano, que nasceram e se desenvolveram a partir das décadas de setenta e oitenta do século XX; anotar e discutir os pleitos, hoje jurisdicionados, dos movimentos populares pela Reforma Urbana; refletir sobre a (in)eficácia desses pleitos, para a democratização do solo urbano; também, problematizar o adjetivo LÍQUIDO, tão em moda, quando se trata da efetivação da reforma urbana; e, finalmente, propor que a efetivação da Reforma Urbana, prevista em lei, depende da mobilização social, entre outros fatores.

Este trabalho, portanto, mais do que o cumprimento de uma etapa para a aquisição do título de Mestre em Direito, tem a pretensão de discutir tema atual e relevante, que diz respeito a todo operador do direito preocupado com a efetivação de direitos que são de todos, mas que, de alguma forma, ainda estão ao alcance de poucos.

⁵ BARROSO, op. cit., p. 287.

⁶ ZERO HORA, 26/01/2009. "MST se afasta do governo e prevê mais invasões e ações urbanas Cidades e alto-mar brasileiro serão os alvos da nova mobilização campesina. [...] Nos cinco dias do 13º Encontro Nacional do MST, no assentamento Novo Sarandi, os líderes decidiram reforçar os laços com entidades cidadinas". Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&newsID=a2381980.xml&channel=13&tipo=1§ion=Geral>>. Acessado em: 04/04/2009.

Para se desenvolver esse trabalho, vai-se utilizar a discussão, precedente e extensa, de legisladores, sociólogos, geógrafos e planejadores, arquitetos e urbanistas, que trouxeram para o campo da pesquisa científica, baseada principalmente em suas observações da realidade cotidiana, a preocupação com o urbano, a cidade, a propriedade e o acesso a ela, o direito de propriedade e sua limitação constitucional, a técnica e a utopia no planejamento urbano, seu significado na lei, sua confrontação com a realidade.

Embora a extensão e a necessária profundidade, de certa forma, fiquem prejudicadas, optou-se por limitar o tema à análise dos pleitos específicos conquistados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a partir da regulamentação do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que é o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, e sua repercussão para a efetivação da Reforma Urbana, como preconizada por aquele Movimento.

Para realizar o trabalho foram utilizadas, principalmente, a pesquisa bibliográfica tradicional e a busca em bibliotecas virtuais, hoje abastecidas de obras completas à disposição para *download*⁷. Também, foram utilizados artigos esparsos, publicados em revistas científicas e políticas, os textos e documentos oficiais encontrados no sítio do Ministério das Cidades, do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, do Instituto Polis, entre outros. Os códigos e leis referidos estão atualizados até Janeiro de 2009. Além deles, foram utilizados, como base no trabalho, pesquisadores e doutrinadores do Direito, que percebem essa ciência baseada na solidariedade social, e cientistas sociais que analisam a sociedade sob o prisma neo-marxista.

Aí se vai percorrer, entre outros, os escritos de Manuel Castells e Milton Santos, Ilse Scherer-Warren e Alain Touraine, e encontrar a cidade na história, através de Lewis Mumford e Fustel de Coullanges, e também estender o olhar através de Maura Vêras e Raquel Rolnik. Todos, de certa forma, problematizando a realização e a efetivação da legislação posta, as dificuldades para sua implementação e os horizontes possíveis de sua concretização em uma cidade incluyente e democrática, onde a posse e a propriedade do solo urbano estejam ao alcance daqueles que dele necessitam para morar e trabalhar dignamente.

E, finalmente, o roteiro que será percorrido começa com um retorno no tempo, na história do surgimento e desenvolvimento da cidade, as teorias sobre a sua duração e evolução ao longo do tempo, trabalhando, em seguida, a ideia de que a noção de

⁷ *Download* – expressão em inglês, utilizada vulgarmente para referir-se a arquivos captados da rede mundial de computadores (web) e gravados em computadores pessoais e domésticos.

propriedade privada é intimamente ligada à construção do Estado e todo o aparato legal para a sua garantia.

Também foi necessário abordar esse fenômeno chamado 'urbanização' e sua amplitude planetária, percebida nos últimos dois séculos, nas consequências deste 'modo de vida urbano', justamente na escassez dos 'produtos' ditos, ou caracteristicamente urbanos, tais como saneamento, transporte coletivo, habitação, saúde e educação.

Dá-se uma atenção especial ao desenvolvimento urbano no Brasil, observando aspectos da formação e do desenvolvimento da propriedade privada do solo urbano, além dos aspectos políticos, dogmáticos e legais que a constituíram e constituem. Não se poderia deixar de tratar das limitações ao direito de propriedade, impostas pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em virtude da mobilização de amplos setores da sociedade civil, ao longo do processo constituinte.

A Reforma Urbana é tratada a partir da visão dos movimentos populares constituídos para a sua realização, desde as décadas de 70 e 80 do século XX, até nossos dias, sem descuidar da distinção entre o que se convencionou chamar de movimento social e o próprio movimento popular.

Em seguida, como esta é uma dissertação para a obtenção do título de Mestre em Direito, serão trabalhados e detalhados aspectos significativos dos instrumentos para a execução da política urbana; aqueles institucionais – que dependem da vontade política do administrador e da disponibilidade econômica do município – e os que estão à disposição da cidadania, organizada, ou individualmente, e que abarcam, especialmente, o direito de usucapião, especial e coletivo, urbanos.

Mas como a Reforma Urbana ainda não se vislumbra no horizonte, embora toda a legislação posta, vai-se discutir os obstáculos à sua realização – econômicos, políticos e ideológicos –, para então apontar, na conclusão, as possibilidades de superação desses entraves, que passam, como todo avanço na legislação, até aqui, pela continuidade ou pela retomada, da mobilização popular em busca daquilo que é direito de todos e garantia Constitucional – uma cidade e uma propriedade que cumpram com sua função social.

CAPÍTULO 1

1.1 A desigualdade no acesso à propriedade urbana no Brasil e a reforma urbana

Embora as condições legais aparentemente estejam dadas e a participação popular no planejamento e desenvolvimento da cidade não seja mais uma novidade, a Reforma Urbana, como preconizada pelos movimentos populares das décadas de setenta e oitenta do século XX, ainda tem encontrado entraves para sua concretização.

O Direito de Propriedade e o Direito à Cidade, após a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 e da entrada em vigor do Estatuto da Cidade em 2001, sofreram uma verdadeira revolução, e não serão mais os mesmos.

Desde ali, o Direito Social⁸, aquele ao qual Leon Duguit aplica a ideia da Solidariedade Social, está colocado à frente do interesse particular e “egoístico”, encontra eco nos Princípios Constitucionais e em extensa legislação infraconstitucional, contraposto ao Direito Individualista⁹, limitando este e colocando aquele mais próximo do exercício social concreto.

⁸ “[...] são assim qualificadas todas as doutrinas que partem da solidariedade para chegar ao indivíduo, do direito objetivo para o direito subjetivo, da norma social para o direito individual. [...] derivando os seus direitos subjetivos das suas obrigações sociais, [...] que concebem o homem como um ser social [...] submetido a uma regra social que lhe impõe obrigações com relação aos outros.” – DUGUIT, Leon. **Fundamento do Direito**. São Paulo: Ícone, 2006. p. 19.

⁹ “Ao nascer, o homem, em sua natureza de homem, desfruta de certos direitos subjetivos, que constituem os ‘direitos individuais naturais’. [...] Essa doutrina subentende a igualdade entre os homens, concebendo que todos os homens nascem com os mesmos direitos, devendo conservá-los.” – DUGUIT, Leon. Op cit. p. 11-12.

Do direito de propriedade, a Constituição Federal exige que cumpra sua função social¹⁰, em nada distante do já citado Duguit, que afirma: “a propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se incumbe em virtude da situação particular em que se encontra.”¹¹

A emergência dos movimentos populares pela Reforma Urbana, a partir das décadas de 70 e 80 do Século XX, trouxe para o legislador e o gestor público mais uma variável a ser considerada em seus estudos e projetos – não mais seria possível discutir a cidade e seu desenvolvimento sem a participação popular.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 incluiu em seu texto a obrigação da cidade¹², ela também, cumprir função social, como *locus* em que vai se realizar o modo de vida urbano – de aproximação, convivência e exercício da cidadania.

Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, vimos o reconhecimento e a reafirmação da função social da cidade e da propriedade imobiliária, que vai colocar aos governos locais, a possibilidade de:

retirar a dinâmica de organização urbana dos circuitos da acumulação privada de renda e riqueza geradas pela ação do poder público. A espoliação urbana, a partir dali, poderá então ser combatida pelo reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma de um direito à cidade.¹³

O conceito de função social da propriedade, introduzido pela Constituição de 1934, demarca uma nova fase formal do direito positivo brasileiro em matéria de urbanismo e de propriedade urbana. A partir daí, tem-se um parâmetro legal de orientação sobre a natureza jurídica e política da propriedade, sujeitando-a, inclusive, às limitações da lei, impostas ao particular em benefício do bem comum.¹⁴

Fruto de um momento histórico extraordinário, quando a sociedade civil tomava para si os destinos do país, saído de longo período de autoritarismo, e as forças políticas

¹⁰ Art. 5º, incisos XXII e XXIII, CF. ABREU FILHO, Nilson Paim de. (organizador) **Constituição Federal, Código Civil e Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

¹¹ DUGUIT, Leon. Op cit. p. 29.

¹² Art. 182, CF. Op. cit.

¹³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social**. Memória FSM 2003. 28.04.2003. Oficina: Cidade, Justiça Social e Democracia: dilemas e desafios. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=of_fase2_por> Acessado em: 02/06/08.

¹⁴ LEAL, Op. cit., p.89.

reestruturavam-se, conservadores e progressistas disputaram, na Assembléia Nacional Constituinte, o caminho a ser trilhado pelo Brasil.

Se, por um lado, os Constituintes de 88 asseguraram a propriedade privada como um direito fundamental, por outro, estabeleceram que ela não fosse intocável, inatingível ao Poder Público, pois previram e regulamentaram as hipóteses de interferência estatal nos bens de domínio particular, quando necessária ao bem comum.

A norma constitucional que regula o direito de propriedade vincula-a ao bem-estar social, como pode ser constatado no artigo 5º, inciso XXIII, que dispõe: “A propriedade atenderá sua função social”. Para os casos em que haja o descumprimento deste preceito, o artigo 170, II e III, estabelece, na ordem econômica, sanções, principalmente no que diz respeito à propriedade de imóveis urbanos e rurais (art. 182-191).

No que diz respeito à propriedade urbana, uma expressiva inovação faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica: exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, tributação progressiva ou desapropriação.

Mais; foi através de emenda popular, a qual propunha uma modalidade inovadora da usucapião que, pressionado, o constituinte de 1988 incluiu-a no texto Constitucional. No artigo 183, nasce a usucapião, especial pró-moradia ou urbana. Para esta modalidade, não será possível, ainda, usucapir terras públicas, há a exigência de moradia efetiva e de uso exclusivamente residencial, pelo prazo de cinco anos, sem oposição. O lote não poderá ultrapassar os duzentos e cinquenta metros quadrados, e o possuidor não poderá ser proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural.

Eis, enfim configurada, uma nova realidade para as cidades e seus moradores, o Poder Público e as forças sociais e econômicas, que só virá ser regulamentada com a Lei nº.10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Dadas as condições legais, somadas às condições de desenvolvimento e amadurecimento dos movimentos populares pela Reforma Urbana, eis que a efetivação de todos esses instrumentos ainda não se verifica na prática.

A Constituição Federal, que em 2008 completou vinte anos de existência e “resistência”, e a função social da propriedade nela contida ainda são discutidas no meio acadêmico e científico como se usurpação de um direito “inviolável e sagrado”.¹⁵

¹⁵ No *Code Civil* Francês de 1804, o Código de Napoleão.

O Código Civil de 2002 pouco inova com seu ar ainda conservador, mesmo tendo vindo à luz após a Constituição Federal de 1988, pois surgiu eivado dos mesmos vícios privatistas de 1916.

O Estatuto da Cidade, conquista de anos do movimento popular pela Reforma Urbana, “bandeira” do Fórum Nacional pela Reforma Urbana está em vigor, e as administrações municipais apenas usam dele aquilo que não coloca em risco o *status quo*.

Os obstáculos à efetiva implantação deste arsenal de medidas, democratizadoras da cidade e da propriedade do solo urbano ainda perduram, sejam eles concretos, como verdadeiros Direitos Reais, ou líquidos, que se esvaem pelos discursos políticos e ideológicos da globalização, que tudo dilui.

1.1.1 A base teórica e metodológica

1.1.1.1 A perspectiva histórico-materialista e sua interpretação da cidade

Tomar como ponto de partida a realidade humana, o “vir-a-ser” da movimentação e da atividade humana, produzindo e reproduzindo as condições necessárias à sua sobrevivência, é ver a Ciência da História como Marx e Engels a viam e a consideravam.

E a ciência, para Marx, serve justamente para colocar a nu as relações básicas da sociedade, com o objetivo de transformá-la. Ser capaz de captar a universalidade, o todo e a parte, o continente e o conteúdo, da estrutura da produção material da vida até a ideologia que a reproduz. Esse o método.

Neste universo de pensamento, a cidade é produto e produtora das atividades humanas para a vida. É inserida em um modo de produção que nela se explica.

Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels esmiúçam a relação entre a cidade antiga, o desenvolvimento da propriedade comunal e as formas do Estado, mostrando a substituição do campo pelo ‘lugar das trocas’¹⁶. É ao avançar em direção à civilização, abandonando lentamente a barbárie, que a humanidade também complexifica suas relações sociais.

¹⁶ MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. (Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1996, p. 21-22.

Mesmo que brevemente analisada, a produção marxista sobre a cidade faz surgir explicações dos diversos modos de produção e seu reflexo nas formas urbanas, que serão visitadas, também brevemente, logo mais adiante, nesse trabalho.

Desde os primeiros aglomerados urbanos, a oposição entre a cidade e o campo acabaria se cristalizando. O efeito imediato dessa divisão, entre trabalho intelectual e braçal, será o *ponto zero* da desigualdade social: indivíduos diferentes fazem trabalhos/tarefas diferentes¹⁷.

Chegamos aos umbrais da civilização, que se inicia por outro progresso na divisão do trabalho. No período inferior, os homens produziam somente para as suas necessidades diretas; as trocas reduziam-se a casos isolados e tinham por objeto os excedentes obtidos por acaso. [...] A fase superior da barbárie nos traz uma divisão ainda maior do trabalho: a divisão entre a agricultura e o artesanato; e daí a produção cada vez maior de objetos fabricados diretamente para a troca, e a elevação da troca entre produtores individuais à categoria de necessidade vital da sociedade. A civilização consolida e aumenta todas essas divisões do trabalho já existentes, acentuando, sobretudo, o contraste entre a cidade e o campo (contraste que permitiu à cidade dominar economicamente o campo - como na antiguidade - ou ao campo dominar economicamente a cidade, como na Idade Média), [...]. (p.93)

A forma antiga de organização social, escravagista por excelência, vai lentamente desaparecer, sem, contudo, fazer emergir outro modo de produção, outro tipo de sociedade. Mesmo com a assimilação de escravos libertos no trabalho dos campos, a cidade continha já a sua contradição, impondo-lhe limitações.

Durante o feudalismo, a forma de organização e o modo de produção, ofereciam à comunidade – que agora era composta por camponeses vassalos, ela mesma produtora e consumidora – lucros limitados pela indústria artesanal e o cultivo rudimentar do solo, refletindo uma pequena divisão do trabalho, e onde cada feudo continha sua própria oposição campo-cidade.¹⁸

Interessa observar deste período a oposição que se estabelece entre os senhores feudais e a burguesia emergente e também entre aqueles mesmos senhores e servos e vassalos. Essa é a oposição que fará a cidade medieval, até então escondida na sombra do

¹⁷ ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Berthrand, 1997, p. 93.

¹⁸ VERAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando Olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade**. São Paulo: Studio Nobel, 2000, p. 46-48.

feudalismo, substituir a estrutura anterior, incorporando-a e transformando-a, muito mais do que a destruindo.

A cidade medieval surge então com certa unidade, baseada que estava nas corporações de ofício e nas ordens burguesas, embora se opondo à nobreza rural. Torna-se corriqueira a circulação de moeda na troca por mercadoria, embora o “capital” das cidades não seja ainda qualificado monetariamente, mas sim pelo instituto da herança que transmite, de pais para filhos, ferramentas, habitação e clientela. Ainda não há trabalho ou capital abstratos.¹⁹

Nesse período, ocorre uma das grandes lutas do homem (ou da sociedade humana) para subjugar a natureza – é a luta da cidade contra os detentores das terras. Aqui, a propriedade individual vai assumir prioridade. A cidade medieval será o período de acumulação primitiva, da mão-de-obra, das técnicas, da riqueza e do mercado.²⁰

Em direção ao capitalismo, a cidade medieval se associa a outras e trocam técnicas, produtos e conhecimentos. O comércio é mundial.

A manufatura vem como resultado da relação campo-cidade. A habilidade dos artesãos em manusear ferramentas e aperfeiçoar outras, antes domínio dos camponeses, como a roca de tecer, tornou os tecelões, os primeiros trabalhadores das manufaturas.

A cidade medieval amanhece capitalista.

Na perspectiva histórico-materialista, entende-se como cidade capitalista aquele tipo de aglomeração urbana resultante da divisão social e territorial do trabalho no processo de acumulação, não mais primitiva, mas capitalista. Nela, coexistem capital e proletariado, produção e consumo, e se concentram os meios de produção e a força de trabalho, transcendendo a questão demográfica ou ecológica.²¹

No estágio do capitalismo monopolista, altera-se a relação entre os que detêm os meios de produção e aqueles que precisam vender sua força de trabalho em troca da subsistência. Aqui, o Estado passa a intervir, e as classes sociais enfrentam-se a partir da vivência na cidade e reivindicam equipamentos e infraestrutura necessários à sua reprodução.

Essa cidade capitalista, então, vai se tornar fundamental para o aumento da produtividade do trabalho, em função da concentração da força de trabalho num só lugar e pela socialização das condições gerais de produção. Ela se coloca em oposição ao campo,

¹⁹ MARX, Karl. **O Capital**. XXIV. A acumulação original. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/escolhidas/index.htm>>. Acessado em: 04/05/2009.

²⁰ MARX, idem.

²¹ VERAS. Op. cit., p.50

com base na divisão do trabalho em meio à sociedade. Marx, porém, não reduz a relação urbanização-capitalismo a uma simples equação direta, mas a destaca; eis que a urbanização, além de ser um fato de densificação demográfica, envolve essa densificação enquanto substituta da aglomeração na oficina.²²

Neo-marxistas como Castells* e Santos** asseveram que, para além de uma repartição “espacial dos meios de consumo”, trata-se da “divisão territorial do trabalho” que leva para esta ou aquela região de um país determinado ramo de produção. Desse raciocínio, ainda se pode explorar a divisão do mundo entre pobres, ricos e emergentes, e também a cidade, que tem bairros *bons e ruins*, além dos *distritos* industriais e *pólos* comerciais.

Para Marx e seus seguidores, o espaço urbano nada mais é do que o resumo da própria luta de classes.

Enfim, praticamente ultrapassada a fase do capitalismo produtivo, ou de produção, que afetou as relações de produção e fez salientar as oposições entre capital-trabalho e campo-cidade, agora a terra, nua e indócil, ao ser devastada e dominada, vai sendo cada vez mais substituída pelo espaço artificial construído das cidades.

Esse ambiente, esse *meio-ambiente*, apóia-se *sobre a terra*.

Véras explica:

A cidade, como a terra em que se apóia, é um “meio ambiente”, um intermédio, uma mediação, um meio, o mais vasto dos demais, o mais importante”... Embora não haja “modo de produção urbano”, como não há “modo de produção agrário”, a cidade, ou mais exatamente a sua relação com o campo, *veicula* as modificações da produção, fornecendo simultaneamente o receptáculo e a condição, o lugar e o meio (grifos do autor).²³

E fica fácil constatar que essa mudança, do natural para o construído, para o “espaço socialmente construído”, vai ocorrer por alterações profundas no tipo de propriedade, na forma de produção e de troca. Em breve, trabalhador e trabalho estarão oprimidos por esse mesmo crescimento e avanço, pela chamada ‘economia política’, que vai ditar as bases ideológicas que o capital e a burguesia necessitam para ultrapassar essa etapa.

²² VERAS. Op. cit., p. 53.

* CASTELLS, Manuel. Sociólogo. **A questão urbana**, entre outras obras que são referenciadas.

** SANTOS, Milton. Geógrafo. **Metamorfoses do espaço habitado**, entre outras obras que são referenciadas.

²³ VERAS. Op. cit., p.54-55. Grifos do autor.

Mais Véras:

Essa substituição da “naturalidade” para a “natureza social” faz-se mediante alterações de propriedade, produção e troca. Enquanto as forças produtivas e o poder social avançam sobre a natureza e crescem, esse crescimento irá provocar um poder contrário, que pesará sobre o trabalho – e os trabalhadores – em forma de opressão. E esse poder é a “economia política”, o capital e a burguesia.²⁴

Conforme se consolida e cresce, a cidade oferece mais e maiores vantagens: aglomeração de trabalhadores, os meios de transporte e circulação, serviços urbanos diversos, tais como água encanada, coleta de lixo, a facilidade no transporte da matéria-prima necessária à produção, máquinas, a bolsa, o mercado, os bancos; por outro lado, liquida com as relações pessoais e sociais, outrora conhecidas, criando e desenvolvendo outras mais complexas.

Impossível abarcar, hoje em dia, a totalidade dos processos sociais, porém, ao se optar pela teoria marxista como forma de conhecimento, busca-se a abrangência capaz de perceber as teorias a ela oponentes na origem, ou seja, aquelas ideológicas, ditas racionais e científicas burguesas, tais como identificadas por Marx.

A teoria marxista permite chegar à essência da cidade capitalista, síntese da atividade humana que molda o espaço urbano e é por ele condicionada, e não esquece o contexto histórico.

Para autores como Veras, aqui citada, a cidade é muito mais complexa e problemática do que aquela apenas percebida por Engels, ainda no século XIX, quando escreveu sobre *a questão do alojamento*²⁵. Entretanto, guardadas as devidas proporções, ao verificar a realidade da moradia destinada aos trabalhadores da Londres de então, Engels vislumbrou questões cruciais do urbanismo contemporâneo.

Enquanto fazia sua “pesquisa de campo” e analisava a “situação da classe trabalhadora na Inglaterra”²⁶, Engels presenciou a miséria do proletariado urbano da época, não muito diferente de hoje, curiosamente:

²⁴ VERAS. Op. cit., p. 55. Grifos do autor.

²⁵ **A questão do alojamento.** 1897. Série de três artigos escritos por Friedrich Engels, de 1872, reunidos naquela publicação, em que toma partido a favor de soluções provisórias para o problema da habitação na Londres daquela época. Soluções pragmáticas, eis que o problema do alojamento, nada mais é do que um aspecto parcial de um problema global, do qual não pode ser dissociado, e que somente poderia ser resolvido no contexto de uma revolução proletária.

²⁶ **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** 1845.

Toda grande cidade tem um ou vários “bairros ruins”, onde se concentra a classe operária. É verdade que muitas vezes a pobreza reside em vielas escondidas bem perto dos palácios dos ricos, mas em geral a ela é destinado um terreno à parte onde, longe dos olhos das classes mais felizes, ela tem de, bem ou mal, ajeitar-se sozinha. Esses “bairros ruins” estão organizados, na Inglaterra, em todo lugar quase da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade; o mais frequente é que sejam sobrados ou casas térreas, de tijolos, alinhados em longas filas, se possível com subterrâneos habitados e quase sempre construídos irregularmente [...].²⁷

Pouco ou nenhum comentário se faz necessário ao se ler o fragmento acima; eis que explícita, lá em seus começos, as desigualdades na ocupação do solo urbano, verdadeira segregação, sob o modo de produção capitalista, nos primórdios da cidade industrial há mais de 150 anos.

1.1.1.2 A dialética como método

Nos parágrafos adiante, em que a dialética será abordada, o objetivo é demonstrar que o seu uso como *método científico* é o mais adequado à análise do tema proposto. Todavia não se trata daquele filosófico, eis que se necessita de um instrumento para estudo da realidade cotidiana das cidades, da sociedade, embora não se possa descuidar de sua origem no pensamento filosófico grego.

Os sofistas, num período em que o modelo de *polis* grega se desintegrava e a democracia ascendia no horizonte da cidade-estado grega, perceberam com nitidez, que era a oposição entre a aristocracia e o povo que pautava o desenvolvimento da filosofia política e jurídica da Grécia. Serão eles, os sofistas, que primeiro levarão o jogo dos opostos diretamente do plano da filosofia da Natureza para o plano das relações sociais – eles se ocuparão “da vida do povo nas cidades”; eles irão se interessar pelo *demos*, o povo, e a *polis*, essa nova, que emerge da decadência da aristocracia, “que não é mais a cidade isolada” e se percebe em meio a tantas outras.²⁸

²⁷ CHOAY, Françoise*. **O urbanismo**. Utopias e realidades. Uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2005, p. 141.

* Françoise Choay, nesta antologia do urbanismo, transcreve trechos das obras selecionadas, de diversos pensadores numa história das ideias do urbanismo, desde o pré-urbanismo, passando pelos modelos ideais dos utópicos, chegando ao anti-urbanismo americano (norte-americano), passando pela Escola de Chicago e de Frankfurt, até nossos dias, incursionando até pelo que acham de filosofia da cidade. (Nota da Autora)

²⁸ CIRNE-LIMA, Carlos. **Dialética para principiantes**. São Leopoldo: UNISINOS, CDRom, p. 11-16.

O acréscimo feito pelos sofistas ao ‘jogo dos opostos’ foi torná-lo uma “maneira metódica de pensar e de agir” – a Dialética.

O ‘jogo dos opostos’, é valido, especialmente, em dois campos das relações humanas, que estão intimamente ligados a essa investigação, quais sejam, o Direito e a Política.²⁹

No Direito, a garantia de se ouvir *altera pars* é uma das regras mais antigas e importantes na lide processual. Na política, a discussão, a polarização das ideias, antes do consenso, ou da decisão pela maioria, é jogo dos opostos.

Se a Política precisa da vontade geral, acima dos partidos, o juiz faz justiça elevando as partes acima dos interesses pessoais. Para a Justiça e o Direito é a dialética que proporciona, capta e compreende, adequadamente, as relações intersubjetivas.³⁰

Para Platão, a Dialética era o próprio método da Filosofia, eis que a dialética procura a verdade mais ampla, acima das partes, da parcialidade da tese e da antítese. Para aprender a Dialética, o Acadêmico deveria já ter completos trinta anos e passado por todos os estágios anteriores da Escola Platônica, e ter aprendido aritmética, geometria (plana), estereometria (geometria espacial), astronomia e harmonia (a música das esferas). Somente chegariam para aprender a Dialética os melhores e mais dotados, eis que para ser filósofo, havia o ‘*a-luno*’ de disciplinar-se mentalmente e ser capaz do pensamento abstrato!³¹

Assim:

Na Dialética, [...], o homem é um nó na grande rede das relações sociais. Na Dialética, o homem individual só é o que é enquanto elemento de um todo maior, que é a rede das relações sociais. Na Dialética, o homem é como um nó na rede do pescador; ele existe como entrelaçamento de fios que perpassam e formam a tessitura da rede.³²

Esse método, essa maneira de construir o conhecimento, vai buscar seu conteúdo na História e é nela inserido, e faz as ligações e as conexões necessárias.

Assim, o método dialético, e neste caso, é o método capaz de apreender esse *devir* histórico, abarcando desde o ser humano em sua inteireza, alcançando as transformações sociais historicamente determinadas. Com base na História, concreta e material, busca-se a

²⁹ CIRNE-LIMA, op. cit., p.17-18.

³⁰ CIRNE-LIMA, op.cit., p. 77-78

³¹ Ver PLATÃO. **A República**. Livros 6 e 7. Sobre a formação do Filósofo para governar.

³² CIRNE-LIMA, op. cit., p. 79-80

explicação da vida social. A “superestrutura jurídico-política e ideológica” é construída, justamente, sobre essa base (histórica, concreta, material).³³

Vertente filosófica que se estende desde Heráclito e Platão, avança com Plotino e Proclo, e vai encontrar Giordano Bruno, na Renascença. Segue rumo à Modernidade para influenciar e ser influenciada por Hegel e Marx, já no século XIX. Afasta-se da Filosofia, vai percorrer caminhos na Biologia com Darwin e da Física quântica com Stephen Hawkins nos buracos negros e o “grande estrondo”. A vertente dialética sofreu evoluções e, eventualmente, sofreu também com ‘ataques metafísicos’ que queriam encontrar a sua ‘essência’.³⁴

É sabido, no entanto, que Marx não chegou a desenvolver, ele próprio, uma Teoria para seu Método³⁵, limitando-se aplicá-lo concretamente. Fundamental na teoria marxista do conhecimento, ou da teoria que Marx legou como método, é essa "totalidade articulada", estudada em sua transitoriedade. É o conjunto das forças produtivas e das relações de produção que mostra o modo de produção de uma dada sociedade.

Esse conjunto é herdado de épocas e gerações anteriores e se estende pela ação dos homens, sujeitos da História (percebida dentro de condições determinadas). Esse conjunto articulado mais a sua transitoriedade, estudados nos momentos de afirmação, negação e transformação, são os pressupostos básicos do materialismo histórico, muito brevemente esboçados, levaram Marx a investigar o verdadeiro caráter das sociedades humanas.³⁶

Assim, o método dialético, que não se restringe ao marxismo clássico, serve, no momento, para a análise da história e do contexto de lutas do movimento popular pela Reforma Urbana, de um lado pela juridicização dos instrumentos, e, em seguida, pela efetivação da Reforma. Se de um lado se tem uma luta por direitos, de outro, inevitavelmente, tem-se outra, e esta, contra privilégios e injustiças na posse e propriedade da terra urbana. É nesse momento, na análise da realidade social, política e econômica, além da legal, em que se insere a Reforma Urbana, que o método dialético se torna mais apropriado.

Mesmo assim, o método dialético, a rigor, não “resolve” os problemas sociais, apenas expõe-nos de tal forma no plano da representação conceitual, que acaba tornando mais lúcida a ‘práxis’ social. E, o problema aqui apresentado, não alcançará uma solução

³³ VERAS, op. cit. P.59.

³⁴ CIRNE-LIMA, op. cit., 27-28.

³⁵ É em ‘Para uma crítica da economia política’ que Marx irá discutir o ‘método da economia política’ a partir da qual ele mesmo, e seus seguidores, principalmente, irão desenvolver uma teoria marxista para aquele método.

³⁶ VERAS, op. cit. p. 59.

teórica, eis que somente a mobilização social, que garantiu a juridicização dos instrumentos reformadores da posse e propriedade do solo urbano, poderá garantir a realização da Reforma Urbana.

Neste contexto, de uma dissertação de Direito, verifica-se que a legislação resultante das lutas populares pela Reforma Urbana é, ela também, reflexo do jogo dos opostos que é a Dialética: sem o conflito pela posse e propriedade do solo urbano o legislador, inerte, assim permaneceria, sem refletir na lei a necessidade de sua solução. A interpretação das reivindicações postas pelo movimento popular, feita pelo legislador, está à altura de resolver o conflito? Somente a juridicização será suficiente para promover a Reforma Urbana?

1.1.2 A Cidade na História

Significativamente, o mito da fundação de Roma descreve a “demarcação do território” da cidade; os irmãos, Remo e Rômulo, com um arado de ferro (agricultura e metalurgia), apontando o estágio civilizatório em que se encontrava a humanidade, desenharam no solo um enorme círculo. Este círculo não era totalmente fechado, tinha interrupções onde o arado era erguido. Estes pontos marcavam os portões da cidade, e era por eles que se deveria entrar e sair da cidade. Eis que, Rômulo decretou que nenhum homem poderia “saltar o sulco no chão”, marcando solene divisa, limite da cidade, separação entre os que eram “de dentro e os de fora”.

Algumas, das ideias mais básicas da vida contemporânea derivam da cidade, tanto de sua forma espacial, quanto da organização social.

Se não, vejamos: da ideia grega de *polis* vem o conceito de política, enquanto do latim *civis* e *civitas* vêm cidadão, cidadania, cidade, e mesmo civilização³⁷. Do latim vem o sentido de urbano, que primeiro quis dizer “arado” (*urbanum*), e também de onde se extrai o sentido de povoação, expressão física da ocupação do “*espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcou aquele território da produção e de vida dos romanos*”; e, da sua simplificação semântica vieram “urbe”, e “*urbs*”, que por sua vez

³⁷ MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

era Roma, “cidade-império, centro do mundo”³⁸, ideia-conceito desaparecido até o surgimento das grandes cidades da era moderna.

Ainda hoje, para alguns pesquisadores, arqueólogos e sociólogos, o reconhecimento de uma civilização implica a existência da civis, de cidades, e aqueles povos que não houvessem construído cidades duradouras, eram considerados não-civilizados, aí incluídos os semi-nômades, índios norte-americanos e brasileiros.³⁹

Da antiguidade restaram maravilhas construídas pelo engenho humano. Das conhecidas civilizações Egípcias, Mesopotâmicas, até as pouco faladas, localizadas no vale do Rio Indo, hoje Paquistão: Mohenjo-Daro e Harappa.

Investigações arqueológicas mostraram que os primeiros aglomerados sedentários e com alguma densidade de população (Mesopotâmia, 3.500 a.C. – rios Tigre e Eufrates; Egito 3.000 a.C. – rio Nilo; China e Índia 3.000 - 2.500 a.C. – rios Amarelo e Ganges; Paquistão 3.000 – 2.500 a.C. – rio Indo) aparecem no final do período Neolítico, no momento em que, as condições sociais e naturais do trabalho, permitiram aos agricultores produzir mais do que o necessário para subsistir.⁴⁰

As cidades são a forma residencial adotada por aqueles que não precisavam mais estar pessoalmente nos locais de produção agrícola⁴¹. Os Senadores (velhos, idosos) romanos, no início, não moravam nas cidades, mas em seus ‘*fundus*’ (zona rural, onde era praticada a agricultura) e eram avisados por emissários oficiais quando deveriam comparecer ao senado para exercer suas funções políticas (a esse fato, diz Cícero, deve-se a criação dos correios)⁴², somente mais tarde é que a ‘*civita*’ os engoliu.

Basicamente, desse período em diante, nos vales dos rios do Oriente Próximo – mais precisamente entre o Tigre e o Eufrates – e do Nilo, vão se afirmar dois arquétipos contrastantes de vida urbana: uma, atordoada pelos perigos da invasão, acumulava símbolos de poder em seu interior e erguia muralhas (civilizações mesopotâmicas); outra, confiando no Nilo, espreadava-se, na certeza da abundância.

³⁸ MONTE-MÓR, Roberto Luís, IDEM.

³⁹ Até recentemente, o reconhecimento de uma civilização implicava a existência de civis, da cidade, e, assim, os povos nativos brasileiros e norte-americanos, considerados semi-nômades e que não construíram cidades duradouras, eram considerados não-civilizados, em oposição às civilizações dos Maias, Astecas e Incas, que produziram cidades cujas ruínas perduram. Abordagens etno-históricas, antropológicas e arqueológicas recentes questionam, entretanto, a pertinência dessas classificações, enquanto a geografia contemporânea discute o próprio sentido da cidade como uma construção posterior à chamada Revolução Agrícola.

⁴⁰ CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Vol.48. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 41 Coleção Pensamento Crítico.

⁴¹ CASTELLS, op. cit., p. 42.

⁴² CÍCERO, Marco Túlio. **Saber Envelhecer e Amizade**. Porto Alegre: LPM. 2001, p.45 e 46.

Assim, descreve Mumford: “por volta do ano 2500 a.C., todas as características da cidade tinham tomado forma e haviam encontrado para si um lugar na cidadela, senão na comunidade urbana total”.⁴³

O recinto murado, a rua, o quarteirão das casas, o mercado, o recinto do templo com seus pátios interiores, o recinto administrativo, o recinto das oficinas – tudo isso existia pelo menos em forma rudimentar; e a própria cidade, como um símbolo estético, completo e poderoso, a ampliar e enriquecer, a potencialidade humana, achava-se visível. A durabilidade dessas instituições e formas é quase tão espantosa quanto a ampla gama de variações às quais se prestaram.⁴⁴

E Castells argumenta: “A partir deste momento um sistema de divisão e de distribuição se desenvolve, como expressão e desdobramento de uma capacidade técnica e de um nível de organização social”.⁴⁵

Naqueles tempos, segue Castells, as cidades são centros religiosos, administrativos e políticos, expressando fisicamente, espacialmente, uma nova complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se de um novo sistema social, que supõe a existência de um sistema de classes sociais, de um sistema político que organiza e permite o funcionamento do conjunto social e o predomínio de uma classe social; de um sistema institucional-cultural; e, de um sistema de trocas com o exterior.⁴⁶

Dessa perspectiva, a penetração romana em outras civilizações, por toda a península europeia, toma a forma de uma ‘colonização urbana’ – suportando, ao mesmo tempo, as funções administrativas e de exploração mercantil, até que a distância da ‘base’ tornou impossível a ‘unidade’ do império.

Assim quanto a Roma e às cidades que colonizara ou governara: a população que nelas existia se reduziu; suas atividades tornaram-se restritas; suas vidas ficaram cada vez mais sujeitas a invasões, contra as quais já não se podiam proteger; as próprias estradas que outrora lhes haviam dado segurança e riqueza tornavam agora mais fácil o caminho da conquista bárbara. [...] Tudo isso prenunciava o fim do urbanismo romano [...].⁴⁷

⁴³ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes. 2004, p. 104

⁴⁴ MUMFORD, op. cit., p. 104.

⁴⁵ CASTELLS, op.cit., p. 42.

⁴⁶ CASTELLS, op. cit., p.42.

⁴⁷ MUMFORD, op. cit., p.269.

A cidade de então era mais que um local de produção, “era de gestão e de domínio”. Sendo, então, lógico que a queda do Império Romano no Ocidente ocasionasse quase o desaparecimento da forma “sócio-espacial” da cidade, tendo as funções político-administrativas centrais substituídas pelas dominações locais dos senhores feudais⁴⁸, mas a mudança não foi repentina ou brusca, estendeu-se por mais de mil anos.

Em face da desagregação do Império Romano e da insegurança frente às invasões, a antiga muralha voltava a fazer sentido, e o mosteiro ou a abadia, a referência de proteção: a muralha não mantinha “fora”, apenas o invasor, mas garantia uma liberdade “interior”, eis que ali não existia apenas uma cidadela murada, mas uma fortaleza.

Daí para o agrupamento de pequenas aldeias, dentro de muros mais extensos, a troca mais assídua atraía mais e mais moradores em busca daquela ‘nova’ forma de viver. A cidade feudal.

Nesse período, era a Igreja, poderosa e universal, a instituição sobrevivente ao declínio romano. Ser membro dela era praticamente obrigatório.

Na Idade Média a cidade renasce a partir de uma nova dinâmica social. É nesse contexto que se podem identificar algumas características físicas das ‘novas’ cidades. Elas se edificam ao redor de uma praça central, pela reunião de uma fortaleza-mosteiro pré-existente, em torno da qual se constroem as habitações e se oferecem serviços. Têm um mercado, onde é praticado o comércio, têm um poder político, representado por uma Câmara dos Homens Bons, têm como referência geográfica a Catedral e, às vezes, um teatro. Assim, são organizadas as instituições político-administrativas próprias da cidade medieval, dando-lhe uma coerência interna e uma autonomia maior frente ao exterior.⁴⁹

A cidade medieval tinha, então, uma grande diversidade de instituições e ofereciam o ambiente adequado para muitos talentos e aptidões, e essa qualidade acabou expressa em seu traçado e na tipologia dos seus prédios.

Geralmente, a cidade medieval tinha três modelos, os quais Mumford classifica de ‘básicos’, eis que representavam suas origens ou as particularidades geográficas de sua implantação, ou ainda espelhando seu modo de desenvolvimento, mas, certamente, refletia, muito mais, a “aldeia” da qual se desenvolvera:

⁴⁸ CASTELLS, op. cit., p.43.

⁴⁹ CASTELLS, op. cit., p.43.

Em geral, havia três modelos básicos da cidade medieval que correspondiam à sua origem histórica, suas peculiaridades geográficas e seu modo de desenvolvimento. Por trás daqueles modelos urbanos, ainda havia os antigos modelos rurais, tais como encontramos na aldeia de “rua”, na aldeia de encruzilhadas, na aldeia ordinária e na aldeia redonda, que podiam ser representadas graficamente por: =, +, # e 0.⁵⁰

Essa cidade medieval vai representar a libertação da burguesia comerciante, emergente na sua luta para emancipar-se do feudalismo e do poder central, sua evolução vai ser bem diferente, conforme os laços que estabelece com a nobreza: se de colaboração ou antagonismo.⁵¹

A fundação da cidade expressa a subversão da ordem feudal, na qual o camponês estava atrelado ao proprietário da terra por laços de subordinação pessoal. Por esse motivo, essa sociedade era caracterizada pela segregação dos homens em estratos sociais hierarquizados. É na cidade que o homem adquire a emancipação material e moral, como bem demonstrou Max Weber. A ordem social passa a ser associada à emergência dos direitos humanos ligados aos direitos considerados naturais, intrinsecamente associados à condição humana. Direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e direito de resistência à opressão. A multiplicação das cidades e as formas de vida que elas ensejam levaram à subversão da ordem feudal contra as forma de opressão.⁵²

Da Idade Média às Grandes Navegações, houve uma expansão global dos novos impérios pós-Roma e suas formas de gerir e dominar as terras recém “descobertas”.

Nas novas colônias (portuguesas, espanholas ou inglesas), os conquistadores imprimem, de forma indelével, a sua pretensão.

Foi, no entanto, no Novo Mundo que a ordem medieval se renovou em face da ‘colonização’. Na América do espanhol, as cidades eram antecipadamente desenhadas, de acordo com as “Leis das Índias”, que só foram modificadas quando da conquista do México. Exacerbaram a padronização no traçado, assim a *plaza* era um retângulo, marcando o “centro” da cidade, e, de um lado, a Igreja; os quarteirões se seguiam ortogonais e simétricos, retangulares também, destinados às moradias.

⁵⁰ MUMFORD, op. cit., p. 327.

⁵¹ CASTELLS, op. cit., p.43.

⁵² CASTELLS, op. cit., p.44.

Sérgio Buarque de Holanda realizou uma comparação entre as cidades portuguesas e as espanholas, destacando a intensa vida urbana da América espanhola em contraste com a portuguesa.⁵³

Desde o início da colonização, percebiam-se grandes diferenças na cidade hispano-americana, concebida como uma extensão militar e da própria corte espanhola, um local adequado para o encontro dos espanhóis mais ricos, na intenção de preservar suas tradições, como na Cidade do México ou em Lima. Os núcleos urbanos eram planejados. O interesse espanhol era ordenar e dominar o novo mundo conquistado.

Já nas cidades da América portuguesa, ao contrário, foram irregularmente edificadas e se achavam próximas do modelo medieval, mais orgânico, imperava certo desleixo. As ruas não tinham traçado geométrico, mas sim acompanhavam as ondulações e variações do terreno.

A partir do século XVII, houve uma crescente preocupação com o ordenamento dessas cidades, sobretudo devido à valorização do Brasil no contexto do Império Português. A presença de engenheiros militares relacionava-se com o planejamento urbano, arruamentos e fortificação das cidades.⁵⁴

No sul do Rio Grande do Sul, a aldeia de Mostardas “é construída no meio de areias e compõem-se de cerca de 40 casas formadoras de uma rua, muito curta e tendo na extremidade a igreja, situada no eixo da via”, na descrição de St. Hilaire. Alguns anos mais tarde, Nicolau Dreys, diz sobre a mesma Mostardas: “a povoação é edificada, como a maior parte das vilas antigas do Brasil, [...] é um paralelogramo do qual um dos lados é composto pela igreja e suas dependências; formados os três outros lados das casas dos habitantes, que se foram multiplicando em ruas laterais à medida que as vantagens da localidade iam se desenvolvendo.”⁵⁵

Mais adiante, a urbanização ligada à primeira revolução industrial, e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista, é um processo de organização do espaço, que está embasado na decomposição das estruturas sociais agrárias e na emigração da população para centros urbanos já existentes. É a passagem de uma economia doméstica para uma de manufatura e depois para outra de fábrica; é o fornecimento de força de

⁵³ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Dicionário do Brasil Colonial**, (1500-1808). Rio de Janeiro: Objetiva. 2001. p.118, 119.

⁵⁴ BICALHO, M.F.O. **Dicionário do Brasil Colonial** (1500-1808). Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.p.118, 119, 120.

⁵⁵ BUNSE, Heinrich Adam Wilhelm. **São José do Norte – aspectos linguístico-etnográficos do antigo município**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981, p.20.

trabalho necessário à industrialização, e concentração de mão de obra. Eis a cidade capitalista que se desenvolve com a industrialização.⁵⁶

Daí para a “fábrica, a estrada de ferro e o cortiço”, surge o novo complexo urbano: a cidade industrial. Depois dela, somente a metrópole e a megalópole.

Embora com o crescimento, a segregação – já verificada nos primórdios da organização social, desde a aldeia até a metrópole desse início do século XXI – somente aumentou, trazendo com ela as mazelas a serem resolvidas pela legislação.

1.2 Referenciais sobre a propriedade privada, o surgimento do estado e o fenômeno urbano

1.2.1 O surgimento do Estado

Autores consagrados divergem quanto ao surgimento do Estado estar ligado à evolução da propriedade privada, porém, neste trabalho, considera-se essa ligação, univitelina. Sem propriedade privada, o Estado, como o conhecemos, não teria sido criado, não teria emergido para a história.

Se outrora, no alvorecer da civilização, abandonando a barbárie, a sociedade humana tinha formas de organização simples e comunais, conforme ia se afastando desses tempos míticos, o homem promovia também mudanças profundas em suas relações sociais.

Mesmo quando a gens era a unidade, e mesmo quando já existiam as tribos, ou as confederações de tribos, a gens grega já anunciava o desenvolvimento de outra forma de organização social. Engels descreve a gens grega já em decadência, ainda na chamada época Heróica:

[...] a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições de gens são pervertidas para justificar a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: a instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunais da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que

⁵⁶ CASTELLS, op. cit., p.45.

se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas –; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito da classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado.⁵⁷

A antiga Grécia não é apenas o lugar do nascimento do Estado, é o lugar e o tempo em que se pode observar como o Estado se desenvolveu nessa primeira etapa de sua evolução.

A formação do Estado grego é considerada característica da formação do Estado em geral, eis que ele se desenvolve ‘dentro’ da organização gentílica⁵⁸, mudando-a, transformando-a e, finalmente, substituindo-a. Portanto, nesta seara do pensamento, reafirma-se que o Estado não existiu sempre, “houve sociedades que se organizaram sem ele”, que “sequer tinham noção de Estado ou do seu poder, mas ao chegar a certa altura do desenvolvimento econômico, que dividiu a sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade.”⁵⁹

A sociedade crescendo a cada dia, ultrapassava o marco da gens; [...] Enquanto isso, o Estado se desenvolvia sem ser notado. Os novos grupos, formados pela divisão do trabalho (primeiro entre a cidade e o campo, depois entre os diferentes ramos de trabalho na cidade) haviam criado novos órgãos para a defesa dos seus interesses e foram instituídos ofícios públicos de todas as espécies.⁶⁰

⁵⁷ ENGELS, op. cit., p. 59-60

⁵⁸ A palavra 'gentílica', no texto, refere-se à forma de organização social, nos tempos Homéricos, de diversas civilizações, entre elas a Grega e a Romana, além da Germânica. Diz respeito a um período de organização consanguínea, em volta de uma religião doméstica. A 'gens', no entanto, era uma instituição romana – um conjunto de famílias que se encontravam ligadas politicamente a uma autoridade em comum, o *Pater Gentis*. Usavam um nome em comum por se julgarem descendentes de um antepassado comum. Porém, a 'gens' tinha seu equivalente na Grécia com o nome ‘genos’, que se formava a partir de uma grande família consanguínea com um antepassado em comum. A 'gens' ou 'genos' é a unidade. Várias gens constituem uma *fratria* e várias fratrias uma *tribo*. Dentre as três formas principais de como o Estado se erigiu sobre as ruínas da gens, Engels afirma que a cidade-estado de Atenas é a que apresenta a forma 'mais pura, mais clássica'; ali, o Estado nasceria direta e fundamentalmente dos 'antagonismos de classes' (possuidores e não possuidores de riquezas) que se desenvolviam no seio da sociedade gentílica. Já em Roma, a sociedade gentílica teria se convertido numa "aristocracia fechada", em meio a uma plebe numerosa e mantida apartada da sociedade, sem direitos, apenas com deveres; a vitória da plebe teria destruído a antiga constituição da gens, e sobre seus escombros instituído o Estado, onde não tardariam a se confundir a aristocracia gentílica e a plebe. Entre os germanos, por fim, esclarece Engels, o Estado teria surgido na medida em que eram conquistados novos e vastos territórios, os quais o regime gentílico era impotente para dominar. Assim, referem-se Fustel de Coullanges e Friedrich Engels, nas obras citadas.

⁵⁹ ENGELS, op. cit. p.60

⁶⁰ ENGELS, op. cit., p. 63

Se, para Engels, o Estado não existiu sempre, pode-se afirmar que antes dele prevalecia a esfera privada, doméstica. E a separação entre uma esfera privada e uma pública, somente ocorre após a instituição da cidade-estado grega. A esfera doméstica correspondia à família, à religião doméstica – e o culto aos deuses ‘lares’ (Arendt e Coullanges) – “[...] é muito provável que o surgimento da cidade-estado e da esfera pública tenha ocorrido à custa da esfera privada da família e do lar [...]”. E ainda, que “o que impediu que a polis violasse as vidas privadas dos seus cidadãos e a fez ver como *sagrados os limites que cercavam cada propriedade*” não teria sido “seu respeito pela propriedade privada tal como a concebemos, mas o fato de que, sem ser dono de sua casa, o homem não pode participar dos negócios do mundo *porque não tinha nele lugar algum que lhe pertencesse*”⁶¹. O que, pode levar à reflexão sobre a importância do sentimento de “ter” e outro de “pertencer”, tão profundamente enraizados na sociedade, desde as camadas mais humildes, até aquelas que, de forma alguma, querem ver ameaçado seu “sagrado” direito.

Em sua caminhada, a sociedade (ocidental) vem construindo uma noção de propriedade, que, como se viu logo antes, é também uma noção de pertencimento (Arendt), e que para Engels, a cada período histórico que se sucede, mudando o modo de produção, e para cada tipo de Estado, vai corresponder, sempre, a uma noção de propriedade, específica daquele período.

Assim, ao se visitar Hobbes, verifica-se que seu entendimento é o de que a “propriedade inexiste no estado de natureza”, mas foi instituída pelo estado Leviatã, que poderia, da mesma forma que a criou, suprimi-la.⁶² Locke, porém, e encerra-se a digressão com ele, afirma que: “a propriedade já existe mesmo no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo, que não pode ser violado pelo Estado.”⁶³

Se o Estado como o conhecemos surgiu no início da Idade Moderna como a única saída para a civilização – dos imperadores e conquistadores – é também idealizado como produto da razão, de uma sociedade racional, que se contrapôs à anterior, que está sendo deixada para trás.

A ideia de Estado como aparelho de coerção, e instrumento de dominação de classe da teoria marxista, assume mais uma nuance ao encontrar Gramsci, para quem o Estado

⁶¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p.37-39. (grifo nosso)

⁶² HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

⁶³ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1999.

não é um fim em si mesmo, mas um instrumento (que deveria ser) capaz de mediar os processos de transformação social, e mesmo de provocá-los, talvez pensando num Estado revolucionário (discutido por Foucault em ‘Microfísica do Poder’).

De qualquer modo, o Estado permanece essa entidade algo nebulosa, com fins nem sempre acessíveis ao entendimento, mais frequentemente invocado por cientistas políticos e sociólogos do que por advogados que, não raras vezes, estão pouco dispostos a lançar vistas para além da estrutura constitucional básica e imediata, a fim de descortinar as fontes essenciais da autoridade legal.⁶⁴

1.2.2 A propriedade privada

Até agora, apenas foi tangenciado um conceito de Direito Privado que, exarcebado, tornou a propriedade privada um dos objetivos centrais da proteção da lei.

Antes mesmo do Código de Napoleão, paradigma do direito privado, os revolucionários franceses sonharam em ver em sua bandeira, não a ‘*libertè*’ que lá ficou inscrita, mas ‘*propriètè*’, que era seu objetivo.

Durante o período das grandes codificações que se seguiu ao Código de Napoleão, e que se espalhou por toda a Europa Continental, a liberdade de “ter propriedade” era o centro das formulações.

Se, no passado longínquo, a noção de propriedade territorial coletiva não tinha sequer sentido, já que o homem vivia em grupos nômades. Logo mais adiante, algumas formas de domínio e posse familiares e até individuais acabaram se desenvolvendo, embora ainda prevalecesse o coletivo. A ideia de propriedade coletiva e/ou familiar persistiu ainda por longo período.

A família era proibida de vender a propriedade territorial sem a aprovação do clã. Um exemplo desse período, e que sobreviveu durante muito tempo na França, é o ‘direito de retrato’, pelo qual um membro da família do vendedor poderia exercer o ‘*droit de retrait*’ e comprar de volta a propriedade vendida.^{65/66}

⁶⁴ LOYD, Dennis. **A ideia de lei**. São Paulo: Martins Fontes, 1981. p. 148

⁶⁵ CAENEGEM, R.C.van. **Uma introdução histórica ao direito privado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.261-262

⁶⁶ Se especular-se suas consequências, pode-se encontrar nexos até mesmo no direito hodierno, eis que o comprador pode se ‘arrepender’ da compra.

E aqui se percebem muitos séculos passados, após ter saído definitivamente da barbárie, que a família irá exercer papel definitivo no surgimento e na consolidação da ideia de propriedade.

A vida nômade já ficara para trás e dera lugar à domesticação dos animais. A partir dali, com sua manada necessitando apenas de uma vigilância simples, o pastoreio substituía a caça. Ocorreu, então, outro tipo de acumulação de riqueza, não mais representada pelos cestos e instrumentos de caça, mas pela variedade e tamanho dos rebanhos.

A quem, no entanto, pertenceria essa riqueza nova? Não há dúvida de que, na sua origem pertenceu à gens. Mas bem cedo deve ter-se desenvolvido a propriedade privada dos rebanhos. [...] É indubitável, também, que nos úmbras da história autenticada já encontramos, em toda parte, os rebanhos como propriedade particular dos chefes de família, com o mesmo título que os produtos artísticos da barbárie, os utensílios de metal, os objetos de luxo e, finalmente, o gado humano: os escravos.⁶⁷

A família monogâmica, depois, será a forma característica da civilização, pois as novas riquezas acumuladas precisavam ‘ficar’, não mais apenas na gens, mas na família, e a certeza da descendência só seria efetiva se o núcleo fosse baseado apenas no casal – assim “a família monogâmica surge como uma necessidade econômica, e não pelo triunfo do amor romântico”, como afirma Engels.

É importante ressaltar que à acumulação privada e ao direito hereditário antecede o patriarcado, essa instituição tão duradoura quanto a família, que sepultou definitivamente a memória ancestral da linha sucessória materna em todo o ocidente. Estavam unidos, enfim, o patriarcado, a família e a propriedade privada.

Similar àquele direito “de retrato” já referido, as terras feudais sofriam também restrições para a venda, eis que consideradas inalienáveis pelo vassalo sem o consentimento do senhor do feudo.

É óbvio que as restrições sobre a venda da terra (no feudalismo) constituíam um obstáculo para o crescimento das cidades, numa época em que a necessidade de crédito e capitalização das rendas exigia que a terra fosse negociável. As cidades passaram então a incentivar o individualismo dos empreendedores em detrimento do antigo controle da terra pela família.⁶⁸

⁶⁷ ENGELS, op.cit., p.28, sobre a família sindiásmica, anterior à monogâmica, que anunciava o *pater familia* romano e a *famulus*’.

⁶⁸ CAENEGEM, op. cit., p.262.

Durante a Idade Média, na Europa, da mesma forma que as corporações de ofício, o clero e a nobreza tinham estatutos jurídicos próprios; havia discriminação a favor dos proprietários de terras rurais e urbanas, e suas declarações, provas ou testemunhos tinham peso maior do que dos demais cidadãos.

Nesse mesmo período, a importância dada à família era tal, que a propriedade do falecido tinha que, obrigatoriamente, permanecer em sua posse, e o patrimônio então era dividido entre os filhos varões. A sucessão testamentária era desconhecida, no entanto o direito de sucessão estava já estabelecido.

Entretanto, pelas guerras de conquista, a terra também era repartida, e um exemplo bem conhecido no Ocidente de organização da propriedade (conquistada, tomada, colonizada) talvez seja o do império romano, principalmente se forem considerados os aspectos normativos instituídos por seus juristas. Por outro lado, um paradoxo se estabelece, pois os romanos não deixaram uma definição absoluta de “propriedade”, mas sua configuração no instituto “*dominus*”, cujo conceito mais se aproxima de “domínio”, posse e não propriedade como hoje é conhecido.

É de se registrar que somente na Idade Média os juristas passaram a definir a propriedade como o direito de usar (*ius utendi*), fruir (*ius fruendi*) e abusar (*ius abutendi*) da coisa (*res*).⁶⁹

Já na Idade Moderna, é sabido que foi a Revolução Francesa que deu um novo tratamento à propriedade, tanto no aspecto político-ideológico, como no jurídico. Ampliou seu significado, proporcionando a abolição dos privilégios do clero e da nobreza, cancelando os direitos perpétuos, privilegiando os bens imóveis (terras) em detrimento da coisa móvel.

A concepção de propriedade como um direito natural, anterior à sociedade, presente em Locke, provoca um impasse em sua justificação, eis que deve ser compreendida, como diz Duguit⁷⁰: “como uma contingência, resultado da evolução social”, e somente será justo pela “missão social que se lhe incumbe”.⁷¹

Os autores desta linha de pensamento atribuem ao direito de propriedade um caráter egoístico, quando exercido sem utilidade, caracterizando um abuso. Nesta seara, novamente Duguit, para quem o direito positivo “não deve proteger o direito absoluto” do

⁶⁹ LEAL, Rogério Gesta: **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p.40.

⁷⁰ DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Ícone, 2006, p.29.

⁷¹ DUGUIT, Idem.

proprietário, mas deve garantir a liberdade do possuidor de “construir riqueza com a finalidade de cumprir uma missão social”.

Embora a inviolabilidade da propriedade ainda tenha valor significativo na sociedade ocidental, vem a percepção de que este “princípio” tem sofrido significativas “usurpações”, eis que impostos são cobrados, um vasto controle urbanístico dos usos do solo e das edificações foi desenvolvido, poderes de aquisição compulsória ampliados; hoje são medidas aceitas como características do instrumental do Estado para controlar o bem-estar da sua comunidade. A noção de que a propriedade não pode ser arbitrariamente adquirida sem uma compensação adequada, vem acompanhada da discussão sobre o que, ou quanto, seria essa adequação.

A liberdade, portanto, de “ter propriedade”, acaba limitada, e o exercício do direito de propriedade não mais está ligado à natureza, mas, cada vez mais, à função que a propriedade cumpre no seio da sociedade.

O grau de complexidade que adquiriu o instituto da propriedade está ligado, visceralmente, à noção patrimonial com que a cultura e o direito ocidentais o abordam, e com ela (noção), a desigualdade na distribuição e no acesso à terra.

1.2.3 O fenômeno urbano

Vive-se em um mundo cada vez mais urbano. Mas o que é, realmente, este urbano?

Trata-se, pois, de um processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural⁷². Todavia, não é apenas isso.

Campo e cidade: esta relação está situada historicamente, e a dominação desta sobre aquele, resultado da primeira grande divisão social do trabalho, marcou, definitivamente, a sociedade, desde a mais remota antiguidade, até alcançar a contemporaneidade capitalista, híper liberal em crise dos dias que seguem.

As fronteiras entre o espaço urbano e o rural estão, a cada dia, mais difusas e de difícil identificação, mas nem sempre foi assim.

O chamado ‘fenômeno’ da urbanização ocorre quando a cidade industrial ascendeu no horizonte do capitalismo, como já se teve a oportunidade de comentar:

⁷² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995, p.21.

Tomando o Planeta como um todo, a população considerada urbana representava apenas 1,7% do total nos inícios do século XIX; em 1950, tal percentual era de 21%, percentagem que passa para 25% em 1960, 37,4% em 1970 e de 41,5% em 1980. O fenômeno da urbanização é, hoje, avassalador nos países do Terceiro Mundo. A população urbana dos países subdesenvolvidos (sic) (tomadas apenas as cidades com mais de vinte mil habitantes) é multiplicada por 2,5 entre 1920 e 1980, enquanto nos países subdesenvolvidos o multiplicador se aproxima de seis. O retardo da urbanização nos países do “Sul” é seguido por uma verdadeira revolução urbana.⁷³

Dos ‘burgos’ mercantis para a ‘cidade’ industrial, tem-se *a transformação da cidade em urbano*.

O fenômeno urbano, tal como hoje é vivido e percebido, iniciou com a cidade industrial e se expandiu sobre o território da própria cidade, abarcando o espaço regional e sobre o campo – antes afastado e auto-suficiente (hoje dependente).

O urbano pode então ser entendido como uma síntese da anterior oposição dialética campo-cidade, como manifestação material e sócio-espacial da sociedade urbano-industrial, muito mais que o traçado, muito mais que quadriláteros onde vive a maior parte da humanidade nos dias que seguem.

Aliás, a questão urbana se transforma em uma questão ‘espacial’, eis que reflete não mais a dicotomia cidade-campo, mas outra oposição: entre aqueles que detêm o poder político e com ele controlam os meios de reprodução, e os que deles dependem para sua sobrevivência.

É à medida que o ‘tecido’ urbano se estende sobre o território, tal como antes Roma e suas estradas, que leva com ele a ‘polis’ e a ‘civitas’, e a ideia do urbano como uma forma de ser e de ver o mundo e a sociedade.

Se no início do século XIX a aglomeração urbana era sinônimo de doença e pobreza, também esses pobres e doentes foram, pela primeira vez, elevados à categoria política. Além disso, o espaço urbano era o espaço burguês por excelência, invejado e desejado. Esse ‘espaço’ urbano é, desde então, o produto de relações materiais sociais determinadas, que lhe darão forma e conteúdo, função e significação social.⁷⁴

Mais que um ‘espaço’, o urbano é uma questão ideológica, precisamente no sentido de que confunde num mesmo discurso a problemática das formas espaciais, o processo de reprodução da força de trabalho e a ‘cultura’ da sociedade com a qual convive; ideologia essa, definida no plano da produção de conhecimento, que assimila “certo modelo histórico

⁷³ SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1996, p.41-42.

⁷⁴ CASTELLS, op. cit., p.182.

de reprodução da força de trabalho”, mascara o caráter classista das relações e acaba por “naturalizar” as contradições sociais.⁷⁵

Territórios, de urbanização extensiva⁷⁶, ou generalizada, organizados por comunidades divididas entre os “de dentro” e os “de fora” das cidades, expõem a incapacidade dessas mesmas comunidades de construir comunidades coesas, levando a uma constatação política: o fenômeno urbano está atravessado pela dissociação entre “*urbes*” – a forma espacial da cidade – e “*civitas*” – as relações sociais e políticas, aí se instalando um paradoxo, eis que foram essas duas dimensões que emanciparam os indivíduos do feudalismo e fizeram surgir novos padrões baseados na tolerância da convivência entre tão próximos vizinhos.⁷⁷

No Brasil, encontramos essa realidade “urbana” até mesmo em pequenas cidades interioranas, eis que, como até agora se constatou, o urbano se exterioriza como uma ‘ideia’.

A urbanização brasileira teve início, realmente, na primeira metade do século XX e intensificou-se, especialmente, a partir da década de 30 daquele século.

A densificação populacional das cidades pela concentração de atividades industriais em pólos específicos de desenvolvimento, especialmente no Sudeste, vai provocar o chamado “inchaço” do núcleo urbano, com seus consequentes problemas de favelização, subemprego, desemprego e criminalidade.

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução dos conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.⁷⁸

⁷⁵ CASTELLS, op. cit., p.537-538.

⁷⁶ O conceito de “urbanização extensiva” tem sido usado por vários pensadores e técnicos das áreas de direito e urbanismo, entre eles o professor Monte Mór, que explica ser este tipo de urbanização, a materialização “sócio-temporal dos processos de produção e reprodução resultantes do confronto industrial com o urbano, acrescido das questões sócio-políticas e cultural intrínsecas à polis e à civitas, que têm sido estendidas para além das aglomerações urbanas, ao espaço social como um todo.

⁷⁷ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles; reforma urbana e desenvolvimento nacional*. In: **Innovaciones Locales ante Inseguridades Globales: los casos de Brasil y Espana**. CIDOB/FGV: Barcelona, 2007. Texto disponível em: <www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/2RIBEIRO.pdf>. Acessado em: 04/05/2009

⁷⁸ MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Texto disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/04textos/conhecer.doc>. Acessado em: 04/05/2009; e/ou

Ainda refletindo sobre o contraste no habitat urbano, segue a professora Ermínia Maricato:

Na década de 40, quando apenas 31% da população brasileira eram urbanos, as cidades eram vistas como o lado moderno e avançado de um país predominantemente agrário e atrasado. De 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a 7% ao ano, o que é um aumento excepcional sob qualquer ponto de vista. O processo de urbanização/industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista. No início do século XXI, quando 82% da população do país são urbanos, a imagem das cidades, especialmente das metrópoles, se apresenta bastante diversa daquela de 60 anos antes. Violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos, infância abandonada etc. etc. Em apenas nove metrópoles moram 50 milhões de pessoas, mais do que a população da maior parte dos países da Europa ou da América Latina. Em 50 anos, a população urbana brasileira cresceu mais de 100 milhões de indivíduos. A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas comunicações, sem deixar, entretanto, de reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização e apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem.⁷⁹

Nessa linha de pensamento, porém sem a pretensão de esgotar o tema, pode-se observar que as cidades – embora esse inchaço seja aparentemente caótico e sem nexos – o representam, na sua espacialidade, as castas nas quais a sociedade se encontra dividida e que, eventualmente, aflora em conflitos entre a cidade legal e a “ilegal” – esta que a legislação teima em “enquadrar”.

1.3 A propriedade urbana no Brasil

1.3.1 A cidade para poucos: aspectos da formação e desenvolvimento da desigualdade

As cidades brasileiras refletem uma sociedade que não consegue superar sua herança colonial, pois não conseguem distribuir equitativamente suas riquezas,

<http://www.fag.edu.br/professores/deniseschuler/1%20BA%20SEM%202008/PUR%20II/Trabalho%202%20BA%20bimestre/Textos%20de%20apoio/conhecer%20para%20resolver%20a%20cidade%20ilegal.pdf>.

Acessado em: 04/05/2009

⁷⁹ MARICATO, op. cit.

socializando assim a pobreza. E todas as tentativas de mudar esse quadro esbarram em obstáculos políticos, ideológicos e econômicos. No centro da desigualdade, encontra-se, certamente, a questão do acesso à propriedade da terra, seja ela urbana ou rural.

A Coroa portuguesa promovia a distribuição das terras na colônia, pelas chamadas ‘*sesmarias*’. Da mesma forma, na municipalidade, o “rocio” (roça), eram as terras em que se implantavam casas e pequenas áreas de criação e cultivo de subsistência – no Brasil não havia a propriedade privada da terra como modernamente se conhece. Nesse tempo, a terra ainda não tinha valor comercial, porém a Lei das Terras acabou por transformá-la em mercadoria a partir de 1850.⁸⁰

Mas foi antes da aprovação da Lei das Terras, entre o fim das *sesmarias* e o ‘novo’ estatuto, que o latifúndio se consolidou. A demora, apoiada pelos grandes proprietários, na aprovação da Lei inviabilizou um projeto liberal de colonização branca em pequenas propriedades, baseada nos colonos europeus, em terras vendidas e financiadas pelo Estado. Como se lê hoje nos livros de História do Brasil, os colonos europeus que vieram acabaram por substituir a mão-de-obra escrava nos latifúndios.

Se antes da Lei das Terras a riqueza das elites da época era medida não pela extensão das terras, mas pelo número de escravos, eis, segundo Ermínia Maricato, a razão da “coincidência” da promulgação da Lei e a abolição definitiva do tráfico de escravos, que deslocou o indicativo de poder para a terra possuída.

Duas classes: os proprietários de terras de um lado e, de outro, os escravos (ainda não libertos) e também os imigrantes, os quais já eram numerosos em 1840. Assim era no meio rural, mas também na zona urbana a Lei das Terras teve significativa influência: é através dela que serão distinguidos “solo público” e “solo privado”, institucionalizando o acesso à terra urbana, definindo os padrões de uso e ocupação do solo. Dessa forma, nas cidades e no meio rural, as políticas e a estrutura institucional serão implementadas para não alterar a hegemonia das elites agrárias.

Também, com a Lei de Terras, ficaram estabelecidas a compra e venda como forma de aquisição da propriedade, restringindo definitivamente o universo de acesso a ela. José de Souza Martins⁸¹ diz, em seu livro *O Cativo da Terra*, que a Lei de Terras, ao cortar o acesso à terra por parte dos homens (negros) livres e dos imigrantes, principalmente no Sudeste brasileiro, garantiu a mão-de-obra necessária à lavoura cafeeira, analisando

⁸⁰ FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio: Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização. São Paulo: UNESP, 2005, p. 21 a 26.

⁸¹ MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.

justamente a passagem do trabalho escravo para o livre, e o monopólio da propriedade da terra, bases do capitalismo, reforçando a importância da Lei no processo de transição este sistema econômico em pleno século XIX no Brasil.

Não apenas no campo a restrição à propriedade será sentida. Nas cidades, principalmente nas periferias, já será sentida a consequência da Lei de Terras com o deslocamento de parcelas significativas de novos trabalhadores livres, porém sem trabalho e sem *roçio* onde trabalhar e morar.

Antes da industrialização, o Brasil passa por um extenso período agro-exportador que, ao deslocar do meio rural para a cidade a responsabilidade da movimentação econômica, transforma o meio urbano em nova referência.

É nesse período, agro-exportador e de industrialização incipiente, que São Paulo e Rio de Janeiro sofreram as primeiras intervenções urbanas do Estado, na direção de criação de uma nova imagem da cidade – mais parecida com a européia – que refletisse aquele padrão estético, e noutra, de afastar das vistas da elite de então e dos estrangeiros “o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço”. As reformas urbanas de então criaram uma cidade fictícia, “uma cidade para inglês ver”.⁸²

A segregação sócio-espacial urbana tem então um início que também é seu promotor: o Estado. Mas a dinâmica desta segregação deve ser observada também sob o ponto de vista da “localização” – fator de diferenciação espacial: terrenos “bem localizados” deverão ser adequados ao fim a que se destinam, assim, lotes com vista privilegiada, acesso fácil, próximo à rodovia ou à ferrovia são mais valiosos para os mais variados interesses – moradia, escoamento da produção, ou comércio de atração.⁸³

É possível identificar dessa forma que, ainda no século XIX, nas cidades brasileiras, os bairros mais centrais, os quais tinham infraestrutura, concentravam mais gente, tinham linhas de transporte (no caso, bondes), eram próximos a estações férreas e, por isso, privilegiados. Nesses bairros, a “vida urbana acontecia”, e a elite construía seus palacetes.⁸⁴

Desde então, a implantação de infraestrutura se deu em áreas concentradas e, não por acaso, ocupadas pelas classes dominantes.

O Brasil, como outros países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (conforme classificação assimilada), inclui-se entre aqueles que tiveram, ou têm, uma industrialização

⁸² FERREIRA, op. cit.

⁸³ FERREIRA, op. cit., e MARX,

⁸⁴ RIBEIRO, Luis César Queiroz, e CARDOSO, Adauto Luiz. Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: **Espaço e Debates**: Revista de estudos urbanos e regionais, nº.37. São Paulo: NERU, 1994.

diversificada e desequilibrada, diferentemente dos países de capitalismo desenvolvido (avançado).

A industrialização nos países subdesenvolvidos ocorre por choques profundos com ramos inteiros de produção implantados (a indústria automotiva no Brasil é um exemplo), e não pelo amadurecimento das inovações tecnológicas.

Mais precisamente, no dizer de Rogério Gesta Leal:

Enquanto nos países desenvolvidos as mudanças ocorrem à medida que determinadas inovações tecnológicas amadurecem, nos países não-desenvolvidos, ramos inteiros de produção são implantados, de uma só vez, submetendo a estrutura econômica a choques muito mais profundos. Veja-se que nos países desenvolvidos, o conjunto da população está, em regra, integrado na economia de mercado, enquanto nos subdesenvolvidos boa parte da população ainda se encontra numa economia cuja organização produtiva lhe provê apenas a subsistência imediata, ou seja, não produz excedentes agrícolas de vulto à comercialização.⁸⁵

A migração campo-cidade, nesses países, vai se dar por pressões positivas, com a oferta de melhores empregos nas cidades; e negativas, que expulsam o homem do campo. Essa migração, no entanto, não vai provocar imediata demanda por produtos urbanos (terrenos, infraestrutura, moradia), considerando-se a pobreza do imigrante e seu baixo poder aquisitivo.

Nesse particular, a formação territorial brasileira, nunca recebeu uma atenção mais demorada por parte dos governos, deixando-se o tratamento das questões urbanas, principalmente as que dizem respeito à propriedade urbana, ao sabor das tendências e das necessidades políticas elitistas de cada época.

O aparente caos da cidade é apenas produto do fenômeno urbano. A especulação imobiliária e a concentração da propriedade urbana são consequências de um movimento irresistível em direção ao emprego e a ‘melhores condições de vida’.

Para essa população migrante, que é a mão-de-obra necessária para o desenvolvimento das grandes cidades do sudeste brasileiro, restou a ocupação de cortiços, a compra de terrenos em loteamentos informais e seu assentamento em áreas de periferia, formando-se as favelas.

⁸⁵ LEAL, op. cit., p.61.

Os loteamentos informais foram se afastando cada vez mais dos centros urbanos e dos locais de trabalho, criando novas necessidades a cada leva de novos migrantes.

Essa concentração, no Brasil, não foi acompanhada da adoção de políticas urbanas que amenizassem as desigualdades e possibilitassem um crescimento racional e ordenado dos centros urbanos.

Os lotes mais baratos, acessíveis àqueles migrantes, eram os mais afastados do ‘centro’ e constituídos, como já foi referido, informalmente. Nessa realidade, o migrante encontra para ‘comprar’ quatro tipos de lotes, dispostos lado a lado na periferia das cidades: o legal, o irregular, o clandestino e o grilado.⁸⁶

Na realidade, no Brasil, desenvolveram-se, quase sempre, duas cidades em uma: uma com regulamentos urbanísticos, infraestrutura adequada, com recursos públicos em quantidade suficiente para atender às necessidades de seus moradores; e outra sem infraestrutura ou regulamentação, esquecida pelos investimentos públicos. Como se fosse uma definitiva e outra provisória. Uma cidade oficial, com a beleza e a formosura da polis grega e a estrutura e a funcionalidade da *civitas* romana; e a outra, da plebe, sempre empurrada para mais longe das vistas e da proteção oficial.

A desigualdade na distribuição e na possibilidade de acesso à terra urbana, trouxe para o doutrinador a preocupação, e coube ao legislador a tarefa de regulamentar essas duas faces de uma mesma sociedade.

1.3.2 A cidade para poucos: aspectos políticos, dogmáticos e legais da desigualdade

Na história da propriedade urbana no Brasil, desde as Ordenações Régias portuguesas, já se percebe a existência de dispositivos que tratam da ocupação urbana, principalmente, voltados às construções, preocupados com um padrão estético e com os direitos de vizinhança. Eram dispositivos gerais, de natureza civil e de direito privado, que fixavam os princípios básicos. À autoridade local cabia impor as restrições especiais, adequadas a cada cidade.

Desde cedo, é possível verificar que, na tradição jurídica brasileira, a responsabilidade municipal é concorrente da constitucional em matéria de legislação e

⁸⁶ IMPARATTO, Ellade. Usucapião Constitucional Urbano. In, **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. JÚNIOR, Nelson Saule. Coord. São Paulo: Pollix – Max Limonad, 1999, p.207-209

cumprimento de normas urbanísticas. No aspecto da regulação da propriedade urbana, as Ordenações Régias legaram ao presente, dentre outras tradições, a de atribuir aos regulamentos administrativos o poder de delimitar e fixar os limites da fruição do direito de propriedade e a de fixar normas genéricas na legislação nacional, deixando a cargo das autoridades municipais a edição de normas específicas.⁸⁷

Mais adiante, na Carta Política de 1824, fica estabelecido que todo cidadão tem o direito de intervir nos negócios de sua Província, principalmente naqueles relativos a seus “peculiares interesses (art.71) e, que em todas as cidades há a Câmara, responsável pelo governo econômico e municipal (art.167)”.

Desde então, é através da doutrina administrativa que se vai reconhecer aos municípios o poder de regular e regulamentar as construções e a ocupação da propriedade urbana.

Diz Leal:

Se a Constituição Imperial, e mesmo a primeira Carta Republicana não previram restrições ao direito de propriedade, exatamente porque reconheciam e garantiam a propriedade em toda sua plenitude, os municípios ainda assim exerciam um poder de polícia em certas matérias, dentre as quais se incluíam os assuntos referentes a edificações. Apesar disso, a participação efetiva destas comunidades e seus poderes instituídos foi muito tímida ao longo da história brasileira, deixando os Municípios de regular com propriedade e seriedade a ocupação do solo urbano.⁸⁸

A competência privativa da União na edição de normas que se referem à elaboração de planos, à vinculação da sua atribuição legislativa e à exploração de determinados serviços vem sendo consagrada nas Constituições da República.

É a partir da República, também, que o Direito Administrativo evolui, já que é o responsável por uma parcela significativa do exercício do Poder Político institucional sobre a propriedade urbana.

Após a década de 30 do século passado, a feição do Direito Administrativo altera-se mais ainda ao adotar um caráter mais socializante, intervindo mais incisivamente na ordem social.

⁸⁷ LEAL, op. cit., p.82-83.

⁸⁸ LEAL, idem, p. 85-86

O conceito de função social da propriedade, introduzido pela Constituição de 1934, demarca uma nova fase formal do direito positivo brasileiro em matéria de urbanismo e de propriedade urbana. A partir daí, tem-se um parâmetro legal de orientação sobre a natureza jurídica e política da propriedade, sujeitando-a inclusive às limitações da lei, impostas ao particular em benefício do bem comum.

A Constituição de 1946 também tratou da propriedade. Observou dois ângulos diferentes: como direito individual, no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, e quanto ao seu uso, no Capítulo da Ordem Econômica e Social, atrelando a propriedade ao objetivo de alcançar o bem-estar social.

Na Constituição Federal Brasileira Outorgada de 1967 e em sua Emenda de 1969, ficou consagrada a expressão “função social da propriedade” (art.157, inciso III). O instituto jurídico, porém, que ainda regravava o exercício e os limites do direito de propriedade era o Código Civil de 1916, em seus artigos 524 a 527 e 572.⁸⁹

1.3.3 A propriedade e seus limites na Constituição Brasileira de 1988

Ao tomar em suas mãos os destinos daquele novo período, a sociedade civil⁹⁰, através da Assembléia Nacional Constituinte estabelece, na via contrária do autoritarismo que ficava para trás, outro modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito, como resposta às pressões dos movimentos sociais e à influência de acordos e convenções internacionais que o Brasil vinha assinando. Esse novo modelo de Estado incorpora, de maneira decisiva, os modelos liberal e social, a igualdade e a solidariedade.

Enfim, a Constituição Federal Brasileira de 1988 ficará tão impregnada da noção de que a Lei terá, enfim, conteúdo de transformação do *status quo*:

⁸⁹ LEAL, op. cit., 86 a 91.

⁹⁰ Sociedade civil: é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não-estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que, com sua cultura, com seus valores éticos e políticos, e suas dinâmicas associativas, chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder. Isso para Gramsci, mas neste caso específico, mais concretamente, a sociedade brasileira civil em contraposição ao autoritarismo militar que deixava o poder depois de vinte anos de Ditadura.

[...] o Estado Democrático de Direito carrega em si um caráter transgressor que implica agregar o feito incerto da Democracia ao Direito, impondo um caráter reestruturador à sociedade e, revelando uma contradição fundamental com a juridicidade liberal a partir da reconstrução de seus primados básicos de certeza e segurança jurídicas, para adaptá-los a uma ordenação jurídica voltada para a garantia/implementação do futuro, e não para a conservação do passado [...].⁹¹

Ao mesmo tempo em que asseguraram a propriedade privada como um direito fundamental, os Constituintes estabeleceram também que este direito seria mitigado pela exigência do cumprimento da sua função social, tornando-a acessível ao Poder Público prevendo e regulamentando as hipóteses de interferência estatal nos bens de domínio particular quando assim fosse necessário ao bem comum, vinculando o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.

Assim, como já constatado, vem disposto no artigo 5º, inciso XXIII: “a *propriedade atenderá sua função social*”, e para os casos em que haja o descumprimento deste preceito, no capítulo da Ordem Econômica, o artigo 170, incisos II e III, estabelece sanções e, naquilo que respeita à propriedade de imóveis urbanos e rurais nos artigos 182 e 191.⁹²

Artigo. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II – Propriedade privada; III – Função social da propriedade”. [...]

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

Artigo. 191: “Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.”

Da mesma forma, com respeito à propriedade urbana, o Poder Público Municipal, poderá, mediante lei específica, exigir do proprietário do solo urbano que não cumpra a sua função social, que promova seu aproveitamento, sob pena de se ver obrigado a,

⁹¹ MORAIS, José Luiz Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 94-95.

⁹² **Constituição Federal**, Código Civil, Código de Processo Civil. 8ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

compulsoriamente parcelar ou edificar seu imóvel, sofrer tributação progressiva ou desapropriação.⁹³

A usucapião especial constitucional urbana, também chamada *pró-moradia*⁹⁴ é inovação do Constituinte que se encontrava pressionado pelos movimentos sociais pela reforma urbana, e apresentaram emenda popular nesse sentido. Porém, nesta modalidade de aquisição da propriedade, ainda não será possível usucapir terras públicas, ainda há a exigência de moradia efetiva e de uso exclusivamente residencial, pelo período de cinco anos, sem oposição. O lote tem tamanho especificado e não poderá ultrapassar os duzentos e cinquenta metros quadrados e seu possuidor não poderá ser proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural.

Embora essas inovações e avanços, o texto constitucional padeceu, por longo período, de eficácia para tais dispositivos, em torno dos quais a discussão sobre sua aplicabilidade (imediate) encontrava eco naqueles segmentos que, até hoje, se opõem à democratização do acesso à propriedade do solo, seja ele urbano ou rural, ficando suspenso o texto até sua regulamentação com o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001, que logo será trabalhado, em capítulo especial.

⁹³ **Artigo 182**, CF de 1988. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. C.F., op. cit.

⁹⁴ **Artigo. 183** - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. C.F. op. cit.

CAPÍTULO 2

2.1 A reforma urbana

2.1.1 Os Movimentos Populares: uma distinção necessária

A distinção entre o que se entende por movimento social e movimento popular se faz conveniente, a fim de perceber a especificidade do movimento popular pela Reforma Urbana.

Movimento social é como uma dinâmica que a sociedade civil gera orientada para a defesa de interesses específicos, cuja ação é direcionada ao questionamento de estruturas postas, de dominação, de forma absoluta ou fragmentada. A “vontade” do movimento social é a transformação (total ou parcial) das condições que impedem sua melhoria social, sua mobilidade, por isso podem, ou não, ser organizados – algumas vezes, tende-se a confundir uma ‘organização social’ com o próprio movimento.^{95/96}

Movimento social não tem sempre o mesmo estrato social, eis que existem movimentos que representam os interesses do povo e há aqueles que representam setores dominantes do “*status quo*”, que não têm interesse na transformação social total, menos ainda absoluta. Apenas, e eventualmente, admitem transformações e reformas parciais.

⁹⁵CAMACHO, Daniel. Movimentos sociais: algumas discussões conceituais. In: **Uma revolução no cotidiano**. Org.: SCHERER-WARREN, Ilse e, KRISCHKE, Paulo J. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.214 a 219.

⁹⁶ Exemplo de organização social pode ser o sindicato, que às vezes apóia a conquista de algum objetivo, e outras vezes dificulta e até obstaculiza; às vezes intermédia a favor, às vezes contra, os interesses objetivos do movimento operário.

Pode-se dizer que os movimentos sociais manifestam-se em duas grandes vertentes (CAMACHO, SCHERER-WARREN): de um lado, aqueles que representam os interesses dos grupos hegemônicos; e, de outro, os que expressam os interesses dos grupos populares.

Esse segundo tipo, que expressa o interesse popular, é conhecido como Movimento Popular. E, para estabelecer mais uma definição, há de se destacar o que se entende por “popular”, eis que uma categoria “povo” é categoria mutante – ao longo da história, ao longo do tempo.

A definição de povo, mesmo sendo categoria “mutante” ao longo da história, tem conteúdo real. O povo é constituído por aqueles setores da sociedade que sofrem dominação e exploração; assim, a dinâmica do povo “em movimento” – os movimentos populares – não pode ser entendida sem uma referência de classe da doutrina marxista. Alain Touraine⁹⁷, porém, em uma crítica à modernidade, observa a existência de uma ruptura no conceito de luta de classes quando eleva o movimento social à categoria de Sujeito⁹⁸, expressando o limite da teoria marxista para alcançar justamente a subjetivação, posterior à sociedade industrial, que não será mais racional, historicista, mas capaz de realizar a própria “natureza humana”:

Essa concepção dos movimentos sociais, aqui aplicada à sociedade industrial, está em ruptura com a ideia marxista de luta de classes, mesmo se uma e outra analisam os mesmos fenômenos históricos. Porque a concepção marxista identifica a ação operária com a natureza e ao desenvolvimento histórico, e o capitalismo com a construção do mundo artificial, irracional, do lucro, oculto por categorias pseudopositivistas da economia política, e pelas brumas do pensamento religioso. O triunfo do movimento operário será o da realização, não do espírito como pensava o Hegel da modernidade, mas da natureza humana.⁹⁹

Nessa nova visão sobre os movimentos sociais, que também chama de movimento operário¹⁰⁰, Touraine refere-se a um “ator coletivo, cuja orientação maior é a defesa do sujeito, a luta pelos direitos e a dignidade dos trabalhadores”, muito mais do que a defesa, antes revolucionária, do marxismo, o qual definiu o chamado proletariado por aquilo que

⁹⁷ TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

⁹⁸ *Subjetivação*, alguns recortes para um conceito em Touraine (*op.cit.*): "O sujeito é um modo de construção da experiência social, como o é a racionalidade instrumental [subjetivação = movimento cultural que se opõe ao movimento cultural da racionalização] (p.248); "A defesa do sujeito, a subjetivação, está repleta de movimento social, uma vez que as orientações culturais de uma sociedade... são inseparáveis da forma social que lhes dão os conflitos sociais..."(p.256); "Condição para o indivíduo se tornar sujeito: que se oponha à lógica da dominação social em nome de uma lógica da livre produção de si." (p. 247).

⁹⁹ TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 253-254.

¹⁰⁰ TOURAINE, *op. cit.*, p. 254.

ele não possui, ou seja, a propriedade. Mas, diz também, que um movimento social “é ao mesmo tempo um conflito social”¹⁰¹, além de um projeto cultural e que uma luta específica, reivindicatória não é, por si, um movimento social, que acontece se os sujeitos superam a fronteira da racionalidade imposta pela industrialização.

Aparentemente, tem-se aqui um paradoxo, que se estabelece entre aqueles autores que afirmam ser um movimento social qualquer movimento da sociedade, cada qual composto e reivindicando por ‘sua’ classe social, e outro que afirma a constituição do movimento social como Sujeito, ele próprio dividido internamente, porém abandonando a noção de classe social, insistindo que esta seja substituída por aquele.

Mesmo assim, a constituição do movimento popular acaba ocorrendo quando ele ultrapassa a ação desarticulada, em meio a outros tantos movimentos, em direção a uma ação permanente, estruturada e com objetivos políticos¹⁰². No caso em questão, objetivo que principia com o fato de não ter moradia (propriedade) e segue pelo direito humano de moradia digna, avançando para a luta política. Este ponto representa, além da constituição propriamente dita de um movimento social, um avanço, a conquista de uma etapa qualificada nas lutas populares, pois, a partir dali, não se tratam apenas de interesses “gerais” da sociedade civil, mas do “engajamento” do movimento popular em direção à sociedade política, em busca da transformação do próprio Estado em seu benefício.

A importância desses movimentos vai, também, além das questões específicas, para pretender alcançar o controle social pela cidadania de, como diz Sherer-Warren “de empoderamento das populações mais excluídas e discriminadas [...]”¹⁰³

Na construção do seu caminho, os movimentos sociais populares aprendem, e esse aprendizado produz novos ordenamentos sociais a partir das lutas e práticas cotidianas e do confronto com as estruturas existentes, num processo permanente. Essa é a construção da cidadania, conceito que pode assumir feição conservadora e se tornar um instrumento de dominação e neutralização, porém é através desses movimentos que as mudanças no sistema de dominação podem acontecer.

Quando, então, refere-se à categoria movimento popular, está se referindo “a uma dinâmica social constituída por uma vontade, em geral coletiva, de desenvolvimento em

¹⁰¹ TOURAINE, op. cit., p. 254.

¹⁰² CAMACHO, op. cit., p. 221.

¹⁰³ SHERER-WARREN, Ilse. Forças sociais, resistência e organização. Exposição feita à 4ª. SSB/CNBB, 2006. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/ns/modules/mastop_publish/files/files_486539cb2c04c.pdf> Acessado em: 26/01/2009.

sujeito político”¹⁰⁴, que tem nas classes sociais sua determinação principal (de objetivo específico à permanência no cenário político).

Assim, é possível entender o surgimento, o aprendizado e a permanência do movimento popular por moradia e, em seguida, pela Reforma Urbana no Brasil.

Essa observação se deve ao fato de haver uma conexão fundamental entre carência habitacional e urbanização, em razão da exclusão do mercado imobiliário de grandes parcelas da população, empurrando-as para as periferias informais das cidades.

2.1.2 Os movimentos populares pela Reforma Urbana

A partir da primeira década do século XIX, a história do Brasil vai ser permeada pelos movimentos sindicais e operários constituídos nos centros urbanos e que foram os primeiros a influenciar políticas públicas, mesmo que de forma incipiente.

Mais recentemente, o período da ditadura militar, iniciado em 1964, pode ser considerado como um marco para a participação popular como se conhece hoje em dia. Antes mesmo, ainda em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, parte das mobilizações que preconizavam as chamadas Reformas de Base.

Durante aquele período (da ditadura militar), mesmo com a feroz repressão política, emergiam novos movimentos sociais nas frestas do sistema. De existência às vezes precária e passageira, tinham cunho assistencial e de apoio a trabalhadores demitidos ou em greve; eram as comunidades eclesiais de base (CEBs) e associações de moradores de bairro. Estes novos movimentos assumiram reivindicações diretamente ligadas às suas condições materiais de vida: a moradia, a saúde, a infraestrutura urbana.

No Brasil, e também em outros países da América Latina, quando se espalharam pelo continente os regimes de exceção, já a partir do final da década de 70 e início da de 80 do século XX, destacaram-se os movimentos sociais populares articulados e organizados por grupos de pressão e oposição ao regime militar, muitos deles, inspirados pela Teologia da Libertação. Com o retorno à democracia, ao final dos anos 80, e já entrada a década de 90, o cenário se modificou: as manifestações populares praticamente desapareceram das ruas, dando a impressão de um declínio do movimento. Entre as causas discutidas pelos

¹⁰⁴ CAMACHO, op.cit., p. 221

especialistas para essa crise estaria, justamente, o desaparecimento do seu “inimigo” – o regime militar.

Se os movimentos populares realmente saíram das ruas, o que é uma verdade, também é verdade que a sua articulação política mudou e, em novas batalhas, foram decisivos para a conquista de vários novos direitos sociais, inscritos na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Ilse Scherer-Warren dá conta que, nos anos recentes, a sociedade civil brasileira, “expressão das forças sociais populares”, tem se organizado, basicamente, em três formatos: as chamadas “organizações locais”, nas quais se colocam as ONGs¹⁰⁵, o terceiro setor, as associações civis, pastorais, movimentos sociais de base, empreendimentos solidários, entre outros; as “organizações de articulação política”, aí classificando os diversos Fóruns, as redes interorganizacionais; as “mobilizações/protestos”, em que se enquadram as marchas, campanhas, “semanas”, mutirões sociais, grito dos excluídos; e, o que chama de rede de movimento social, formada por todos os sujeitos antes citados, que se organizam “pela paz, contra a violência, os movimentos indígenas e quilombolas.”¹⁰⁶

É com base no “movimento cívico” contra a ditadura militar que o movimento popular vai se afirmar, tendo como suas diretrizes mais destacadas a autonomia e a independência política e organizativa – queriam distância da estrutura governamental e estatal.

A partir de 1990, ocorrerem novas formas de organização popular e ficaram mais institucionalizadas. Aqui, irão se constituir os Fóruns Nacionais: pela Moradia Popular e pela Reforma Urbana, entre outros. Juntamente com este novo “formato”, vêm também novas práticas, como os encontros nacionais com ampla mobilização, o que ampliou a discussão e a elaboração de diagnósticos mais fiéis e abrangentes das diversas realidades sociais do país, proporcionando a definição de metas e objetivos estratégicos, a fim de combater as mazelas e dificuldades.

Também, durante essa década de 90, emergiram com força conflitos sociais que opuseram, diretamente, camadas sociais diferentes, aí se destacando o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), os atingidos por barragens (MABs), os “sem teto”, entre outros.

¹⁰⁵ ONGs: ecologistas, de defesa da mata atlântica, dos golfinhos, viva Rio, etc.

¹⁰⁶ SCHERE-WARREN, Ilse. **Forças Sociais, Resistência e Organização**. (4ª. SSB/CNBB, 2006). Texto disponível em: <http://www.cnbb.org.br/ns/modules/mastop_publish/files/files_486539cb2c04c.pdf>. Acessado em: 04/05/2009.

Interessam, no entanto, para este trabalho, os movimentos populares que se organizaram em torno da necessidade de moradia e da reforma urbana.

O movimento pela moradia popular tem suas raízes nos movimentos das favelas e cortiços dos loteamentos clandestinos da década de 70 do século XX. Somaram-se a eles as ocupações urbanas, as lutas pela construção de moradias populares em mutirões, contra os aumentos das prestações do antigo Sistema Financeiro da Habitação, já em ruínas na época, o extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), as lutas dos moradores de conjuntos habitacionais precários, os chamados Pró-morar¹⁰⁷. Com esse histórico, o movimento popular pela moradia acumulou experiência e um vasto conhecimento, que culminou com a criação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), constituída em rede de movimentos, a partir de entidades regionais existentes de diversas regiões do Brasil (e que tem atuação até hoje).

2.1.3 A participação popular no processo Constituinte

A participação popular no processo constituinte será reflexo de um novo patamar da luta popular e política no Brasil, consequência imediata da campanha pelas Diretas-Já, que levou às ruas milhões de brasileiros. Já em pleno processo constituinte o que vai se ver é o embate entre as forças progressistas – grupo constituído pelos partidos PCB, PCdoB, PDT, PSB e PT, bem como pela “esquerda” do PMDB – e o bloco conservador, chamado Centrão – integrado pelo PDS, PFL, PL, PDC, PTB e pela fração “conservadora” do PMDB.

Aprovado em março de 1987, o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, estabeleceu, entre diversas medidas, o recebimento de sugestões de Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, entidades associativas e tribunais, além de parlamentares, individualmente ou em grupos; previu também a realização de audiências públicas para ouvir a sociedade; e a apreciação de “emendas populares” encaminhadas com 30 mil assinaturas.

¹⁰⁷GOHN, Maria da Glória Marcondes. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Revista Nómadas**. Texto disponível em: <<http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/16-20/PdfsNomadas%2020/12-sociedad.PDF>>. Acessado em: 04/05/2009.

Art. 24 – Fica assegurada, no prazo estabelecido [...], a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: [...] ¹⁰⁸

Entre a publicação do Regimento e o encerramento dos prazos para a entrega das sugestões, decorria tempo exíguo em face da dificuldade para a coleta das assinaturas, porém isto não se tornou obstáculo: foram apresentadas 122 emendas populares em pouco mais de um mês e destas, 83 cumpriram, integralmente, as exigências regimentais, somando, no conjunto, mais de 10 milhões de assinaturas.

O que o número de emendas ou assinaturas não revela é o esforço, a mobilização gigantesca de expressivos setores da sociedade na busca de garantir direitos sociais e espaço político.

A Reforma Urbana contabilizou mais de 190 mil assinaturas e viu incluído no texto constitucional um capítulo específico, garantindo-lhe o acento.

Dos anos 80 do século passado para os dias que seguem, a Reforma Urbana ganhou espaço social de discussão, e, em sua trajetória de luta, o antes movimento, se constituiu, ainda em 1987, em um Fórum Nacional, composto de várias entidades e organizações: são movimentos populares, organizações de classe, instituições de pesquisa.

2.1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)

É relevante lembrar a materialização da relação construída entre as mais diversas organizações do movimento popular numa “coalizão” chamada Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que se estrutura em torno de uma plataforma comum para a consecução da Reforma Urbana. Essa plataforma serviu de base à emenda popular apresentada à Assembléia Constituinte, ainda em 1987, e que foi consolidada no capítulo da política urbana.

¹⁰⁸ **Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte.** Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/constituente-assembleia-34283331>> Acessado em: 04/05/2009

O mesmo fórum foi decisivo na elaboração e, finalmente, na aprovação da Lei 10.257, em 2001, do Estatuto da Cidade, e para a criação do Ministério das Cidades, no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

O movimento nacional pela reforma urbana, através do FNRU, também desempenhou papel de destaque na Primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, que teve como pauta o estabelecimento das diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidades urbanos. Além disso, em 2004, participou da implantação do Conselho Nacional das Cidades, que é composto por diversos segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil.

O FNRU tem uma coordenação nacional, composta por movimentos populares, entidades profissionais (as mais diversas) e por ONGs.¹⁰⁹

A plataforma original deu origem à atual, que explica a cidade almejada pelo movimento, chamada “a cidade que queremos”, a qual incorpora, além da gestão democrática e participativa, o desenvolvimento urbano sustentável, a habitação de qualidade e saneamento ambiental para todos, com prioridade para o transporte público; também, ou em primeiro lugar, uma cidade que implemente o Estatuto da Cidade.¹¹⁰

2.1.5 A Reforma Urbana na Constituição de 1988

Claramente com o intuito de proteger a coletividade, a Constituição Federal Brasileira de 1988 destacou a função social, que deve ser cumprida tanto pela propriedade, quanto pela cidade.

Com relação à propriedade do solo urbano, especificamente, o cumprimento da função social acaba visceralmente ligado à resolução dos problemas habitacionais decorrentes da dificuldade de acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Ao promover o acesso à terra urbana e à moradia, estará o município exercendo a função

¹⁰⁹ JÚNIOR, Nelson Saule. **Direito à cidade como paradigma da governança democrática**. Texto disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28>. Acessado em: 04/05/2009

¹¹⁰ PLATAFORMA NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=722>. Acessado em: 04/05/2009. Outros documentos assinados e disponibilizados no mesmo sítio do FNRU: Princípios Fundamentais; Carta do Estatuto da Cidade; Carta de Compromissos das Cidades; Texto base da 2ª conferência Nacional das cidades; Texto base da III conferência das Cidades.

constitucional que lhe foi delegada, de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”¹¹¹

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.¹¹²

Ao dever imposto no artigo 182, a CF expõe, antes, no artigo 30, incisos I, II e VIII, a competência municipal naquilo que diz respeito ao planejamento, parcelamento, e controle do uso e da ocupação do solo urbano.

Art. 30. Compete ao município:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

Porém, reserva privativamente à União a competência e a instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano.

Art. 21. Compete à União: [...]
XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...]

Já embasado na Constituição Federal, após a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal, em novembro de 2004, lançou as bases para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, plantada pela participação dos diversos segmentos sociais que convivem o urbano e seus problemas.

Ainda sobre a competência, o artigo 24 e seu inciso I, afirmaram a concorrência da União, dos Estados e do Distrito Federal em estabelecer as normas gerais de direito

¹¹¹ CF, op. cit.

¹¹² CF, op. cit.

Urbanístico, justamente através de Lei Federal que contenha as “diretrizes gerais” do desenvolvimento urbano e regional:

Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]

Vai mais longe a Constituição Federal ao assegurar, entre os valores da Ordem Econômica, a existência digna baseada na valorização do trabalho e na função social da propriedade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na **valorização do trabalho humano** e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

III – **função social da propriedade**; [...]

Em seguida, cabe ressaltar, especificamente, a Política Urbana disciplinada, como já observado, nos artigos 182 e 183, sobre os instrumentos da política de desenvolvimento urbano e qual o sistema para geri-lo.

Nos parágrafos do artigo 182 encontram-se: o Plano Diretor, básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (§1º); a forma como a propriedade urbana cumpre a função social (§2º); como os imóveis urbanos desapropriados devem ser indenizados (§3º); e os novos instrumentos para efetivação da Reforma Urbana, no §4º, o qual sanciona, progressivamente, o proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em três incisos:

Art. 182. [...]

1º O plano diretor, [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

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

4º É facultado ao Poder Público municipal, [...], exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – parcelamento ou edificação compulsórios;
- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...].

E sobre a regulamentação do parágrafo 4º do artigo 182, tratar-se-á em seguida, quando forem detalhados o Estatuto da Cidade e suas disposições, eis que o dito parágrafo “faculta” ao município exigir, “nos termos da lei federal”, para “áreas previamente definidas” em *planos diretores locais*, o adequado e social aproveitamento do solo urbano.

No artigo 183, fica estabelecida a Usucapião Constitucional Urbana, também chamada ‘*pro-misere*’, em face dos condicionantes ali expostos. Embora seja considerada uma das grandes vitórias do movimento popular por moradia, a usucapião especial ali descrita não se estendeu às terras públicas, muitas delas ocupadas irregularmente na cidade ilegal em todos os cantos do país. Nem a concessão real de uso para terras públicas foi aprovada (veto presidencial no Estatuto da Cidade), nem a usucapião foi estendida a terras públicas. Permaneceu aí, segundo diversos autores, a lacuna desta lei, que não oferece solução às áreas públicas ocupadas, tal como diz Ellade Imparato:

A restrição do direito somente a terras particulares é discutível. O argumento que levou a esta restrição foi o de que a possibilidade de usucapir terras públicas levaria à ocupação de áreas antes destinadas a ruas, praças e outros equipamentos públicos.

Segue a autora:

Na realidade, a ocupação de áreas destinadas a equipamentos públicos se dá na medida em que estes equipamentos públicos não são executados. Assim, as ruas não são abertas, os parques e praças não são implantados, as escolas não são construídas, etc.¹¹³

Assim, mesmo assentadas constitucionalmente, a função social da cidade e da propriedade, ainda restava conquistar instrumentos que efetivassem os institutos postos.

¹¹³ IMPARATTO, op. cit., 218.

2.2 O Estatuto da Cidade

A Constituição Federal afirma em seu artigo 21, inciso XX, que cabe à União a tarefa de instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, cabendo-lhe também a responsabilidade pelas políticas de saneamento básico, de habitação e de transporte urbano. Ainda, no artigo 24, inciso I, ficou estabelecida a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para a elaboração de legislação urbanística. Aos municípios, a Constituição Federal atribui a competência para legislar sobre assuntos locais, de forma complementar às legislações estadual e federal naquilo que couber.

No Capítulo da Política Urbana, a Carta Magna dedicou-se a detalhar a matéria em dois artigos (182 e 183) sem, no entanto, dar-lhes a objetividade da aplicação direta. Houve, então, a necessidade de regulamentá-los. Foi o que ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade.

Assim, as inovações trazidas pelo Estatuto vão se distribuir em três campos bem distintos: um conjunto de instrumentos ditos urbanísticos, que têm como objetivo induzir, muito mais que normatizar as formas de uso e ocupação do solo; uma nova visão de gestão democrática para as cidades, incorporada pela ideia de participação direta do cidadão nos processos de decisão sobre o destino de sua cidade; e uma ampliação significativa dos instrumentos jurídicos de regularização da posse urbana.

É justamente neste terceiro conjunto de medidas, que trata da regularização de áreas ocupadas e não tituladas da cidade que vem a proposta desse trabalho.

Já foi referido, que nossas cidades, ao crescerem aos saltos e desordenadamente, e alcançarem a periferia, encontraram basicamente lotes irregulares e clandestinos a sua disposição. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas.

Os administradores municipais vêm enfrentando o problema da favelização, investindo em práticas de urbanização, levando às comunidades o mínimo necessário, como água em bicas coletivas, calçamento e iluminação de ruas, eventualmente algum equipamento de lazer ou escola. Mas o reconhecimento da titularidade destas áreas para os verdadeiros possuidores ainda são um tormento em ações judiciais infundáveis e dificuldades imensas junto aos registros de imóveis.

O Estatuto, quando aprovado pelo Congresso Nacional, previu a regulamentação da usucapião especial, como a conhecemos e na forma coletiva para áreas privadas e a

concessão real de uso para imóveis públicos, ocupados por posseiros, sendo que, tanto um instrumento quanto outro, apenas se aplicaria para imóveis até duzentos e cinquenta metros quadrados, moradia efetiva e única de seus posseiros, sem contestação por parte de seus legítimos donos. Porém, para a usucapião especial ‘coletiva’ de imóvel urbano, o legislador foi inovador e preciso no objetivo de assegurar o exercício de um direito fundamental, ou seja, o direito de morar.

O Estatuto é também chamado de Lei do Meio Ambiente Artificial e tem uma estrutura composta por cinco temas fundamentais, distribuídos em: Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática da Cidade, Disposições Gerais, caracterizando-se como parte de um microsistema normativo.¹¹⁴

Vai regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. É uma lei ordinária de normatização do meio-ambiente artificial, e pode-se ressaltar como seus referenciais hermenêuticos o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

No Estatuto da Cidade ficam definidos, finalmente, os objetivos da Política Urbana, ou seja, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nas Diretrizes Gerais aparece a garantia do direito a cidades sustentáveis, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para o presente e para as futuras gerações. É aqui que apresenta sua finalidade: regras de ordem pública e de interesse social, regulatórias da segurança e do bem-estar dos cidadãos, sem descuidar do equilíbrio ambiental.

Estabelece que a cidade deva se submeter à Gestão Democrática, à participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, em ação coordenada através da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. Uma participação, portanto, de amplo espectro e descentralizada.

¹¹⁴ Para essa visão: FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**: Lei 10.256/2001. Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Ver também: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

Para efetivar o desenvolvimento pleno das funções sócias da cidade, o Poder Público municipal não se restringe ao espaço urbano, sua partição ou zoneamento físico, mas leva em conta a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, incluindo a 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 local e regional.

A concepção de uma cidade sustentável deve englobar, além de sua integridade física, também a econômica, cultural e ambiental, encarada como o organismo vivo que é. Assim, qualquer desequilíbrio (todos conhecidos e vivenciados) de uma das partes impacta todas as demais.

No conjunto de medidas que dizem respeito à ordenação e ao controle do uso do solo, o Estatuto pretende evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a retenção especulativa do imóvel urbano, a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e degradação ambientais. A amplitude desses cuidados remete, necessariamente, à realidade encontrada nos municípios brasileiros, todos eles com suas realidades concretas a desafiar obstáculos de toda ordem, afastando o Estatuto da sua finalidade, qual seja, a de tornar a cidade melhor para todos.

Em seu conteúdo, o Estatuto prevê, também, a utilização de políticas de integração e de complementação entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua influência, pela adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços de expansão urbana compatíveis com a sustentabilidade não apenas ambiental, mas também social e econômica do município e das áreas sob sua influência. Tudo isso fundado na justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do desenvolvimento.

Avança também o Estatuto na seara da política de investimentos do município, propondo a adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, privilegiando os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens, pelos diferentes segmentos sociais. Para alcançar este objetivo, diz que o município deve buscar a recuperação orçamentária, dos investimentos feitos pelo Poder Público, dos quais possam ter resultado a valorização dos imóveis urbanos; as contribuições de melhorias contrapostas ao aumento das bases de cálculo e das alíquotas.

A participação direta se deve dar em todas as instâncias, privilegiando as audiências públicas – o Poder Público municipal e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população –, discutindo sua viabilização, ou impedindo sua implantação, quando for o caso.

Prevê, ainda, instrumentos para a regularização fundiária e a urbanização de áreas irregularmente ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica daquelas populações e as normas ambientais.

Inscribe a necessidade da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O objetivo é para, além de retirá-las do hermetismo a que estão submetidas – uma linguagem entendida somente por técnicos das áreas da arquitetura e do urbanismo, além dos advogados que as escrevem –, permitir a redução de custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais.

2.2.1 Os Instrumentos (destacados) da Política Urbana

2.2.1.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização, Compulsórios¹¹⁵ ¹¹⁶

Na Lei 10.257/2001, fica evidente a interconexão entre as regras de ocupação e uso do solo urbano e a lógica dos preços e sua formação no mercado imobiliário. Essa lógica vai ser enfrentada através de dispositivos que tem o objetivo de coibir a “retenção especulativa”¹¹⁷ de lotes da malha urbana e outros que, ao separar o direito de propriedade e o chamado potencial construtivo, consagram uma nova metodologia para a legislação urbanística. Assim, a partir do Estatuto, áreas vazias ou subutilizadas, situadas em áreas

¹¹⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: PÓLIS, 2001. (Cadernos Polis, 4)

¹¹⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. Aplicabilidade do Parcelamento ou Edificação Compulsórios e da Desapropriação para Fins de Reforma Urbana. In: **Estatuto da cidade**. Coord. MOREIRA, Mariana. São Paulo: CEPAM-SEBRAE, 2001. p. 224 a 237.

¹¹⁷ ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: JÚNIOR, Nelson Saule e ROLNIK, Raquel. Coord. Cadernos Polis nº 4. **Estatuto da Cidade**. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instituto Polis. p.5 a 9. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acessado em: 04/05/2009.

dotadas de infraestrutura, estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor:

A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam – em vão – enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco. Que cidade média ou grande de nosso país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo? ¹¹⁸

O Estatuto da Cidade, na Seção II, artigos 5 e 6, disciplina os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios, além de introduzir o instrumento da utilização, ela (a utilização) também compulsória, que *poderão ser aplicados*¹¹⁹ em áreas urbanas previamente definidas nos Planos Diretores:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente.¹²⁰

Essas áreas a serem identificadas no Plano Diretor são aquelas que não estariam cumprindo sua função social, e para sua demarcação obriga o Estatuto, no artigo 42:

¹¹⁸ ROLNIK, op. cit. p.6

¹¹⁹ Grifei

¹²⁰ Art. 5º, *caput*, **Estatuto da Cidade**. (Grifo nosso).

Art. 42 O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; [...] ¹²¹

Então, de acordo com o artigo 42, inciso I, é obrigatória a prévia definição dessas áreas nos planos diretores municipais, porém os instrumentos podem ser utilizados, colocando numa condição de vontade (política e/ou administrativa) a sua implementação. Ainda com relação ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, podem-se referir outros dois condicionantes inscritos na lei, que atrasam e dificultam sua implementação. Fala-se aqui sobre a existência de infraestrutura e de demanda, aí se colocando nova dificuldade. Embora facilmente identificáveis, as áreas inscritas em malha urbana bem servida de infraestrutura e serviços urbanos são justamente aquelas cuja valorização foi conseguida através do trabalho de outrem e sobre as quais pesam as maiores pressões econômicas, colocando as administrações em conflito com razoável parcela de seus PIBs locais.

Nas cidades interioranas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível encontrar, facilmente, prédios e galpões de antigos armazéns e fábricas – antes, fora do perímetro urbano; agora, fechados e abandonados (para não falar das glebas vazias em plena malha urbana, retidas especulativamente por seus proprietários). Nesses casos, seria possível, através do Plano Diretor, estabelecer os usos que fossem adequados ao seu fim social, tais como habitação social, ou equipamentos culturais ou de lazer públicos, e exigir de seus proprietários a utilização prevista. Esses casos caracterizariam exemplo de subutilização ¹²². Em caso de recusa, haveria a aplicação dos institutos. A identificação das áreas deve, portanto, ser acompanhada das formas de uso e ocupação do solo, além da definição das atividades que ali devem predominar.

Para colocar em movimento esses mecanismos, a Lei 10.257/2001 ainda estabelece prazos para sua aplicação:

¹²¹ Art. 42, inciso I, **Estatuto da Cidade**. (Grifo nosso).

¹²² JUNIOR, Nelson Saule. **Estatuto da Cidade. Instrumento da Reforma Urbana**. In: JÚNIOR, Nelson Saule e ROLNIK, Raquel. Coord. Cadernos Polis nº 4. **Estatuto da Cidade**. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instituto Polis. p. 23. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acessado em: 04/05/2009.

Art. 5º [...]

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

O proprietário, depois de notificado (§ 2º, art. 5º) pela administração municipal, e assentada no cartório de registro de imóveis a notificação, tem prazo de um ano para protocolar junto à prefeitura o projeto que colocará seu imóvel em adequação às exigências do Plano Diretor e do cumprimento da função social que lhe é exigida. Se, depois de aprovado o projeto, passados dois anos, o proprietário não tiver dado início às obras, então a administração estabelecerá os prazos para tal, sob pena da compulsoriedade dos passos da lei. Nem mesmo a venda do imóvel, após a notificação, desobriga o comprador, arcando este com os ônus e prazos já impostos (art. 6º).

Esses instrumentos deveriam ser utilizados pelo Poder Público municipal para obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizá-los de forma a cumprirem sua função social, de acordo com o Plano Diretor do município. Porém, como a prévia identificação das áreas suscetíveis à ação dos instrumentos deve ser feita no PD, as pressões políticas locais, dos grandes proprietários, das imobiliárias e das construtoras torna-os praticamente letra morta. Mesmo que ali identificadas, os instrumentos ainda ficam ao sabor de protelações, quanto às condições e aos prazos de sua utilização efetiva.

2.2.1.2 O Imposto Predial e Territorial (IPTU) progressivo no tempo^{123, 124}.

O Estatuto da Cidade é claro quanto à oportunidade de utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo.

Afirma que o descumprimento dos prazos e condições do parcelamento, edificação ou utilização, definidos e movimentados pela administração através de notificação assentada em cartório de registro de imóveis, abre ao município a aplicação do IPTU

¹²³ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

¹²⁴ ANTENOR, Nilza Maria Toledo. Parcelamento e Edificação Compulsórios e Desapropriação – Sanção. In: **Estatuto da cidade**. Coord. MOREIRA, Mariana. São Paulo: CEPAM-SEBRAE, 2001. p. 201 a 223

progressivo no tempo, instrumento esse que ficara sem regulamentação na Constituição de 1988.

Mais. Esse imposto poderá ter sua alíquota majorada progressivamente no tempo, até um máximo de 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel, estendidas as majorações no decurso de cinco anos consecutivos.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.¹²⁵

Assim: “§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.”¹²⁶

Destina-se, desse modo, a sancionar o proprietário que não promoveu a utilização de sua propriedade no sentido de cumprir com sua função social. Trata-se de uma “motivação” às avessas e não de um instrumento arrecadatório (mas extrafiscal), para “forçar” o proprietário a cumprir com a obrigação estabelecida no Plano Diretor, de parcelar ou edificar, de utilizar a propriedade para os fins ali previstos.

Entretanto, o IPTU progressivo no tempo aqui referido não se confunde com o IPTU de alíquotas progressivas do art. 156, §1º, I, inserido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº. 20/2000. O primeiro tem caráter extrafiscal, sendo a aplicação desse instrumento uma sanção pelo descumprimento da função social da propriedade urbana, e o segundo tem a progressividade de natureza fiscal, em razão do valor do imóvel, além de poder ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Se, ainda assim, decorridos os cinco anos, atingida a alíquota máxima, o proprietário não tiver se mobilizado para fazer cumprir a função social de sua propriedade, o Estatuto da Cidade ainda prevê que o município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima, até que seja cumprida a obrigação. Porém, garante a prerrogativa, ao Poder Público municipal, de desapropriar a área ou imóvel para fins de reforma urbana, nos

¹²⁵ Art. 7º, Estatuto da Cidade. Grifei.

¹²⁶ Art. 7º, § 1º, Estatuto da Cidade.

seguintes termos: “§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8.”¹²⁷

E também proíbe a concessão de isenções ou anistias com relação à tributação progressiva, nos termos do parágrafo terceiro do mesmo artigo sétimo.

Se perseguirmos a seara dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade vai consagrar o Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, com o chamado Solo Criado, ideia essa que também já ofereceu muita polêmica. No entanto, se resume a quando o potencial de diferentes lotes, em diferentes zonas urbanas, deve ser tratado de forma diferente também na política urbana – destinadas a um maior adensamento, ou que não podem ser adensadas, por diversos condicionantes – pois beneficiar, ou punir esses proprietários individualmente é injusto, eis que, a condição da área não dependeu deles, nem de suas ações. Dessa forma, o Estatuto deu relevo a um direito básico, que todos os lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana.

Durante o longo processo que percorreu, o Estatuto recebeu críticas justamente em relação a estes novos dispositivos, que buscavam lhes imprimir a pecha de ser “mais um imposto” ou “confisco de um direito privado”. Na verdade, esse discurso é próprio daqueles setores que não querem ver realizada a Reforma Urbana, como preconizada pelo movimento popular, e que pretende inverter o que realmente ocorre nas cidades – a apropriação privada da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos¹²⁸, realizada através do pagamento de impostos, feito por todos – isto sim, caracterizando um confisco, privatizando o investimento público.

¹²⁷ Art. 7º, § 2º, Estatuto da Cidade.

¹²⁸ Para melhor compreender a relação entre o capital e a terra urbana, MARX, Karl. O Capital. Livro III, Volume VI, capítulo XLVI – a teoria da renda da terra fornece os mecanismos para análise, justamente, dos processos de uso e ocupação do solo (urbano) que são características no capitalismo; Marx considera dois pontos de partida: um, daquele que possui a terra para “exploração e extração” direta da subsistência e, outro, daquele como o espaço necessário à produção e o desenvolvimento “de toda atividade humana”, (entre elas morar, trabalhar, deslocar-se, divertir-se, educar-se, etc.); em que o verdadeiro objeto de especulação não é o “produto”, isto é, a casa, mas a terra escassa onde ela deve ser edificada; explicando, também, o valor da terra, que aumenta ou diminui conforme o “uso”, necessário ou não, que dela será feito; também, que, o preço do produto agrícola, vindo do solo, pode fazer o preço daquela terra aumentar (num paralelo com a “produção” do espaço urbano: quanto mais pessoas precisando morar, mais caro é o preço do terreno para moradia); e também, que a terra como propriedade e fonte de renda, é o único ‘capital’ que não desvaloriza ou degrada com o tempo (comparado com máquinas e implementos, e mesmo fábricas/construções que precisam ser reformadas ou ampliadas), ao contrário, acrescenta mais valor, quanto mais são investidos capitais – “A vantagem do solo, permitindo sucessivos investimentos de capital para trazer ganhos, sem perda de investimentos anteriores, implica a possibilidade de diferenças de rendimento a partir destes sucessivos investimentos de capital.”

E a desigualdade das condições urbanas, que se realimenta nessa engrenagem perversa impõe uma urbanização excludente, ou, na expressão de Luis César Queiroz Ribeiro, “uma urbanização sem cidade”.¹²⁹

2.2.1.3 A Desapropriação para fins de Reforma Urbana¹³⁰

Quando se viu o parágrafo 4º do inciso III, artigo 182 da Constituição Federal de 1988, apenas observou-se a introdução do instituto da desapropriação, na perspectiva de efetivar a reforma urbana; porém, mais do que apenas trazer o instituto, abre uma exceção ao artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição – que exige justa e prévia indenização em dinheiro. Na realidade, a indenização preconizada para fins de reforma urbana admite a indenização com pagamento através de títulos da dívida pública. Os prazos e as condições ficam estabelecidos na segunda parte do inciso III, §4º, art. 182, CF.

Assim, se o proprietário de imóvel urbano, que não conferir função social à sua propriedade, conforme as diretrizes do Plano Diretor, ficará sujeito à desapropriação “sanção” ali preconizada, pois já terá percorrido todo o caminho anterior exigido e esgotado os prazos possíveis, ou seja, todo o rito e os prazos previstos para o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo.

Trata-se de uma sanção em função do tipo de indenização autorizada pela Lei: mediante títulos da dívida pública, que deverá ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e com prazo de resgate de dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, garantidos o seu valor real e também os juros legais.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 8º, essa desapropriação – para a Reforma Urbana – poderá ser feita pelo Município, desde que tenha antes procedido à cobrança de IPTU progressivo, e que o proprietário não tenha cumprido uma das obrigações compulsórias previstas: parcelamento, edificação ou utilização do imóvel urbano.

Os critérios para compor o valor da indenização também são considerados pelo Estatuto, uma vez que não podem ser iguais aos que o mercado impõe. Assim, segue-se o §2º do art. 8º, para definir o valor da indenização:

¹²⁹ RIBEIRO, op. cit.

¹³⁰ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

[...] § 2º O valor real da indenização:

- I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;
- II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

A “sanção” decorre justamente do gravame imposto à propriedade urbana, por não ter cumprido a sua função social, exigida na Constituição Federal, aí sendo lícita a redução da justa indenização. Como esclarece o §2º, o real valor da indenização será referenciado na base de cálculo do IPTU, e ‘será descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza’ após a notificação, não podendo ter, pela natureza deste tipo de desapropriação, expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Esclarece ainda o §1º do mesmo artigo 8º, que os títulos da dívida pública, além de terem prévia autorização do Senado para sua emissão e resgate em até dez anos em prestações anuais, iguais e sucessivas, como dito acima, terá assegurado o valor real da indenização e juros legais de seis por cento (6%) ao ano. Considerando os escândalos com a utilização indevida de títulos da dívida pública, a exemplo do ocorrido em São Paulo, no pagamento de precatórios, o Estatuto da Cidade vai impor restrições ao uso de tais títulos no §3º do artigo 8º: “[...] § 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.”

Realizada a desapropriação, o Município terá agora a responsabilidade de, enfim, promover o adequado aproveitamento do imóvel, num prazo máximo expresso de cinco anos, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conforme dispõe o artigo 57 do mesmo Estatuto da Cidade.

Se, no entanto, a municipalidade resolver alienar ou conceder a terceiros o aproveitamento do imóvel desapropriado, somente o fará com o devido processo licitatório, o que, certamente, aumentará ainda mais o tempo para o cumprimento da função urbanística determinada para aquela área (art. 8º, §5º, Estatuto da Cidade). Se assim proceder, passam ao adquirente a responsabilidade e as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios.

2.2.1.4 A Regularização Fundiária¹³¹ ¹³²

O Estatuto da Cidade vem preencher uma lacuna formidável no que diz respeito ao reconhecimento legal da regularização fundiária.

No artigo 2º, o Estatuto, ao estabelecer as diretrizes gerais para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em seu inciso XIV, reconhece essa necessidade:

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 [...].

A regularização fundiária é uma necessidade para uma urbanização mais incluyente. Não apenas um apego à norma legal, mas certamente com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas ilegalmente ocupadas.

O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio.¹³³

Um documento de posse ou propriedade, ao que se percebe, tem importância capital para essas populações desassistidas, pois dá ao seu possuidor mais que segurança e tranquilidade, é o sentimento de pertencer a um lugar.

Vetada, a Seção VI, que tratava da concessão de uso especial para fins de moradia, resultou, logo mais adiante, em uma necessária edição da Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, para solucionar o problema da ocupação irregular de terras públicas.

¹³¹ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

¹³² MARICATO, Ermínia. MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Texto disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/04textos/conhecer.doc> e/ou <http://www.fag.edu.br/professores/denischuler/1%BA%20SEM%202008/PUR%20II/Trabalho%202%BA%20bimestre/Textos%20de%20apoio/conhecer%20para%20resolver%20a%20cidade%20ilegal.pdf>>. Acessado em: 04/05/2009.

¹³³ Como Hanan Arendt, também Ermínia Maricato.

2.2.1.5 A usucapião especial de imóvel urbano¹³⁴

A Usucapião Urbana cumpre duas finalidades simultaneamente: a primeira é a de instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia aos segmentos sociais mais desassistidos, como os moradores de favelas e cortiços na já comentada cidade clandestina; a segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária.

O texto constitucional de 1988 refere-se exclusivamente à usucapião de bens imóveis, que podem ser rurais (art.191) ou urbanos (art.183) e exige condições específicas de quem o postule:

Artigo 191: Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
§ Único: Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

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

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

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez; §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.¹³⁵

O avanço verificado é significativo, pois até ali só eram suscetíveis de usucapião os imóveis rurais. Nesta modalidade constitucional, há uma série de restrições para a obtenção do domínio através da usucapião, tais como a já referida área máxima, o tempo mínimo de cinco anos, sua destinação para a habitação do usucapiente e sua família, a posse direta e pessoal, sem interferência de terceiros com ânimo de dono e justa, pois sem ela repugnaria ao Direito. Entende-se por posse justa aquela isenta dos vícios originais do uso da força, ou do artifício da clandestinidade, ou do abuso da confiança do dono. Embora o constituinte tenha abrandado toda essa restrição, a exigência do justo título e da boa-fé permaneceu. Tal

¹³⁴ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

¹³⁵ CF, op. cit.

título, se houver, poderá ser utilizado, e a boa fé deverá ser presumida até que se prove o contrário.

A usucapião urbana como instrumento de regularização fundiária de áreas urbanas privadas, finalmente será regulamentada:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

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

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.¹³⁶

Porém, foi inovador o Estatuto da Cidade ao reconhecer a necessidade de regularizar a posse e a propriedade de áreas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas irregularmente por populações pobres, dizendo serem essas áreas passíveis de usucapião coletiva. Assim, estabeleceu uma quarta e nova modalidade de usucapião.

2.2.1.6 A Usucapião Especial Coletiva Urbana¹³⁷

A usucapião especial coletiva de imóvel urbano é também referida como usucapião ambiental meta-individual e destina-se ao reconhecimento jurídico dos terrenos ocupados por cada possuidor, em estado de ‘composse’ (art.12, II, Estatuto da Cidade), que será reconhecido após sentença que servirá como título para registro no cartório de registros de imóveis.

Na sentença, o juiz atribuirá fração ideal de terreno igual a cada possuidor, independentemente da dimensão que cada um deles ocupe, a menos que haja anterior

¹³⁶ Art. 9º, Estatuto da Cidade.

¹³⁷ IMPARATTO, Ellade. Usucapião Constitucional Urbano. In: **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. Júnior, Nelson Saule. Coord. São Paulo: Pollix, Max Limonad, 1999.

acordo expresso entre os ‘composseiros’, os quais assumem a personalidade de condôminos.

Também restou superada a dificuldade legal do registro pelo oficial do Cartório de Registro de Imóveis, que antes não podia assentá-lo pela ‘irregularidade’ do parcelamento do solo ou da edificação.

Essa modalidade de usucapião especial urbana pressupõe obediência ao que diz o art. 10, do Estatuto da Cidade, ou seja, 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 as condições e as possibilidades estabelecidas a este Instituto.

É significativo o avanço legal em direção a regularização da posse urbana.

Após a instauração do condomínio, aquela forma de propriedade torna-se indivisível, não podendo mais ser fracionado ou extinto, salvo se pelo menos dois terços dos condôminos, em caso de urbanização posterior a sua constituição (§ 4º, art.10, Estatuto da Cidade).

A urbanização a que se refere o 4º parágrafo fica vazia de conteúdo, pois não esclarece o que seja aquela “urbanização”: se arruamentos e implantação de infraestrutura urbana, praças, equipamentos comunitários ou escolas, ou se áreas de uso comum para acesso e circulação internos ao condomínio.

É pertinente anotar também quem são aqueles que podem propor a ação de usucapião especial segundo o art.12: a) o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; b) o possuidor, em estado de comosse; c) como substituto processual a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados (incisos I a III do art. 12, Estatuto da Cidade).

O estatuto constitutivo da associação de moradores deverá conter a finalidade social de amparo aos moradores, ou a finalidade específica da luta pela moradia. Também pode conter que poderá representar os moradores na ação de usucapião, ou a associação terá que realizar uma assembléia que determinará essa possibilidade. Essa particularidade da exigência legal se dá em função de dois momentos da ação: o primeiro em seu nascedouro, quando da propositura da ação, o segundo quando da expedição do título para registro, o qual será expedido no nome de um dos associados ou da própria associação, pois o registro obriga a uma identificação.

O Ministério Público acompanhará todo o processo, obrigatoriamente (§ 1º do art. 12, Estatuto da Cidade). Mesmo antes da usucapião especial coletiva urbana, a intervenção do Ministério Público era obrigatória, mesmo assim, vale ressaltar que seu papel é o de fiscal da Lei, e não como parte. A intervenção do MP, obrigatória sob pena de nulidade, não lhe autoriza questionar ou contestar o direito do requerente.

O autor terá o benefício da assistência judiciária gratuita e o não pagamento das custas e demais despesas processuais, inclusive junto ao Cartório de Registro de Imóveis (art.12, § 2º, Estatuto da Cidade). Este artigo vem ao encontro do que determina a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 5º, inciso LXXIV, diz que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos.

Para concretizar uma ação desta natureza, a assistência jurídica integral deve significar um serviço preventivo de orientação e assessoria jurídica aos grupos sociais carentes.

Para alcançar os objetivos sociais do horizonte desta modalidade de usucapião, o Poder Público municipal é convocado a exercer papel significativo. Assim, o município deve: a) prestar serviço de assistência jurídica para a população de baixa renda; b) prestar serviço de assistência técnica, verificando a situação de fato; c) executar ações concretas de regularização fundiária, inclusive junto a comunidades carentes com trabalhos sociais; d) assegurar a participação da comunidade na formulação e execução do plano de urbanização; e) realizar ações de urbanização em áreas degradadas e clandestinamente ocupadas incorporando esses espaços à cidade 'legal'.

O Poder Público municipal deve, através do Plano Diretor, identificar as áreas passíveis de ser usucapidas coletivamente, localizando favelas, cortiços, loteamentos irregulares, assim como as áreas de especial interesse social como áreas para fins de moradia.

O rito a ser observado é o sumário (art.14, Estatuto da Cidade), aplicando-se o disposto nos artigos 941 a 945 do Código de Processo Civil, que prevê a exposição do fato e do fundamento jurídico do pedido, a juntada de planta do imóvel e o pedido de citação daquele em que estiver registrado o imóvel, bem como daqueles lindeiros ou confinantes. O Poder Público é instado por carta a manifestar-se. São coletadas provas e proferida a decisão. A audiência deve ser concentrada, em que serão realizados todos os atos em um só momento processual. A sentença deve ser prolatada de imediato. Ocorre que pode haver a necessidade de prova pericial para a verificação das reais dimensões do imóvel, mas o

autor pode, desde a inicial, anexar os documentos necessários que, se não contestados, podem ser aceitos pelo juiz.

Dessa forma, a caracterização da posse coletiva e o preenchimento dos demais requisitos constitucionais são suficientes para a aplicação da Usucapião Urbana Coletiva com base no artigo 10 do Estatuto da Cidade. Sempre que for impossível individualizar os lotes ocupados por cada um dos moradores em área particular, deve ser requerido o reconhecimento do domínio por meio de usucapião coletiva.

2.2.1.7 A Concessão de uso especial para fins de moradia^{138 139}.

O tema dos assentamentos sobre áreas públicas, que, como já foi referido, ficou fora da consideração do legislador para os casos da Usucapião Coletiva, ganhou ênfase, pois há ainda certa dificuldade e resistência em defender a necessidade de regularizar propriedade privada ocupada, mesmo tendo sido abandonada por seus donos.

Assim, vem somar-se ao Estatuto da Cidade a medida Provisória 2.220, também de 2001, que trata da concessão de uso especial, e no seu conteúdo repete muitas das condições observadas na usucapião especial urbana: aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 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 em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Impõe, também, que a concessão de uso especial seja outorgada de forma gratuita, não onerosa.

Ao contrário da usucapião, por esta via não é necessária ação judicial para reivindicação do direito da especial de uso para moradia. Os passos para sua realização passam também, em primeiro lugar, pela identificação da área. Sendo ela pública, então será necessário ainda saber se é do município, do Estado ou da União, o que deve ser comprovado por declaração, que pode ser feita pela própria municipalidade. Cumprida essa etapa, os moradores ocupantes da área dirigem-se diretamente ao ente federado a quem pertence a área, através de simples requerimento.

¹³⁸ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

¹³⁹ IMPARATTO, op. cit.

Aparentemente de rito simples, o instrumento se torna de difícil acesso se não houver assessoria técnica adequada e gratuita para esses moradores que, sabidamente, vivem praticamente à margem de toda a informação, mesmo aquela que lhe beneficia.

Também pode ser um complicador o fato de o Poder Público ter que ‘garantir a entrega’ do ‘exercício do direito’ a essas comunidades, em outras áreas, caso a dita “ocupação acarrete risco à saúde dos ocupantes”. Se se leva em consideração que o risco de desabamento ou deslizamentos de encostas, enchentes, etc, que ocorrem a cada estação nas grandes e médias cidades brasileiras, hoje em dia, têm-se “risco à saúde” em extensíssimas áreas urbanas públicas, dificultando seriamente a realização desta hipótese legal. Somente se concretiza a segurança, para essas populações, através de planos de urbanização e remoção de moradores das áreas de risco e de favelas, que se estenda no tempo em cronogramas viáveis, pois são décadas de descaso e ausência de políticas públicas de moradia.

O Ministério Público, porém, resguarda o direito, mas faculta 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.

Ao contrário da situação anterior, aqui fica estranho que o Poder Público possa ‘se eximir’ de responsabilidade; embora se tratando de um avanço, há que se levar em consideração os vetos sofridos por toda a Seção VI, que tratava, no Estatuto da Cidade, da concessão de uso especial de moradia, eis que abrigava uma lacuna insolúvel, onde não aparecia o Poder Público municipal.

2.2.1.8 O direito de preempção¹⁴⁰ .¹⁴¹ .¹⁴²

¹⁴⁰ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

¹⁴¹ SAULE JUNIOR, Nelson. Aplicabilidade do Parcelamento ou Edificação Compulsórios e da Desapropriação para Fins de Reforma Urbana. In: **Estatuto da cidade**. Coord. MOREIRA, Mariana. São Paulo: CEPAM-SEBRAE, 2001. p. 224

¹⁴² ROCHA, Géber Mafra. **A regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais e o direito de preempção à luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Geber%20Mafra%20Rocha.pdf>>. Acessado em: 23/9/2008

Para se poder observar mais de perto o que pode ser considerado como o papel fundamental que o Poder Público municipal desempenha para a consecução da reforma urbana, é preciso abordar o direito de preempção, em que a municipalidade é a protagonista.

Trata-se de uma instituição tradicional no direito privado, ainda seguindo a tradição romana, que o denominava *pactum prothimiseos*. De lá até aqui não houve significativas mudanças, eis que preserva a ideia *preferência*. Assim é que o “direito de preempção”, ou “direito de preferência”, tem a mesma significação de anterioridade na compra.

Na Seção VIII do Estatuto da Cidade vem definida a regra para o direito de preferência atribuído às prefeituras para aquisição de imóvel urbano que esteja sendo objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25). Observa-se, mesmo aqui, o Estatuto da Cidade, que pretende abarcar as necessidades que envolvem a realização da reforma urbana, uma incompletude, pois deixa o município de exercer o direito de preferência nos casos de permuta, doação, dação em pagamento, e ainda, as hipóteses contempladas pelo direito sucessório.

Também uma questão não tocada é aquela da possibilidade, ou não, do exercício da preempção poder se realizar mesmo que o valor da área seja discutível, porém vantajosa a preferência quanto a outros itens, a exemplo de o benefício se estender à finalidade social.

Para o exercício da preempção, repete aqui o estatuto, o mesmo rito para a delimitação e destaque das áreas sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Isto é, para o direito de preempção, lei municipal baseada no Plano diretor, delimitará as áreas e estabelecerá os prazos de vigência, que não poderá ser superior a cinco anos, entretanto, renovável.

Em seguida, diz que o direito será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; [...]

Dentre as hipóteses arroladas, e acima destacadas, a possibilidade de exercício do direito de preferência para a regularização fundiária e para a execução de programas e

projetos habitacionais de interesse social, sem dúvida a primeira hipótese é a mais abrangente de todas, e contemplaria, talvez, uma variada gama de ações sob a mesma justificativa.

Para o estabelecimento da preempção, a lei municipal deverá prever o enquadramento das áreas em uma ou mais das finalidades enumeradas. Depois de destacada a área, ou as áreas, fica encarregado “o proprietário” de “notificar” sua intenção de alienar o imóvel, para que o município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste “por escrito” seu interesse em comprá-lo, nas condições da proposta apresentada pelo proprietário. Para resguardar eventuais tentativas de ludibriar as administrações com propostas longe do alcance dos cofres públicos, diz o §4º, que o proprietário deverá, depois de concretizada a venda, apresentar ao Município, cópia do instrumento público de compra e venda.

Se, por ventura a alienação se realizou de forma diversa daquela anunciada, torna-se nula de pleno direito. Somente, então, poderá o município adquirir a área pelo valor da base de cálculo do UPTU, ou pelo valor indicado na proposta apresentada se nela o valor for menor, resguardando o Poder Público municipal.

2.2.1.9 A Gestão Democrática e o Plano Diretor¹⁴³

A função precípua dos Planos Diretores é ‘planejar’ o território, urbano e rural de que é composto o município, definir a ocupação e os usos do solo urbano. Trata-se de lei municipal, que até bem pouco tempo atrás, era discutida entre quatro paredes, nos gabinetes políticos e nas mesas dos técnicos, principalmente ligados à arquitetura e ao urbanismo, para ‘desenhar a cidade’ conforme o ‘eles’ entendiam ser melhor para ‘todos’.

Após o advento do Estatuto da Cidade, essa metodologia não é mais possível. A cidade agora tem de ser discutida com todos os segmentos da população, e o Plano Diretor deve espelhar um pacto, em relação à cidade sustentável, democrática e que cumpra sua função social.

Na realidade, quando sua aprovação chegar à Câmara Municipal, o Plano já deverá ter percorrido os caminhos da participação popular preconizados no Estatuto da Cidade

¹⁴³ SAULE JÚNIOR, et al., op. cit.

para sua “elaboração e fiscalização de sua execução”, e realizado audiências públicas, debates com a população em geral e associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

As diretrizes do Plano Diretor devem estar contidas nos Planos Plurianuais das administrações, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais. Este ‘novo’ Plano Diretor deve fazer cumprir a determinações do Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social.

E para garantir que a cidade alcance ser um organismo vivo, em que as comunidades se vejam integradas ao seu desenvolvimento, o Estatuto prevê também, instrumentos de gestão. Assim, estabelece que, para alcançar essa gestão democrática, devem ser utilizados, entre outros, audiências, debates, e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; acolher iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A gestão democrática se estende à realização orçamentária, que também deverá ser participativa, incluindo debates, audiências e consultas públicas sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual, como condição para sua aprovação junto à Câmara Municipal.

Os instrumentos aqui rapidamente tratados são todos, de alguma forma, incorporações históricas dos movimentos populares por moradia e a reforma urbana, sem, no entanto, lhes garantir a efetividades, já que tais instrumentos, entre inovadores e lacunosos, contêm exigências que acabam inviabilizando, ou pelo menos dificultando o acesso à posse e à propriedade do solo urbano, constituindo-se em vantagem para aqueles que são contra a Reforma Urbana. Porém, todos eles se incluem neste marco legal, inovador por si, que é o Estatuto da Cidade, que veio para regulamentar os instrumentos previstos no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO 3

3.1 Os obstáculos econômicos, políticos e ideológicos à realização da reforma urbana

3.1.1 Os obstáculos econômicos¹⁴⁴

Dentre os obstáculos econômicos que impedem a efetivação dos instrumentos colocados à disposição do Poder Público municipal para a realização da Reforma Urbana, há que se dar destaque à técnica e profissional, diretamente ligada à disponibilidade de infraestrutura e ao número de profissionais que deveriam se envolver em tal processo.

Apenas para ilustrar a assertiva, será preciso imaginar que uma administração resolvesse utilizar, na prática, o parcelamento, edificação ou utilização, compulsórios, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e, por fim, em face do seu descumprimento, a desapropriação sanção.

Assim, primeiro por se tratar de cidade com mais de vinte mil habitantes, terá que elaborar um Plano Diretor, contratando os serviços de empresa especializada, com corpo técnico multiprofissional, além de reservar espaço, tempo e orçamento, para a realização de audiências públicas, debates, etc. No Plano aprovado terão de constar as áreas sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Senão, não poderá a municipalidade, cobrar o IPTU progressivo no tempo, nem promover a desapropriação sanção.

Terá de estabelecer condições e prazos para o cumprimento da obrigação, com a identificação dos proprietários. Proceder a entrega da notificação, por funcionário do órgão

¹⁴⁴ ANTENOR, op. cit.

competente, ou por edital, concedendo o prazo de um ano para o protocolamento do projeto na prefeitura; terá de averbar a notificação no Registro de Imóveis. Sem falar no rito que deve cumprir a notificação e no seu conteúdo, que não poderá deixar espaço para eventual disputa judicial, atrasando ou inviabilizando a utilização adequada daquela área.

Aprovar o projeto protocolado pelo proprietário, para o cumprimento da exigência, e concessão de novo prazo de 2 (dois) anos para o início das obras do empreendimento, admitindo também a sua conclusão em etapas, no caso de empreendimentos de grande porte.

Se a notificação não for atendida após um ano da notificação, dar início à cobrança do IPTU progressivo. Aplicar, por 5 (cinco) anos consecutivos, esse IPTU, com uma alíquota que não poderá exceder a duas vezes o valor cobrado no ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%. Nesse ínterim, aprovar a emissão de títulos da dívida pública no Senado Federal. Pode ainda o proprietário requerer o estabelecimento de consórcio imobiliário com a prefeitura.

Ou, enfim, promover a desapropriação do imóvel, com sua incorporação ao patrimônio público. Em seguida, viabilizar o adequado aproveitamento da área, realizado diretamente pela municipalidade, ou por terceiros, através de licitação, em novo prazo máximo de cinco anos, depois da desapropriação.

Ainda um passo: para controlar os resultados, a municipalidade deverá criar sistemas de acompanhamento e controle das ações acima enumeradas por meio da sistematização das informações constantes dos alvarás de licença e dos certificados de conclusão, instrumentos de controle público, que assegurem que o parcelamento do solo, a edificação e o uso da edificação atendam às disposições legais.

Da mesma forma, deverão ser instituídos controles da cobrança do IPTU progressivo por meio de conta vinculada no orçamento municipal para essa finalidade. Ainda para monitoramento de possíveis ocorrências de parcelamento ou edificação executados sem licença, a prefeitura deverá contar com levantamentos aerofotogramétricos atualizados e com equipe de fiscalização.

Todo o tempo, mais o número de pessoas envolvidas, mais as dificuldades em contratar um corpo funcional qualificado, faz com que muitos municípios, mesmo pequenos e ainda em condições de monitorar seus problemas e mantê-los sob controle, não alcançam realizar, apenas os instrumentos do exemplo acima.

No caso da urbanização de favelas nas grandes cidades brasileiras, há ainda mais algumas dificuldades físicas e econômicas. Assim, é preciso lembrar que este tipo de

intervenção impõe a manutenção das obras realizadas e a presença constante do poder público, como em qualquer outro bairro da cidade, para que se garanta sua permanência e resultados.

Porém, nem só de favelas vive a cidade. Existem ocupações e assentamentos que são um risco à integridade física de seus moradores, a sua saúde ou que degrada de tal forma o ambiente, que podem deixar aquelas áreas completamente irrecuperáveis por longo período de tempo, interferindo diretamente em direitos difusos e coletivos ao ambiente sadio. A remoção dessas famílias exige a construção de novas moradias no novo local, e a área destinada, por exigência das famílias removidas, não pode ser longe daquela em que se encontravam, eis que querem, pelo menos, manter algumas de suas rotinas.

Difícilmente se encontra plano de urbanização que não requeira o remanejamento de uma parte da população. Redes de água, esgoto e drenagem, circulação viária, exigem que habitações sejam removidas para outras áreas. Construção de moradias custa dinheiro, áreas onde construí-las também. Terrenos menores, casas menores, paredes em comum, edificações geminadas. Toda tipologia construtiva é tentada, padrões mínimos de qualidade devem ser mantidos, todo custo deve se rebaixado.

Todo esse elenco ainda não abarca o complexo de ações e movimentos necessários à realização de, mesmo pequenos, projetos de urbanização com vistas à melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Para promover desapropriações para fins sociais, mesmo com o advento do Estatuto, garantido que está pela Constituição Federal, ainda assim, o Município encontra dificuldades econômicas, porém estas, que envolvem arrecadação de impostos, imposição de contribuições de melhorias, retornos constitucionais de impostos, não são comparáveis aos entraves políticos e ideológicos, mesmo agora, nestes tempos de crise econômico-financeira mundial.

3.1.2 Os obstáculos políticos e ideológicos: tudo que é sólido se desmancha no ar?

3.1.2.1 Os obstáculos ideológicos

Se for possível falar em física quântica, ou de campos, ou de partículas, relatividade geral ou especial, e do misticismo oriental, fazendo um paralelo¹⁴⁵, pode ser que se entenda que realmente não existe matéria, não existe partícula material mensurável, palpável, uma vez que se traduzem em momentos, hipóteses de localização, eventos, nada indicando que se vá chegar a uma ‘partícula fundamental’. Se assim for, talvez fique realizada a vontade daqueles autores que, tão recentemente, alimentam a ‘liquidez’, inclusive dos mercados.

Contudo, nos dias que seguem, embora os cento e cinquenta anos da primeira edição do livro *A origem das espécies*, de Darwin, sua verdade impressa no sequenciamento genético em laboratórios futuristas, obscurantismos à parte, ainda é possível encontrar quem afirme ser o homem o centro do universo, o universo girando ao seu redor, e sua inconsequência, devastando o planeta, que é uma ordem divina.

Para ‘localizar’ ideologicamente os conceitos e discussões, tanto sociais quanto legais até aqui elaboradas, recorre-se à denúncia feita pelos sociólogos Pierre Bourdieu e Löic Wacquant¹⁴⁶ em texto publicado na seção *Biblioteca de Alternativas*, do livro do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2001, referindo-se ao “novo” discurso do que chamam imperialismo cultural.

Dizem os autores já nos primeiros parágrafos:

Em todos os países avançados, patrões, altos funcionários internacionais, intelectuais de projeção na mídia e jornalistas de primeiro escalão puseram-se de acordo em falar uma estranha nova língua¹⁴⁷, cujo vocabulário, aparentemente sem origem, está em todas as bocas: “globalização”; “flexibilidade”; “governabilidade” e “empregabilidade”; “*underclass*” e “exclusão”; “nova economia” e “tolerância zero”; “comunitarismo”¹⁴⁸, “multiculturalismo”¹⁴⁹ e

¹⁴⁵ CAPRA, Fritjof. **O tao da física**. São Paulo: Cultrix, 1995.

¹⁴⁶ BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Löic. **A nova bíblia do Tio Sam. Fórum Social Mundial – A Construção de Um Mundo Melhor**. Cattani, Antônio David. (Organizador). CORAG, Editora da Universidade – UFRGS, Vozes, Unitrabalho, Veraz. Porto Alegre. 2001. p. 156.

¹⁴⁷ Referência a “1984”, de George Orwell. Designa o uso de termos que desconsideram o vocabulário corrente e produzem termos que tornam hermética a compreensão do fenômeno relatado. Isso se dá esfera política e filosófica. (nota do livro)

¹⁴⁸ Comunitarismo é um conceito teorizado por Charles Taylor, Michel Walzer, Alasdair Mc Intyr. Valoriza a comunidade como um bem em si, assim como a igualdade e a liberdade, sendo o espaço no qual os indivíduos podem se exprimir, partilhar valores. Seus críticos vêem nesse conceito a teorização dos guetos. (nota do livro)

¹⁴⁹ O Multiculturalismo: Nos anos vinte do Séc. XX, ele surge em contraposição fascismo italiano e, em seguida, ao nazismo alemão. Era a antítese do estado totalitário. E a idéia do multiculturalismo estava restrita

seus primos “pós-modernos”, “etnicidade”, “minoridade”, “identidade”, “fragmentação”, etc.¹⁵⁰

Introduzem, dessa maneira, a discussão daquilo que chamam “nova vulgata planetária”, que expulsou vocábulos como “capitalismo”, “classe”, “exploração”, “dominação”, “desigualdade”, revogados por obsoletos, ou impertinência, “linguagem nova”, que nada mais é do que “produto de um imperialismo apropriadamente simbólico”, já que pretende dar nova forma e conteúdo ao mundo, “fazendo tábula rasa das conquistas sociais e econômicas” resultantes de um século de embates sociais, as quais, a partir dela, são descritas como “arcaísmos e obstáculos” à nova ordem mundial, e alertam: não apenas os partidários dessa revolução neoliberal fazem uso dessa linguagem, cujos efeitos se tornam ainda mais “poderosos e perniciosos”, mas também por “produtores culturais (pesquisadores, escritores, artistas) e militantes de esquerda que, em sua maioria, ainda se consideram progressistas.”¹⁵¹

Esse discurso, agora generalizado, quer tornar toda argumentação baseada na concretude das realidades sociais e econômicas locais, vazia e obsoleta.

Em outra linguagem, também muito em voga, a “liquidez”, a fugacidade, o distanciamento e a cada vez mais distante solidariedade entre os seres tem colocado o que seria uma análise psicossociológica das relações humanas, como ponto de partida para toda uma análise política, social e econômica. Tão em “moda” o amor ‘líquido’, o ódio

à Europa. Não havia atravessado o oceano em direção à América do Norte. Nos EUA, após a grande migração pós-Primeira Guerra, havia um clima anti-estrangeiros. Havia desconfiança quanto a seus interesses, cultura, idéias, religiões, posições políticas e ideológicas. As palavras de ordem, na emergente América do Norte, eram americanização e assimilação, e não pluralismo e diversidade. No entanto, a idéia, após a primeira ‘pasteurização’, serviu como uma luva, na luta travada pela hegemonia ideológica anti-comunista. Assim, ser socialista era cultivar a mesmice, a uniformidade, o coletivo, a ‘massa’; ao contrario, o “mundo livre”, sob a liderança dos EUA, a mais pura expressão da pluralidade multicultural. Era a guerra fria em seu apogeu. Na visão norte-americana, o multiculturalismo passou a ser uma tábua de salvação, para a produção de um ‘novo’ pensamento político – “a Ideologia de uma Era sem ideologias” - para grande parte da intelectualidade estadunidense. Era preciso reciclar o discurso de dominação sobre novas e antigas comunidades. As ideias do multiculturalismo, agora com essa ‘nova’ roupagem, tornaram-se a solução de todos os problemas sociais e culturais, mesmo carentes do significado original. Passaram a indicar uma política a ser seguida e perseguida, e também, como ‘ideias’ substituindo a própria política. Brilhante construção teórico-filosófica dos pensadores liberais, conceito/discurso que é criticado por Löic e Waquant na obra citada. Porém, a idéia e o conceito, depois de esbarrarem na queda do Muro de Berlin, em 1989, tornam-se revolucionários, na perspectiva de afirmar as diferenças, e conquistar, através delas, a igualdade. Unir forças, em grupos étnicos, religiosos, culturais. Para mais multiculturalismo ler Charles Taylor, Terry Eagleton, Axel Honneth, Néstor Gracia Canlini,

¹⁵⁰ BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Löic. A nova bíblia do Tio Sam. Fórum Social Mundial – A Construção de Um Mundo Melhor. Cattani, Antônio David. (Organizador). CORAG, Editora da Universidade – UFRGS, Vozes, Unitrabalho, Veraz. Porto Alegre. 2001. p. 156.

¹⁵¹ BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Löic. Op. Cit. p. 156.

‘líquido’¹⁵², falam da “liquidez” como aquela atribuidora de valor econômico ao amor e ao ódio, o amor se compra, desde a criança até ao adulto, e o ódio surge facilmente no horizonte, daqueles sem acesso aos símbolos de poder e “status”. Outros aparentados: problemas sócioeconômicos concretos e estruturais do liberalismo extremado, concretos e recorrentes, tornam-se resolvidos com o discurso da desconexão/conexão/fluidez desse mundo globalizado.

Talvez, se a questão em tela fosse menos “concreta”, *in casu* o acesso à posse e à propriedade do solo urbano e à democratização da cidade, poder-se-ia basear o estudo nessas novas leituras, tão caras à intelectualidade contemporânea.

Mesmo assim, a questão da reforma urbana e a consequente democratização do solo urbano, não são apenas questões ‘líquidas’, mas que dizem respeito à sobrevivência de extensas populações excluídas da cidade ‘conectada’, como afirmam Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Jr:

A sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do "direito de propriedade". Trata-se do solo urbano, que não se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a esta "riqueza social", fundamento da cidade moderna, é cerceado pela cobrança de diversas modalidades de renda (fundiária, imobiliária, etc.), apropriadas por um conjunto de agentes sociais.¹⁵³

Por outro lado, ao se localizar esse trabalho na contemporaneidade dos dias que seguem, final da primeira década do século XXI, com a “perplexidade” causada pela explosão da chamada “bolha especulativa” dos títulos imobiliários Norte Americanos, volta-se a atenção à teoria marxista, até ontem menosprezada, ainda reverberando na academia o fim da história e a queda do muro de Berlim, ostentados pelo discurso hegemônico como estandarte do poderoso mercado.

Apenas para referenciar, em recente entrevista ao jornalista Marcello Musto, no sítio Sin Permiso, reproduzida pela agência Carta Capital, o historiador Eric Hobsbawm¹⁵⁴

¹⁵² BAUMAN, Zigmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Jorge Zaar Ed., 2004.

¹⁵³ RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos. Cidade: Reforma Urbana - desigualdades e exclusão. **Revista Teoria e Debate**. Ed. Fundação Perseu Abramo. 04/1993.

¹⁵⁴ HOBBSAWM, Eric. É presidente do Birbeck College (London University) e professor emérito da New School for Social Research (Nova Iorque). Entre suas muitas obras, encontra-se a trilogia acerca do “longo século XIX”: “A Era da Revolução: Europa 1789-1848” (1962); “A Era do Capital: 1848-1874” (1975); “A

afirma que “há um indiscutível renascimento do interesse público por Marx no mundo capitalista [...]. Marx previu a natureza da economia mundial no início do século 21, com base na análise da ‘sociedade burguesa’, cento e cinquenta anos antes. [...]”¹⁵⁵. Sobre o capitalismo e sua natureza, suas crises cíclicas autogeradas, Hobsbawm diz: “[...] A atual crise financeira mundial que pode se transformar em uma grande depressão econômica nos EUA dramatiza o fracasso da teologia do livre mercado global descontrolado [...], somente reafirmando uma necessária revisão no que chama de compromisso dos governos neoliberais em torno de uma globalização descontrolada, ilimitada e desregulada.”¹⁵⁶

Em todos os casos, pode-se começar um pouco mais longe, no momento mesmo em que o capitalismo nascente vai engendrando sua infraestrutura legal e ideológica, que em breve suplantará o estado feudal em direção ao liberalismo.

Jean Jacques Rousseau¹⁵⁷, muito provavelmente foi quem mais cedo denunciou as consequências da apropriação privada da terra. Em resposta à Academia de Dijon, no seu *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens*, na Segunda Parte, já no primeiro parágrafo, diz que:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!”¹⁵⁸

Era do Império: 1875-1914 (1987) e o livro “A Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991 (1994), todos traduzidos em vários idiomas.

¹⁵⁵ **Hobsbawm:** A crise do capitalismo e a importância atual de Marx. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/base.asp?texto=44149>>. Acessado em: 26/10/2008.

¹⁵⁶ Entrevista: Eric Hobsbawm ao sítio Sin Permiso, já citada.

¹⁵⁷ Jean Jacques ROUSSEAU. Filósofo social e político franco-suíço, nascido em 1712. Central no pensamento de Rousseau era a discussão sobre a forma ideal de conciliar o indivíduo, com sua psicologia complexa e sua singularidade, com as exigências da sociedade. Ideólogo da “vontade geral”, que seria necessariamente justa, advogava que, para viver em sociedade, seria necessário abrir mão de direitos em favor de um Estado soberano onde se praticaria uma espécie de democracia direta em que todos teriam voz. Escreveu, entre outras obras, significativas do Iluminismo francês, ‘Do Contrato Social’, que se tornaria base teórica e ideológica para a construção de um novo tipo de Estado, o Estado liberal. **Nova Enciclopédia Ilustrada Folha**, Publifolha, São Paulo, 1996. Vol. II. p. 854.

¹⁵⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso Sobre a Origem dos Fundamentos e da Desigualdade**. eBooksBrasil.com - Fonte Digital: <www.jahr.org>. Edição Ridendo Castigat Mores. Acessado em: 17/05/2008.

Marx¹⁵⁹, mais tarde, vai dizer que a diferença entre capital e terra, lucro e arrendamento de terra, e a distinção entre salários, indústria, agricultura, propriedade privada imóvel e móvel, é uma separação histórica, e não “inscrita na natureza das coisas”. “É uma etapa fixa na formação e desenvolvimento da antítese entre capital e trabalho”. Quando o senhor feudal com escravos é substituído pelo proprietário rural, que emprega trabalhadores livres no seu cultivo, a terra não é mais “apenas” terra, mas capital, e o seu dono, um capitalista.¹⁶⁰

Sabemos que o valor de qualquer mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu “valor-de-uso”, pelo tempo de trabalho socialmente necessário a sua produção. Isto se aplica também ao produto que vai para as mãos do capitalista, como resultado do processo de trabalho. De início, temos, portanto de quantificar o trabalho materializado nesse produto. Sabemos que o valor de qualquer mercadoria é determinado.¹⁶¹

Para esse trabalho, a diferença é que a terra urbana – o lote urbano em vazios urbanos – é matéria-prima e mercadoria ao mesmo tempo, e o valor que assume acaba determinado pelo trabalho de “outros” que não o trabalhador individual (o município que faz as melhorias), socialmente usurpado para agregar-lhe mais valor excedente (mais valia¹⁶²).

Fazendo sua crítica da Economia Política, Marx tece consideração sobre a propriedade e sua proteção legal, dizendo que:

¹⁵⁹ Karl MARX. Nasceu na Prússia, em 1818 – Cientista social, filósofo e revolucionário alemão. Originalmente um dos discípulos de Hegel. Em Paris, em meados do século XIX, conheceu Friedrich Engels e desde então se tornaram colaboradores em diversos trabalhos de filosofia política. Escreveram juntos, em 1848, o Manifesto Comunista que completa 150 anos. Convencido da importância central da economia (isto é, das condições materiais) para a determinação dos demais aspectos da existência humana, Marx inverteu a fórmula idealista de Hegel, segundo a qual é a consciência, ou o espírito, que determina o curso da história humana; desenvolveu nesse sentido uma interpretação materialista da história, que, no entanto, conservava da doutrina de Hegel a noção de dialética, a qual se transformaria no núcleo da corrente filosófica, ideológica e político-social conhecida como marxismo. **Nova Enciclopédia Ilustrada Folha**, Publifolha, São Paulo, 1996. Vol. II. p. 608.

¹⁶⁰ MARX, Karl. **O Capital** - Parte III - A Produção de Mais Valia Absoluta. Capítulo VII. 2. O Processo de Produção de Mais Valia. eBook disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/index.htm> Acessado em: 17/05/2008.

¹⁶¹ MARX, Karl. Op. Cit.

¹⁶² Expressão criada por Marx para definir o ‘valor excedente’ no processo de produção capitalista, quando da transformação do produto com valor de uso em mercadoria.

A produção é sempre apropriação da natureza pelo indivíduo no seio e por intermédio de uma forma de sociedade determinada. Neste sentido, é uma tautologia afirmar que a propriedade (apropriação) constitui uma condição da produção. [...] Não está em causa por agora o saber-se se a riqueza se desenvolve melhor sob esta ou aquela forma de propriedade. Mas é uma pura tautologia afirmar que não pode haver produção, nem tão pouco sociedade, quando não existe nenhuma forma de propriedade. [...].¹⁶³

E segue sobre a proteção:

(Proteção da propriedade, etc.). Quando se reduzem estas trivialidades ao seu conteúdo real, elas exprimem muito mais do que aquilo que sabem os seus pregadores; a saber: cada forma de produção gera as suas próprias relações jurídicas, a sua própria forma de governo, etc. Muita ignorância e muita incompreensão se revelam no fato de se relacionar apenas fortuitamente fenômenos que constituem um todo orgânico, de se apresentar as suas ligações como nexos puramente reflexivos. Aos economistas burgueses parece-lhes que a produção funciona melhor com a polícia moderna do que, por exemplo, com a aplicação da lei do mais forte. Esquecem-se apenas de que a "lei do mais forte" também constitui um direito e que é esse direito que sobrevive, com outra forma, naquilo a que chamam "Estado de direito".¹⁶⁴

A apropriação da terra urbana por alguns, em detrimento da grande maioria, implica força dessa minoria sobre essa maioria, que nem sempre se manifesta fisicamente, porém se encontra cristalizada na proteção legal, não daquele Estado de Direito citado por Marx, mas no contemporâneo Estado Democrático de Direito, um direito "*erga omnes*", garantido Constitucionalmente, mitigado, é certo, pela necessária função social, mas presente. O embate entre essas forças: entre os que detêm a terra urbana e aqueles que dela necessitam para seu abrigo, se reflete na vida da cidade.

A ideia do espaço urbano, que não se resume apenas a um 'reflexo' das relações sociais de produção (como Marx verificou no Século XIX), mas que a urbanização¹⁶⁵, essa propagação do urbano em escala mundial, passou a ser o '*locus*' em que se realiza a 'reprodução das relações de produção' – que aí se encontram e conflitam (dialelizam) é hoje discutida e aprofundada por diversos ramos das ciências sociais, aplicadas ou não, tais como a arquitetura, o direito, a sociologia.

¹⁶³ MARX, Karl. **Para uma crítica da economia política**. Disponível em: <file:///C:/site/LivrosGrátis/paramacritica.htm> (4/23)

¹⁶⁴ MARX, Karl. Idem. (5 / 23)

¹⁶⁵ URBANIZAÇÃO: "um processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural". SILVA, José Afonso da; **Direito Urbanístico Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 1995. p.21.

Este espaço urbano, contudo, não cria nem transforma essas relações sociais e de produção, e sim regula e condiciona a vida¹⁶⁶. Assim como também regula e condiciona o direito de propriedade.

Com toda essa ‘ideia’ agregada à posse e propriedade, passados já oito anos da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, ainda não se vislumbram as forças que farão concretizar seus instrumentos.

3.1.2.2 Os obstáculos políticos

As administrações populares mais próximas do povo encontram severas dificuldades políticas em enfrentar a barreira ideológica. Experiências inovadoras são relatadas, os municípios se organizam em conselhos municipais, novos Planos Diretores são elaborados em conjunto com as comunidades. Todavia, a cada movimento bem sucedido em direção à Reforma Urbana, outros tantos em sentido contrário são realizados, inclusive com o apoio da mídia, que criminaliza e marginaliza os movimentos populares que lutam por ela.

É certo que muito foi conquistado politicamente com a promulgação do Estatuto: a realização de encontros e conferências nacionais das cidades; um Ministério das Cidades foi criado; um Conselho (nacional) das Cidades está ativo e realizando seu trabalho. Entretanto, as forças sociais que ainda comandam as políticas locais, nos mais diversos cantos do país, agarram-se com força ao poder que ainda detêm para retardar uma verdadeira e democrática Reforma Urbana.

Ainda em 2005, enquanto preparava a Conferência Nacional das Cidades, o Ministério das Cidades fez publicar uma série denominada Cadernos MCidades, com o intuito de promover o debate das políticas e propostas formuladas por aquele Ministério. Em uma primeira etapa, foram editados os títulos: PNDU (Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano), Participação e Controle Social, Programas Urbanos, Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade Urbana, Trânsito, Capacitação e Informação, dispondo-se assim a “pensar” as cidades em conjunto com seus moradores.

¹⁶⁶ LIMONAD, Ester. **Reflexões Sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização**. Geographia – Ano 1 – No. 1 – 1999. p. 72-73. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/rev_01/edicao1.htm>. Acessado em: 04/05/2009.

Afirmava o documento intitulado Participação e Controle Social que “não há uma fórmula pronta e acabada para a realização do desafio colocado às administrações democráticas de proporcionar condições ao exercício do direito de todo cidadão de participar do controle e planejamento do governo, através de formas diretas e representativas, priorizando o fortalecimento, transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas.”¹⁶⁷

A participação política efetiva tem ocorrido cada vez mais raramente, constatação fácil de fazer quando se observam os eleitores em dúvida quanto ao voto dado na sua última participação nos processos eleitorais que se repetem a cada dois anos no País.

Na pauta de discussão, os princípios do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que desde o processo Constituinte apontava um caminho:

I - Direito à Cidade e à Cidadania. Uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; II. Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular; III. Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.¹⁶⁸

Palavras-chave aparecem ao longo do texto, expressando a visão e o anseio político, tais como a universalização do acesso, no caso, à cidade e seu conteúdo/produto, mas também nas decisões que devem ser tomadas para que uma cidade cumpra sua função social. Mais específica se torna a questão da gestão urbana reivindicada democrática, com a ampliação dos espaços de discussão e resolução dos problemas. Entender o controle social sobre a cidade não como um processo de “perda” de poder para os políticos, mas justamente a aproximação para evitar o conflito e a exclusão.

A experiência com as Conferências das Cidades, locais, regionais e nacionais se prolongou até uma terceira edição, em 2007, e de lá para cá frutificou em ações mais ou

¹⁶⁷ Cadernos MCidades. Participação e Controle Social. Novembro de 2004. Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/cadernos-do-ministerio-das-cidades/>>. Acessado em: 31/05/2008.

¹⁶⁸ Cadernos MCidades. p.13

menos organizadas politicamente na busca pela permanente mobilização dos Conselhos municipais, estaduais e o ConCidades, nacional, refletindo e repercutindo as decisões e resoluções até ali discutidas, em busca de sua implementação.

Em 2010, mais precisamente em março, no Rio de Janeiro, realizou-se o V Fórum Urbano Mundial. Antes, em 1996, durante a Conferência Habitat II em Istambul, ficou consagrado o Direito à Moradia; também foi lançado, mundialmente e com sucesso, o Direito à Cidade. Os Fóruns Urbanos que dali vieram estreitaram o enfoque nas cidades e, ao mesmo tempo, numa progressão quiçá geométrica, a população mundial tem se dirigido às cidades, estejam estas preparadas ou não para receber esta população em busca de inclusão na economia, abrigo e serviços. A chamada para o Fórum foi significativa: “Unindo o Urbano Dividido”, e discutiu, muito apropriadamente, a questão urbana sob seis eixos considerados estratégicos: “1- Direito à Cidade; 2- Financiamento das Cidades; 3- Democracia Participativa; 4- Cidades Inclusivas; 5- Diversidade Cultural nas Cidades; 6- Desenvolvimento Urbano Sustentável.”¹⁶⁹

Nenhum dos eixos permite ver e discutir a cidade sem a participação política efetiva de todos os atores sociais, especialmente aqueles que se encontram alijados dos processos de desenvolvimento social e econômico.

A participação política direta, tal como o faziam os gregos, na antiguidade, deixou de ser compatível com o capitalismo crescente, em fins do século XVIII, em que a moderna sociedade burguesa se afirmava. A representação, o sistema representativo era, a partir de então, o mais adequado à nova realidade. “Tal sistema excluía o cidadão comum diretamente da arena política, entregando-a aos representantes.”¹⁷⁰

E o professor Wolkmer, ao fazer sua crítica ao sistema representativo contemporâneo e apontar para a necessidade de mudança neste paradigma, arrola diversos motivos para a sua atual crise, entre os quais destaca o descumprimento das promessas eleitorais e seu valor para o desencanto no mandato do político, até a corrupção que grassa naquele meio. Não seria necessário recorrer à teoria, bastaria que se observasse a realidade cotidiana estampada nos jornais locais, regionais e nacionais.

¹⁶⁹ Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/forum-urbano-mundial-5-direito-a-cidade-unindo-o-urbano-dividido>>. Acessado em: 04/05/2009

¹⁷⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. Artigo. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1203/1199>>. Acessado em: 26/06/2008.

Esse desencanto acaba por afastar do processo eleitoral aquelas pessoas que, eventualmente, poderiam contribuir de maneira decisiva para a democratização da discussão política geral e dos problemas e soluções para as cidades em particular.

Diante da crise da democracia representativa e da degeneração das relações da vida cotidiana, uma das direções possíveis para superar a exclusão e a marginalidade advêm do poder de pressão dos novos sujeitos sociais, agentes capazes de instaurar uma prática política diferenciada e criativa.[...] Tais experiências vividas, fundamentadas nas práticas cotidianas e originadas de “necessidades, anseios, medos e motivações”, acabam não só politizando e modificando o espaço público, como, sobretudo, propiciando a formação do “novo sujeito coletivo” caracterizado, segundo Eder Sader, como “coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”.¹⁷¹

O Estatuto da Cidade aponta a participação direta como saída e meio de conquista daquela cidade legal, democrática e incluyente.

Romper com a prática antiga, corrupta e clientelista tem sido o desafio dos movimentos sociais populares na busca pelo reconhecimento de suas necessidades e a efetivação de políticas públicas que façam da cidade o lugar de todos. Eis que a Reforma Urbana, assim como o cumprimento da função social da cidade, passa, necessariamente, também, pelo entendimento de que, num "novo paradigma de fazer política", mesmo sem abandonar a democracia representativa "e suas limitadas e insuficientes regras formais", deve avançar e ampliar as formas de manifestação da vontade popular, através de mecanismos de democracia direta, tais como a discussão orçamentária, a gestão democrática compartilhada, os Conselhos municipais e populares.

Assim, os obstáculos políticos que a Reforma Urbana encontra, não são apenas aqueles da burocracia legal, mas de mudança de paradigma, de valor social emprestado à participação direta comunidade na vida política da cidade: o controle público da "res" pública.

¹⁷¹ WOLKMER, op. cit., p. 90 e 91.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um longo caminho foi percorrido até estas considerações finais.

Passamos, mesmo que de forma breve e muito mais informativa do que formativa, pela origem e surgimentos dos aglomerados urbanos e sua transformação em cidades, acompanhando essa trajetória da sociedade humana, afastando-se da barbárie em direção ao século XXI.

Dali para cá, verificou-se que a cada novo modo de produção, ou novo período de desenvolvimento histórico, a cidade, reflexo da sociedade, assume as características do seu tempo e anunciam o futuro que se aproxima. Foi assim com a cidade primitiva, depois com a feudal, anunciando a industrial e a capitalista. A segregação daqueles que ficavam de fora por aqueles de "dentro" dos muros da cidade antiga, chegando aos cinturões de miséria da metade do século XX, até nossos dias, com mais da metade da população mundial vivendo em cidades, é apenas uma das muitas exclusões do "modo de vida urbano".

Ao estudar a formação e o desenvolvimento da propriedade privada ao longo da história, e especialmente no Brasil, mais facilmente se perceberam as modificações ocorridas desde as doações da Coroa Portuguesa, pelas sesmarias, até chegar às cidades brasileiras, que refletem justamente uma sociedade que não conseguiu ainda superar sua herança colonial.

Foi possível verificar que a cidade brasileira ainda não alcançou distribuir equitativamente suas riquezas. Ao contrário, socializa a pobreza, e todas as tentativas de mudar esse quadro esbarram em obstáculos políticos, ideológicos e econômicos, e no centro desse descompasso encontra-se a questão do acesso à propriedade da terra, seja ela urbana ou rural.

Menos do que um estudo sobre a propriedade privada do solo urbano ou rural, essa dissertação foi buscar, na desigualdade de acesso, as formas que o Movimento Popular

pela Reforma Urbana encontrou de colocar ao legislador as suas necessidades, provocando finalmente a juridicização de seus pleitos.

A Constituição Federal de 1988 traduz-se como um marco na luta popular pela Reforma Urbana, pois coloca lado a lado o direito de propriedade e a sua limitação, além de incluir um capítulo especial para tratar da política urbana. Esse novo "status" vai condicionar, como foi visto, um outro patamar ao movimento popular que luta pela Reforma Urbana: não bastou constitucionalizar, foi preciso avançar na direção da regulamentação daqueles direitos constitucionalmente garantidos. Assim, finalmente, vem à luz o Estatuto da Cidade, consequência de anos de mobilização daqueles movimentos.

Pacificada, enfim, a relação social entre aqueles que detinham a propriedade e a garantia do direito de acesso àqueles não que não a possuem, aparentemente ficou resolvida a questão. A norma, fundada na realidade e na necessidade social, veio para exercer o controle social. Os pleitos do Movimento Popular pela Reforma Urbana, finalmente juridicizados são a própria assertiva, pois vêm da necessidade de amplas parcelas sociais em acessar condições dignas de moradia e vida nas cidades, em movimento e em conflito com a própria cidade/sociedade, para o que a norma vai significar apaziguamento.

Daí em diante não coube mais discussão sobre a existência ou não de mecanismos e normas suficientes para a realização da Reforma Urbana almejada pelo Movimento Popular (eficácia jurídica e social presentes, *stricto sensu*). Se o problema teórico aparentemente ficou resolvido – na lei, e para este trabalho de dissertação – o problema concreto de efetivação da Reforma Urbana, porém, permanece insolúvel, uma vez que esbarra, ainda hoje, em obstáculos econômicos, políticos e ideológicos, que a ela se contrapõem, colocando em dúvida se alcançará a quem realmente interessa acessar a terra urbana (seu efeito junto à sociedade, a eficácia social esperada).

Também, foi possível verificar, ao longo desse trabalho, que os entraves à realização da Reforma Urbana são tão ou mais poderosos do que aquele Movimento que, em marcha, obteve justamente a juridicização dos pleitos populares para a sua realização. Os tais obstáculos – políticos, econômicos e ideológicos, não necessariamente nesta ordem – contam com a inércia do Movimento Popular, que alternando períodos de fluxo e refluxo, aguarda, no mais das vezes, pacientemente, que o Poder Público faça a sua parte.

Desta forma, e sob esta perspectiva, mesmo que o problema teórico, como visto, tenha sido resolvido, na prática não se verificou o resultado esperado.

Também se observa que não será possível, aparentemente, obter consenso em torno da Reforma Urbana, tal como tem sido com a Reforma Agrária: amplos setores da sociedade reconhecem sua necessidade e urgência, porém aqueles outros setores que lhe impõe o atraso mobilizam-se econômica, política e ideologicamente, impedindo sua realização, marginalizando e criminalizando sua movimentação.

Mesmo assim, de todos os instrumentos postos à disposição da cidadania organizada, os Planos Urbanísticos Municipais, discutidos com a participação efetiva daquelas parcelas que necessitam dos chamados "produtos" urbanos, tais como moradia, saúde, educação e transporte público, podem vir a ser os mais adequados à conquista de uma Reforma Urbana, próxima daquela almejada pelo Movimento Popular. Até hoje, tais Planos têm sido desenvolvidos e discutidos com parcelas e setores muito restritos do espectro social, envolvendo equipes técnicas e "produtores do solo urbano", tais como construtoras e imobiliárias, deixando à margem justamente os que não tem acesso à posse e à propriedade urbanas.

Um estudo pode, eventualmente, colaborar para realizar na prática a Reforma Urbana no Brasil. Trata-se da verificação de quantas cidades criaram e mantêm em funcionamento um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano com representantes dos movimentos populares e quantas destas cidades, embora tenham adaptado seus Planos Diretores à nova realidade legal, o fizeram de forma burocrática apenas, sem imprimir na lei local todas as possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade.

Isso porque, como se pode observar neste estudo, é preciso que a lei municipal indique quantas e quais são as áreas que estarão sujeitas à eventual desapropriação para Reforma Urbana. Tudo mapeado e aprovado previamente, após verificação das vocações das diversas áreas urbanas, da necessidade de ocupação dos vazios urbanos e da recuperação dos investimentos eventualmente feitos, que tenham beneficiado alguns em detrimentos de outros. O chamado Plano Diretor Participativo terá, então, papel decisivo para a consecução da Reforma Urbana, baseado que está na participação ativa da cidade na discussão de seus destinos.

Assim, a juridicização apenas não parece suficiente para a realização da Reforma Urbana.

O Movimento Popular pela Reforma Urbana terá que, em novas mobilizações, talvez em redes de movimentos, participar, efetivamente, dos destinos de sua cidade, nas discussões locais dos Planos Diretores, no sentido de 'resolver' os conflitos pela posse e

propriedade do solo urbano, ou pelo direito à moradia digna; a cidade, enfim, cumprindo sua função social.

A participação popular no planejamento das cidades, é estudo que mereceria aprofundamento, na perspectiva habermasiana, base teórica para um agir comunicativo, numa democracia participativa, através da intervenção cidadã nos conselhos municipais de desenvolvimento urbano.

Também muito importante seria a discussão dos impactos econômicos, políticos e sociais de ações efetivas, já propostas ou em andamento, de diversas cidades brasileiras, na direção de operacionalizar os diversos instrumentos colocados à disposição do Poder Público municipal para a transformação da cidade de poucos para aquela que cumpra sua função social.

Poderia se abrir, ainda, uma outra frente de investigação, esta de caráter prático, na criação de trabalho de extensão, que proporcionasse a realização de trabalhos de assessoramento legal e esclarecimento aos movimentos populares, associações de moradores, ONGs, no enfrentamento das questões legais para a solução de conflitos de posse e propriedade do solo urbano, tais como na regularização de áreas ocupadas irregularmente, para a promoção de usucapião especial urbana e usucapião especial coletiva urbana, podendo, ao final do estudo, avaliar a eficácia de tais instrumentos.

De qualquer forma, assim como a discussão teórica nunca se esgota, eis que pode ser desenvolvida pelos mais diversos pontos de vista – teórico-ideológico e mesmo legal, ou ético – a realização da Reforma Urbana torna-se, nos dias que seguem e na perspectiva levantada pelo estudo feito, mais urgente que a própria Reforma Agrária, pois, como visto, o planeta hoje é urbano muito mais que rural, com todas as consequências que daí advêm.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU FILHO, Nilson Paim de. (organizador) **Constituição Federal, Código Civil e Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

ARENDRT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BICALHO, M.F.O. apud, **Dicionário do Brasil Colonial (1500-1808)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

BUNSE, Heinrich Adam Wilhelm. **São José do Norte – aspectos linguístico-etnográficos do antigo município**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Rio de Janeiro: Zaar, 2004.

BRASIL, **Constituição Federal, Código Civil, Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

CAENEGEM, R.C.van. **Uma introdução histórica ao direito privado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CAMACHO, Daniel. **Movimentos sociais: algumas discussões conceituais**. In: Uma revolução no cotidiano. Org.: SCHERER-WARRN, Ilse e, KRISCHKE, Paulo J. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CAPRA, Fritjof. **O Tao da Física**. São Paulo: Cultrix, 1995

CARLOS, Ana Fani A. **A Cidade**. Coleção Repensando a geografia. São Paulo: Contexto, 1992.

_____. **Espaço e Indústria**. Coleção Repensando a geografia. São Paulo: Contexto, 1991.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Vol.48. Coleção Pensamento Crítico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. Utopias e realidades. Uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2005

CÍCERO, Marco Túlio. **Saber Envelhecer e Amizade**. Porto Alegre: LPM, 2001.

CIRNE-LIMA, Carlos. **Dialética para principiantes**. São Leopoldo: Ed. Unisinos. 2002.

COULLANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Ediouro, 1999.

DAVIS, Kingsley. **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

DUGUIT, Leon. **Fundamento do Direito**. Ícone, São Paulo, 2006.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Berthrand, 1997.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio: Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização. São Paulo: UNESP, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.256/2001. Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002.

GARCIA, Regina Leite. Org. **Aprendendo com os movimentos sociais**. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE/RJ, 2000.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs**. Revista NÓMADAS. Texto disponível em: <<http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/16-20/PdfsNomadas%2020/12-sociedad.PDF>>. Acessado em: 30/09/08

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOBSBAWM, Eric. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **A Era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **A crise do capitalismo e a importância atual de Marx**. Entrevista. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/base.asp?texto=44149>>. Acessado em: 30/09/08

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Dicionário do Brasil Colonial, (1500-1808)**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.

IMPARATTO, Ellade. Usucapião Constitucional Urbano. In: **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. Júnior, Nelson Saule. Coord. São Paulo: Pollix, Max Limonad, 1999.

KOWARICK, Lúcio. **Violência e a Cidade**. Org. Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

_____. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. **Espoliação Urbana**. Texto. São Paulo. Ed.34. 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **Direito Urbanístico**. Condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEDROUT, Raymond. **Sociologia Urbana**. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

LEEDS, Antony. **A sociologia do Brasil Urbano**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. In: **Geographia** – Ano 1 – No 1 – 1999. p. 72-73. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/rev_01/edicao1.htm>. Acessado em: 19/05/2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LOYD, Dennis. **A ideia de lei**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MALUF, Carlos Alberto. **Limitações ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Texto disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/04textos/conhecer.doc> e/ou <[http://www.fag.edu.br/professores/deniseschuler/1%BA%20SEM%202008/PUR%20II/Tabalho%20%BA%20bimestre/Textos%20de%20apoio/conhecer%20para%20resolver%20a%20cidade%20ilegal.pdf](http://www.fag.edu.br/professores/deniseschuler/1%BA%20SEM%202008/PUR%20II/Trabalho%20%BA%20bimestre/Textos%20de%20apoio/conhecer%20para%20resolver%20a%20cidade%20ilegal.pdf)>. Acessado em: 05/02/2009.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do Abismo**. Petrópolis: Vozes, 2003.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. (Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Lisboa: Estampa, 1973.

_____. **O Capital**. – Capítulo XXIV. A Chamada acumulação original. MIA – Arquivo Marxista na Internet. Obras Escolhidas. Edições Avante! PCP. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/escolhidas/index.htm>>. Acessado em: 15/02/2009

_____. **Trabalho Assalariado e Capital**. MIA – Arquivo Marxista na Internet. Obras Escolhidas. Edições Avante! PCP. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1865/salario/cap02.htm#i8>>. Acessado em: 15/02/2009

MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/01. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/legislacao/leis-medidas-provisorias/MedidaProvisorian2220de04desetembrede2001.pdf/view>>. Acessado em: 14/02/2009.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Sevilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. **Contradições Urbanas e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.111, jul./dez. 2006

MOREIRA, Mariana. Coord. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM-SEBRAE, 2001.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**. Belo Horizonte, Itatiaia, 1965.

MUÇOUCAR, Paulo Sérgio C. A participação popular no Processo Constituinte. In: **Cadernos CEDEC**, nº. 17. São Paulo, 1991.

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

PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica** – ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito. 8 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2003.

PLATAFORMA NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=722>. Acessado em: 31/05/2008.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

PRADO JR, Caio. **Teoria Marxista do Conhecimento e Método dialético materialista**. São Paulo: Ed Ridendo Castigat. eBook. p.6-9-18. Disponível em: <www.ebooksbrasil.org/adobeebook/caio.pdf>. Acessado em: 28/01/2009

Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/constituicao20anos/publicações/Regimento-interno-da-assembleia-nacional/Regimento ANC_Resolucao 2-1987.pdf>. Acessado em: 28/01/2009.

ROLNIK, Raquel. Coord.Geral. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara Federal, 2005.

_____. **Estatuto da Cidade**. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: JÚNIOR, Nelson Saule e ROLNIK, Raquel. Coord. Cadernos Polis nº 4. Estatuto da Cidade. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instituto Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acessado em: 19/05/2008.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Círculo do Livro, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social**. Memória FSM 2003. 28.04.2003. Oficina: Cidade, Justiça Social e Democracia: dilemas e desafios. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=of_fase2_por>. Acessado em: 02/06/08.

_____. Metrópoles: reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: **Innovaciones Locales ante Inseguridades Globales: los casos de Brasil y Espana**. CIDOB/FGV: Barcelona, 2007. Texto disponível em: <www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/2RIBEIRO.pdf>. Acessado em: 02/06/2008.

_____. e CARDOSO, Adauto Luiz. Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: **Espaço e Debates: Revista de estudos urbanos e regionais**, nº. 37. São Paulo: NERU, 1994.

ROCHA, Géber Mafra. **A regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais e o direito de preempção à luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Geber%20Mafra%20Rocha.pdf>>. Acessado em: 23/09/2008.

RODRIGUES, Rosicler Martins. **Cidades brasileiras: o passado e o presente**. São Paulo: Moderna, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, CORECON-RJ, 1999.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Malheiros, 1996.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Coord. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Pólis, Max Limonad, 1999.

_____. **Direito à cidade como paradigma da governança democrática**. 2005 Texto disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/>. Acessado em: 23/09/2008

_____. Estatuto da Cidade. Instrumento da Reforma Urbana. In: JÚNIOR, Nelson Saule e ROLNIK, Raquel. Coord. **Cadernos Polis**, nº 4. Estatuto da Cidade. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instituto Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acessado em: 19/05/2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Forças sociais, resistência e organização** (4ª. SSB/CNBB, 2006). Texto disponível em: <http://www.cnbb.org.br/ns/modules/mastop_publish/files/files_486539cb2c04c.pdf>. Acessado em: 26/01/2009

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1973.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e Urbanização**. Coleção Repensando a geografia: São Paulo: Contexto, 1991.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando Olhares**: uma introdução à construção sociológica da cidade. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Do paradigma político da representação à democracia participativa**. Artigo. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1203/1199>>. Acessado em: 26/06/2008.