DO PLANEJAMENTO URBANO AO DIREITO À CIDADE: PERSPECTIVAS JURÍDICAS E POLÍTICAS SOBRE A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

From urban planning to the right to the city: legal and political perspectives on the urban issue in Brazil

Karina Macedo Fernandes

karimfernandes@gmail.com

Doutora e Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), com período de mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL). Pesquisadora integrante do Núcleo de Direitos Humanos da UNISINOS (NDH-UNISINOS). Servidora Pública no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Porto Alegre, RS, Brasil.

Giovana Lima Michelin

giovanalimamichelon@gmail.com

Bacharela em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com período de mobilidade acadêmica em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade da Beira Interior (UBI), em Portugal. Graduanda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP-RS). Pesquisadora associada do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política (NUPERGS-UFRGS). Porto Alegre, RS, Brasil.

RESUMO

O presente artigo objetiva demonstrar que o direito à cidade é uma categoria jurídica e política fundamental à consolidação do planejamento urbano no Brasil, de maneira a responder em que medida o planejamento urbano brasileiro o tem como aporte jurídico central. Ademais, o trabalho busca apresentar o planejamento urbano no Brasil em perspectiva histórica, a reconstituição da trajetória de implementação do que se conhece como direito à cidade no Brasil e o exame sobre como o direito urbanístico se estabelece no Brasil em consonância às lutas sociais e ao reconhecimento da cidade como um direito. Como resultado, verifica-se a ampliação de cidadania a partir da consolidação normativa na qual se dispõe o dever de assegurar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da cidade. O direito à cidade se torna um ideal comum e balizador do desenvolvimento urbano em prol da inclusão social e da erradicação da pobreza, um compromisso intergeracional de salvaguarda do estoque de recursos ambientais disponíveis. A construção do direito à cidade no Brasil, estrategicamente direcionada à ampliação de direitos, do acesso ao espaço público e da construção democrática, coletiva e plural da cidade, teve como grande conquista o seu reconhecimento jurídico orientado às políticas públicas necessárias à política urbana. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica de caráter exploratório, aliada à análise de textos legais e documentos oficiais acerca da questão urbana.

Palavras-chave: Direito à cidade. Planejamento urbano. Política urbana. Direito urbanístico.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate the right to the city as a fundamental legal and political category for the urban planning consolidation in Brazil, to answer to what extent Brazilian urban planning has it as a central legal contribution. Furthermore, the work seeks to present urban planning in Brazil under a historical perspective, the reconstitution of the path of implementation of what is known as the right to the city in Brazil and the examination of how urban planning is established in Brazil in line with social struggles and the recognition of the city as a right. As a result, there is an expansion of citizenship from the normative consolidation in which the duty to ensure the direct participation of citizens in the city's decision-making processes is available. The right to the city becomes a common ideal and guiding urban development towards social inclusion and poverty eradication, and intergenerational commitment to safeguard the stock of available environmental resources. The construction of the right to the city in Brazil, strategically headed for the expansion of rights, access to public space and the democratic, collective and plural construction of the city, had as great achievement its legal recognition oriented to public policies needed by the urban policy. The methodology used was the exploratory literature review, combined with the analysis of legal texts and official documents about the urban issue.

Keywords: Right to the city. Urban planning. Urban policy. Urban Law.

1 INTRODUÇÃO

Do lançamento do conceito de direito à cidade por Henri Lefebvre (1968) ao reconhecimento do direito à cidade como categoria situada no campo da política e no campo do direito, um longo caminho foi percorrido no Brasil. Do lugar da discussão acadêmica ao lugar da luta política, a construção do direito à cidade tem seu percurso histórico marcado pelas demandas dos movimentos sociais que reivindicam o usufruto digno e equânime das cidades. Assim é porque, como afirma David Harvey (2012), o direito à cidade deve ser um direito para reconstruir a cidade como corpo político socialista, de maneira a desafiar as forças hegemônicas de reprodução do capitalismo que se expressam na produção dos espaços urbanos e que, paradoxalmente, destruíram a cidade porque destroem modos plurais de vida e, em seu lugar, constroem segregação social.

No Brasil, os esforços acadêmicos, políticos e jurídicos para o reconhecimento do direito à cidade alcançaram conquistas significativas, como o status de primeiro país no mundo a positivar o direito à cidade e, com isso, a inaugurar uma doutrina jurídica em torno do reconhecimento da cidade como direito. A Constituição Federal de 1988 previu em seu texto, pela primeira vez, um capítulo sobre a política urbana, inaugurando uma nova estrutura normativa para o direito urbanístico, a qual incluía o bem-estar da população e a necessidade de planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, normatizadores da política urbana, e promoveu princípios como a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade, a fim de favorecer a inclusão territorial e diminuir as desigualdades, presentes na maioria das cidades brasileiras. Para tornar o processo decisório mais democrático e possibilitar a participação direta dos cidadãos, a legislação estabeleceu uma série de instrumentos jurídicos-políticos (FERNANDES, 2006).

O direito à cidade foi reconhecido internacionalmente a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006 que, após mobilização e participação popular, produziu a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. A Carta Mundial definiu o direito à cidade como um direito coletivo e de usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Esses marcos foram propulsores da gestão democrática das cidades como referenciais políticos, sociais e econômicos que orientaram a construção e gestão urbana coletiva.

Assim, o presente artigo objetiva demonstrar que o direito à cidade é uma categoria jurídica e política fundamental à consolidação do planejamento urbano no Brasil, de maneira a responder em que medida o planejamento urbano brasileiro o tem como aporte jurídico central. Para tanto, o trabalho apresenta: a) o planejamento urbano no Brasil em perspectiva histórica; b) a reconstituição da trajetória de implementação do que se conhece como direito à cidade no Brasil; c) o exame sobre como o direito urbanístico se estabelece no Brasil em consonância às lutas sociais e ao reconhecimento da cidade como um direito no Brasil.

2 A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

A origem do urbanismo está relacionada ao projeto social de construção de um Estado de bem-estar, surgido na Europa no final do século XX (RIBEIRO, 1994). No Brasil, o debate acerca do planejamento das cidades começou a ganhar força a partir das mudanças sociais advindas com o processo do êxodo rural e o consequente crescimento acelerado das zonas urbanas. Esse fenômeno foi impulsionado pelo processo de industrialização do país, razão pela qual Maricato destaca que o deslocamento para as cidades não foi totalmente espontâneo, já que o Estado, na tentativa e interesse de ampliação de mercados e desenvolvimento industrial, incentivou essa movimentação (MARICATO, 2001). Esse fato provocou um aumento populacional nos centros urbanos, porém, sem os devidos avanços em infraestrutura, transporte, saúde e direitos sociais básicos, comprometendo, assim, a qualidade de vida dos cidadãos. Nessa conjuntura, surgiu o embrião da preocupação com o planejamento urbano das cidades.

A transformação do país de uma realidade rural para urbana produziu uma expansão desordenada das cidades e gerou processos de exclusão social, segregação espacial, crise habitacional e degradação ambiental. Esse contexto obrigou o Estado a realizar alguns investimentos em infraestrutura, inaugurando ferrovias, rodovias, portos, e a Companhia Siderúrgica Nacional. Todavia, não foi criada uma base jurídica adequada para regulamentar a expansão e ocupação dos centros urbanos, tampouco uma política urbana, cuja implementação dependia de uma quantidade expressiva de recursos públicos e de diretrizes estruturadas e com continuidades ao longo do tempo (TONELLA, 2013).

Nesse contexto, a história do planejamento urbano apresentou distintas fases com diferentes peculiaridades. Villaça (1999) decompõe esses acontecimentos históricos em três importantes períodos: (i) de 1875 até 1930 (ii) de 1930 até 1990; e (iii) de 1990 até os dias atuais. O primeiro período - que vai do século XIX até 1930 - engloba fases de um Brasil monárquico, da Proclamação da República Brasileira e, por último, do início da Era Vargas. Essa fase, portanto, é caracterizada pelo nascimento do planejamento urbano no Brasil (VILLAÇA, 1999). Tendo as grandes metrópoles europeias como inspiração - por meio do Plano Haussmann, em Paris, e o Plano de extensão de Barcelona - o Brasil

viveu, nesse momento histórico, a construção dos chamados planos de “melhoramento e embelezamento”. Esses planos, por sua vez, consistiam no alargamento de vias, erradicação das ocupações de baixa renda das áreas mais centrais, implementação de infraestrutura e foco em praças e parques (VILLAÇA, 1999). Um exemplo desses planos foi o Plano Pereira Passos, na cidade do Rio de Janeiro, em 1903, uma versão repaginada do Plano de Melhoramentos de 1875. Entre as propostas principais, destaca-se a criação de importantes avenidas, no entanto, o foco parecia ser, estritamente, de consolidar o conceito de embelezamento na cidade do Rio de Janeiro.

O segundo período – de 1930 até 1990 – decorre da crise de 1929 que ocasionou a falência dos produtores de café, até então principal exportação do Brasil. Com isso, houve um grande deslocamento do campo para a cidade, expandindo os centros urbanos e a demanda por bens de consumo. O processo de industrialização fez com que a cidade passasse a ser vista como força de produção, de modo que a eficiência, a ciência e a técnica começaram a substituir os conceitos de embelezamento e melhoramento (MARICATO, 2000). A partir desse momento, o discurso adotado pelos atores políticos atribuía ao planejamento urbano a função de solucionar os problemas existentes. Os problemas eram vistos como consequências do crescimento acelerado e as soluções estavam tão somente centradas em técnicas e métodos bem definidos. Esse entendimento impulsionou a atuação do Estado no planejamento das zonas urbanas:

[...] foi a partir do segundo quartel deste século que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano [...] (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 12)

Ou seja, abandona-se a busca por uma cidade bela, em detrimento de uma cidade eficiente e calcada na resolução dos problemas. Para Maricato (2002, p. 38), “é justamente nesse período que se tem início ao período de inconsequência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil”. A exemplo dessa realidade, podemos mencionar o Plano Urbanístico Básico de São Paulo de 1969, que foi elaborado por especialistas brasileiros e norte-americanos e, segundo Villaça (1999), foi arquivado na Secretaria Municipal de Planejamento, onde não foi posto em prática.

Villaça subdivide essa segunda fase em três sub-períodos: de 1930 a 1965; 1965 a 1971; e 1971 a 1990. Para o autor, entre 1930 e 1965, o planejamento-discurso substitui o planejamento que era executado, na busca por cidades mais eficientes. Nesse período, muitos problemas urbanos despontam, acompanhados de expressões como “caos urbano”, “crescimento descontrolado”, bem como floresce a preocupação sobre a necessidade de planejamento (VILLAÇA, 1999). Conforme Villaça, a primeira vez que um projeto legislativo recebeu a denominação de “Plano Diretor” foi em 1930 – Plano Agache, do Rio de Janeiro - pois antes disso inexistia concepções sobre planejamento ou planos diretores (VILLAÇA, 1999). A principal característica do Plano Agache era a segregação socioespacial, separando as moradias das classes abastadas e médias das habitações da classe operária do Rio de Janeiro. Assim, a remodelação da cidade consistia na criação de moradias populares com o amparo do governo, a fim de eliminar as favelas, consideradas prejudiciais à ordem urbana. É nesse período, portanto, que se deu o advento dos Planos Diretores (VILLAÇA, 1999).

Outro momento analisado por Villaça refere-se ao período de 1965 a 1971. Surge, nessa época, o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal - cuja finalidade era induzir os municípios brasileiros a formularem os seus planos diretores. Logo, é nesse período que a emergência dos planos diretores acontece (VILLAÇA, 1999). Alfonsin complementa que, em meados do século XX,

[...] muito especialmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek e, com grande ênfase, no período da Ditadura Militar, os objetivos e o tom do planejamento urbano se alteram e instrumentos como os Planos Diretores passam a ter função estratégica para a própria concepção de desenvolvimento urbano dos governos centrais (ALFONSIN, 2016, p. 266).

O terceiro sub-período compreende os anos de 1971 até 1990 e é denominado por Villaça como “o plano sem mapa”, onde o planejamento urbano passou a ser identificado como a atividade intelectual de elaborar planos, “desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado” (VILLAÇA, 1999, p. 221). Os planos começam a perder a busca pela complexidade técnica, dando lugar a planos simplórios, produzidos pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas e diagnósticos técnicos. Para Maricato, trata-se de um período de inconsequência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil, razão pela qual denomina “a época dos planos inconsequentes” (MARICATO, 2011)

Por último, o terceiro período da história do planejamento urbano vai dos anos 1990 até os dias atuais. Esse período é bastante importante pelo papel da Constituição Federal de 1988, que traz, pela primeira vez, um capítulo a respeito da política urbana, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Nesse caminho, em 2001, aprovou-se, em âmbito federal, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual passou a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, norteadores da política urbana brasileira (ALFONSIN, 2011), como discorreremos a seguir.

3 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

A análise concreta da formação do espaço urbano e da desigual distribuição de pessoas e riquezas que lhe subjaz suscita a reflexão sobre as circunstâncias que levam ao desdobramento das relações sociais, políticas e econômicas na construção das cidades. Partindo do conceito de “cidade como sendo projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade”, conforme definido por Henri Lefebvre na obra *Direito à Cidade* (2016, p. 66), é preciso evidenciar o papel histórico da cidade na aceleração do processo de circulação do capital e no seu próprio desenvolvimento urbano, uma vez que a cidade se projeta conforme a historicidade de cada tempo, sobre o espaço social em que se organiza a sociedade urbana e que tem no planejamento forte expressão institucional de controle do Estado, realizado por meio do direito.

No Brasil, a redemocratização e as crises econômicas dos anos 1980 fizeram com que o modelo de planejamento urbano até então vigente entrasse em colapso e a gestão das cidades demandou mudanças na estrutura administrativa e nas formas de exercício do poder político (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 204). Iniciado o processo constituinte, a partir de 1986, diversos setores da sociedade civil [entidades e associações de classe, organizações não governamentais, associações civis e movimentos

sociais urbanos] formularam a Emenda Popular de Reforma Urbana, conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento dos direitos das pessoas que habitam a cidade e à capacitação do Poder Público na promoção de políticas públicas para a concretização desses direitos (SAULE JR., 1997, p. 25).

A emenda popular de reforma urbana trazia a importante discussão da política de desenvolvimento urbano à constituinte, o que nunca havia sido feito antes e garantiu o inovador tratamento dado pela Constituição de 1988 aos fundamentos necessários de uma atuação do Poder Público em termos de desenvolvimento urbano. Nelson Saule Jr. (1997, p. 26) explica que a institucionalização dos direitos urbanos pela via constitucional buscava assegurar aos habitantes da cidade o direito a condições de vida digna na cidade, devendo o Estado garantir o acesso a moradia, educação, saúde, infraestrutura e equipamentos urbanos, além da gestão democrática da cidade.¹

O interesse social da propriedade urbana foi um dos eixos determinantes da emenda popular e conecta o princípio da função social da propriedade privada ao princípio do estado de necessidade (SAULE JR., 1997, p. 26). O princípio da função social da propriedade urbana seria balizador de ações do Poder Público nos conflitos sociais relacionados ao uso de áreas urbanas públicas e privadas por grupos e comunidades carentes de moradia. Também deveria ser um princípio estruturante a coibir abusos do mercado imobiliário, que crescia com a especulação sobre os chamados vazios urbanos² na mesma proporção em que crescia a crise habitacional no país – condições cada vez mais precárias e inseguras de moradia e déficit habitacional em quase dez milhões de unidades habitacionais, além da desestruturação do Sistema Financeiro de Habitação, com a extinção do Banco Nacional de Habitação. (SAULE JR., 1997, p. 28).

A emenda popular urbana também teve grande importância na evolução do plano diretor como meio eficaz de planejamento urbano, uma vez que foi considerado instrumento básico da política urbana e, assim, elevado à categoria de instituto jurídico ao ser expresso no artigo 182, § 4º, do texto constitucional. Segundo Nelson Saule Jr., o plano diretor como instrumento básico da política municipal e com a finalidade de disciplinar as atividades urbanísticas, direciona-se a “estabelecer os procedimentos e instrumentos para o Poder Público municipal, assegurar que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam exercidas em consonância com direito à cidade.” (SAULE JR., 1997, p. 41).

Os trabalhos da emenda popular urbana junto à Assembleia Constituinte transformaram o direito urbanístico ao levarem à Constituição Federal de 1988 a questão do planejamento urbano e do desenvolvimento da política urbana como meio de garantia da função social da cidade e do bem-estar de seus habitantes. No Capítulo II (“Da Política Urbana”), do Título VII (“Da Ordem Econômica e Fi-

1 A emenda popular, nesse sentido, apresentava as seguintes bases: - assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade; - estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade; - efetivar o direito à cidade mediante a adoção e instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins de Reforma Urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social; - assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente; - conferir ao Município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta utilizar o instrumento mais adequado; - estabelecer os instrumentos de participação popular visando assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania propostas (SAULE JR., 1997, p. 30).

2 Vazios urbanos são áreas privadas vazias, desocupadas propositadamente por seus proprietários, enquanto estes aguardam a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos realizados nas regiões em que estas propriedades estão localizadas. Nas palavras de Betânia Alfonsin (2000, p. 155): “[...] A dinâmica é bem conhecida: a terra, tornada mercadoria no regime capitalista, é comprada barata já que desprovida de infraestrutura. O proprietário, que trata o espaço urbano como ‘investimento’ deixa a terra ociosa e espera que, ao longo dos anos, a provisão de serviços e equipamentos públicos dote a gleba de infraestrutura e com isto o terreno passe a valer bem mais do que o valor originalmente pago pelo mesmo”.

nanceira”), os artigos 182 e 183 da Constituição rompem com a marginalização dos problemas sociais urbanos, da mesma forma que rompem com o tecnicismo das previsões normativas até então utilizadas.

Foram apenas dois artigos que deram a base constitucional da nova ordem jurídico-urbanística, mas a expressão do direito à cidade no texto constitucional influencia sobremaneira o ordenamento jurídico: origina o projeto de lei que posteriormente seria aprovado como Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/01, e faz com que as Administrações Públicas se engajem mais na questão da política urbana, revolucionando o paradigma civilista clássico do Código Civil de 1916, que até então correspondia à forma legal aplicável às questões inerentes aos processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil. (FERNANDES, 2006, p. 7). Além disso, o Brasil se tornava o primeiro país do mundo a ter a política urbana expressa na Constituição. (ALFONSIN, 2016, p. 121).

Nascido no movimento constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado por organizações não governamentais, coletivos populares, movimentos sociais por moradia e associações profissionais (CAFRUNE, 2016, p. 187) realizou em outubro de 1988 o primeiro encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que passava, assim, a ser o principal sujeito coletivo a postular a normatização do direito à cidade; criava-se o que Ermínia Maricato chama de Nova Escola de Urbanismo³ e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – agora conhecido como Fórum Nacional de Reforma Urbana (CAFRUNE, 2016, p. 188) – avançava na conquista de importantes marcos institucionais.⁴ Do primeiro encontro do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, extraem-se os três princípios básicos da política urbana, quais sejam: a) direito à cidade e à cidadania; b) gestão democrática da cidade, e; c) função social da cidade e da propriedade (ALFONSIN, 2016, p. 121; CAFRUNE, 2016, p. 188). Treze anos depois do reconhecimento constitucional e da instituição do Fórum Nacional de Reforma Urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados no Estatuto da Cidade. Sua publicação ocorreu onze anos após o protocolo do respectivo projeto de lei, e as razões para a longa tramitação articulam-se entre si:

(i) a década de 90 foi o período das reformas liberais no país, com ênfase para as reformas administrativas e previdenciária que redundaram em diversas emendas constitucionais que absorveram inteiramente o Congresso Nacional naquele momento, e (ii) o conteúdo do projeto de lei do Estatuto da Cidade, inteiramente comprometido com os princípios da função social da propriedade e da cidade, não harmonizava com as ideias que hegemonizavam o debate político da época, encontrando enorme resistência de muitos parlamentares que compunham o Congresso Nacional naquelas legislaturas. (ALFONSIN, 2018, p. 122).

O papel do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi, portanto, essencial na organização da agenda pela normatização do direito à cidade, em sua forma, evitando que o projeto fosse esquecido pelos parlamentares de uma época em que vigorava a hegemonia política neoliberal, e em seu conteúdo,

3 “[...] durante as décadas de 1980 e 1990, pesquisadores, professores universitários e profissionais de diversas áreas, socialmente engajados, criaram o que podemos chamar de Nova Escola de Urbanismo. Se antes esses agentes eram críticos do Estado e das políticas públicas, a partir da conquista das novas prefeituras e com o crescimento dos partidos de esquerda, notadamente do PT, eles foram se apropriando de parcelas do aparelho de Estado nos Executivos, nos parlamentos e, com menos importância, até mesmo do Judiciário. Novos programas, novas práticas, novas leis, novos projetos, novos procedimentos, sempre com participação social, permitiram o desenvolvimento também de quadros técnicos e de know-how sobre como perseguir maior qualidade e justiça urbana. As travas da macroeconomia estavam colocadas como obstáculos a serem resolvidos no futuro.” (MARICATO, 2015, p. 34).

4 Além das leis decorrentes da Constituição Federal no tocante à política urbana, foi desenvolvido um conjunto de leis voltadas a consolidar a justiça urbana, destacando-se o Estatuto da Cidade, além de um conjunto de entidades políticas, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, e da consolidação de espaços dirigidos à participação direta de lideranças sindicais e profissionais acadêmicos e populares, como as Conferências Nacionais das Cidades [2003, 2005, 2007] e o Conselho Nacional das Cidades [2004]. (MARICATO, 2015, p. 35).

assumindo as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. A regulamentação das diretrizes e dos instrumentos de política urbana, por ter sido pautada e defendida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, é o resultado das experiências de política urbana, habitacional e de regularização fundiária e de participação popular de diversas cidades brasileiras. (SAULE JR., 2001, p. 11). Assim, o conteúdo do Estatuto da Cidade possibilita plenamente o desenvolvimento de uma política urbana voltada à promoção da inclusão social e territorial no Brasil, considerados os aspectos sociais e políticos de cada cidade em particular.

Desde o MNRU ou Fórum Nacional de Reforma Urbana, a articulação política em torno da questão urbana no Brasil foi marcada por uma crescente visibilização tanto nacional quanto internacionalmente. Dessa atuação, destacam-se a participação brasileira na construção do “Tratado Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento [Eco 92], no Brasil, em 1992, a aprovação da Agenda Habitat, na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos [Conferência de Istambul ou Habitat II], na Turquia, em 1996 e a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, aprovada na Conferência Brasileira paralela à Habitat II (CAFRUNE, 2016, p. 188).

Da Conferência Habitat II resultou a Agenda Habitat, documento elaborado no longo processo de reuniões e negociações que a antecedeu, e que teve por objetivo fazer frente ao status quo do urbanismo vigente em todo o século XX, sobretudo no que tange à garantia de abrigos adequados para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo urbanizado (UN, 1996). Da Conferência Brasileira paralela à Habitat II, foi aprovada a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, instrumento importante na articulação da agenda brasileira com a agenda internacional da questão urbana, que abriu espaço para a atuação das organizações ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana nos Fóruns Globais, como o Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial,⁵ eventos em que se organizou a pauta da sociedade civil em torno das lutas urbanas (CAFRUNE, 2016, p. 188).

Em continuidade e aperfeiçoamento à Habitat II, realizou-se em 2016, na cidade de Quito, Equador, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, também conhecida como Conferência Habitat III, em que o direito à cidade, oficialmente, adquiriu importância mundial, ao ser expresso no Parágrafo 11, na Nova Agenda Urbana (NAU), no Capítulo da Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitário de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU, 2019).

⁵ O Fórum Social Mundial (FSM) é um evento organizado a partir de 2001 como um contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, por movimentos sociais alternativos e em atividades autogestionadas, sem relação com a institucionalidade oficial. O Fórum Urbano Mundial, por outro lado, é um evento realizado a partir de 2002 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – ONU Habitat (CAFRUNE, 2016, p. 188).

O principal objetivo da Conferência Habitat III foi repensar a maneira como as cidades e aglomerados humanos são planejados, desenhados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados. A partir da Declaração de Quito, aprovada pela Resolução 71/256, da ONU, todos os níveis de governo, assim como a sociedade civil, são incentivados a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável. O documento, resultado da articulação conduzida pela “Plataforma Global pelo direito à cidade”, reconhece o direito à cidade como um novo direito humano e trabalha pela promoção de um planejamento urbano e territorial que garanta o uso sustentável do solo e dos recursos naturais ao pedir por cidades compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e controle da dispersão urbana. (ALFONSIN et. al., 2017).

Durante o II Fórum Social Mundial, um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Fórum Nacional de Reforma Urbana propôs a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento que “enriquece internacionalmente por diversos movimentos sociais e roda o mundo enriquecendo seu conteúdo até chegar à redação que conhecemos hoje”. (ALFONSIN, 2018, p. 123) e que foi produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006.⁶ A Carta Mundial pelo Direito à Cidade é o resultado dos esforços dos movimentos sociais organizados em prol da reforma urbana e que a têm como um instrumento que enfatiza o papel das cidades como espaços onde o usufruto coletivo da riqueza, da cultura, de bens e conhecimentos sejam garantidos a todos os seus habitantes.

Na mesma ordem de definições do Estatuto da Cidade, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade é um instrumento internacional que confere legitimidade às demandas de movimentos sociais, sociedade civil e governos para assegurar o pleno exercício do direito de um padrão de vida adequado. (OSÓRIO, 2006, p. 196). A Carta Mundial passa, assim, a fortalecer a importância do debate sobre a cidade, constituindo-se como um instrumento político que é tanto referencial político, social e econômico, como um conjunto de princípios orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, além de uma carta de direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização na orientação da ação dos agentes públicos e privados nas cidades (OSÓRIO, 2006, p. 196). A Carta Mundial pelo Direito à Cidade trouxe importantes definições e conceitos que fortalecem internacionalmente o seu reconhecimento, e apresenta princípios gerais e instrumentos específicos de aplicação que em muito dialogam com o Estatuto da Cidade. Conforme Letícia Osório, na Carta Mundial pelo Direito à Cidade:

[a]s cidades têm como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental. Os instrumentos de aplicação das funções sociais da cidade e da propriedade, tais como planos diretores, leis de uso, ordenamento e ocupação do solo, zoneamento, delimitação de áreas de especial interesse, devem estabelecer estratégias de desenvolvimento urbano e rural que considerem as necessidades da população, especialmente a de baixa renda, quanto a emprego, renda, acesso à terra e à moradia, saúde, educação, transporte e participação. (OSÓRIO, 2006, p. 197).

⁶ Policêntrico porque foi uma edição do FSM cuja programação previa a realização simultânea em três continentes, África, Ásia e América Latina. Entretanto, ocorreu na cidade de Bamako, Mali, entre 19 e 23 de janeiro de 2006, e em Caracas, na Venezuela, entre 24 a 29 de janeiro de 2006. O terceiro evento, que seria na cidade de Karachi, não ocorreu devido ao terremoto do Paquistão em 2005.

Assim, há uma conexão entre a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a análise em si mesma do Estatuto da Cidade. Além das diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade traz um conjunto de instrumentos jurídicos direcionados às formas de uso e ocupação do solo, à gestão compartilhada entre Poder Público e cidadãos nos processos decisórios sobre o destino da cidade, por meio, por exemplo, de uma reforma tributária sobre os imóveis, e à ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas como instrumento de combate às desigualdades urbanas. Seu reconhecimento jurídico se estendeu à esfera política logo após a sua promulgação: em 2003, com a presidência da República chefiada por Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, com a missão de melhorar e tornar as cidades “mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL, 2021).

O Ministério das Cidades tinha por objetivo, portanto, estabelecer e coordenar as políticas públicas relacionadas à política de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação popular, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito. Além disso, possuía autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações na sua área de competência⁷ e a ele cabia estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais (BRASIL, 2021). As prioridades eram definidas com ampla participação da sociedade civil, por meio das Conferências Nacionais das Cidades, com etapas locais, regionais e nacional (CAFRUNE, 2016, p. 189). Nos três primeiros anos do Ministério das Cidades, foi também estruturado o Fundo Nacional de Moradia, que possibilitou implementar avanços estruturais importantes no que tange ao direito à moradia, que passou a ser objeto de uma política nacional de habitação assentada nos eixos de moradia, transporte e saneamento.

Após 2003, outras normatizações dessa pertinência temática foram sendo instituídas com o escopo de contribuir diretamente com o sistema jurídico regulador das políticas urbanas, a citar: (i) a Lei Federal n.º 11.124/2005, que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS” (BRASIL, 2005); (ii) a Lei Federal 11.445/2007, que “Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]” (BRASIL, 2007); (iv) a Lei Federal n.º 11.977/2009, que “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]” (BRASIL, 2009); e (iv) a Lei Federal n.º 13.089/2015 que instituiu o “Estatuto da Metrópole” (BRASIL, 2015). Em 2019, o Ministério das Cidades foi extinto pela Lei n.º 13.844/2019, que encaminhou suas funções ao Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2021).

4 DA LUTA PELA CIDADE COMO DIREITO À CONSTRUÇÃO DOS NOVOS HORIZONTES DO DIREITO URBANÍSTICO

As diretrizes gerais da política urbana estão previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, que apresenta um rol vasto e não taxativo, com disposições que foram posteriormente inseridas na norma. Além da previsão expressa da garantia do direito a cidades sustentáveis, há uma ampla preocupação

⁷ Eram áreas de competência do Ministério das Cidades: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. (BRASIL, 2021).

com a gestão compartilhada do solo urbano, assim como com a ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar que os lugares da cidade sejam construídos conforme interesses escusos da população. As diretrizes gerais buscam evitar, essencialmente, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o estabelecimento de usos excessivos ou inadequados à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam comprometer o tráfego das cidades sem que haja previsão de infraestrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou inutilização, a deterioração de áreas urbanizadas e a degradação ambiental. (LEAL, 2003, p. 96-97).

Os princípios de direito urbanístico, que correspondem às diretrizes gerais da política urbana conforme o artigo 2º do Estatuto da Cidade, buscam instituir o paradigma da função sócio-ambiental⁸ da cidade e da propriedade urbana (FERNANDES, 2006, p. 15). Em vista disso, seu conteúdo vai tecnicamente de encontro ao paradigma clássico da propriedade individual plena e perpétua instituído no Brasil desde a Lei de Terras de 1850 e forma específica de uso e direitos sobre a terra “nos últimos 250 anos de história da relação social entre a humanidade e o território” (ROLNIK, 2015, p. 195). O reconhecimento do direito à cidade inaugura, assim, um paradigma jurídico que emerge das reivindicações e lutas sociais e que não se esgota em si mesmo, constituindo-se enquanto vetor de articulação para sua própria realização prática.

O reconhecimento constitucional da política urbana e a promulgação do Estatuto da Cidade são instrumentos destinados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, uma vez que consagram a limitação do direito privado de propriedade ao definirem o potencial construtivo dos terrenos, sujeitam áreas vazias ou subutilizadas localizadas em áreas de infraestrutura⁹ ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, conforme a destinação específica determinada pelo plano diretor de cada cidade (ROLNIK, 2001, p. 5). Surgem como meio de interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário e potencializam o enfrentamento da expansão horizontal ilimitada e do triunfo do mercado imobiliário gerador de capital especulativo que, nas palavras de Raquel Rolnik (2001, p. 5), “caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco”.

Chama atenção no Estatuto da Cidade o reconhecimento irrefutável da necessidade de aprovação de um plano diretor pelos municípios, já reconhecido no texto constitucional: no Estatuto da Cidade, o plano diretor passa a ser, definitivamente, o principal instrumento da política urbana: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e cidades turísticas, deve ser revisado a cada dez anos e contar com participação popular durante todo o seu processo, da concepção à implementação (CAFRUNE, 2016, p. 191). O plano diretor passa a ser expressamente definido, assim, como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser elaborado em conjunto com a população, para auxiliar os municípios brasileiros a adotarem as novas políticas urbanas (BRASIL, 2001).

8 Na grafia sugerida por Marcelo Lopes de Souza (2016) e que emprega o sentido da materialidade das duas palavras que estão contraídas: o social, como o conjunto de relações sociais que forma a sociedade, e o ambiental, como o meio ambiente a ser preservado em qualquer espaço.

9 Áreas de infraestrutura são as que contêm pavimentação, saneamento, iluminação, transporte, principalmente.

Outros mecanismos do Estatuto da Cidade também se destacam por seu direcionamento à gestão democrática das cidades e ao combate à especulação imobiliária. Nesse sentido, chama atenção a figura do Solo Criado, mediante o direito de superfície e da outorga onerosa do direito de construir e de alteração do solo [artigo 2º, inciso V, alíneas l e n (BRASIL, 2001)], algo que já vinha sendo implementado nos municípios e que consiste, no caso da outorga do direito de construir, na possibilidade do Poder Público cobrar do empreendedor particular ou das empresas da construção civil pelo “direito de construir” (ALFONSIN, 2000, p. 166). A outorga desse direito, definido nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, é gratuita apenas dentro de um limite construtivo [coeficiente de aproveitamento básico, nos termos do artigo 28 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e popularmente conhecido como índice construtivo], a ser definido por cada legislação municipal em particular. Cabe ao proprietário oferecer uma contrapartida ao Poder Público quanto ao que o seu empreendimento exceder do índice 1. Com isso, permite-se ao Poder Público limitar o desenvolvimento do mercado imobiliário e da construção, fazendo com que o setor privado “pague” pelos benefícios que usufruirá da infraestrutura urbana na qual se localizará o seu empreendimento.

Outros instrumentos do Estatuto da Cidade destinados a assegurar a função social da propriedade urbana são o parcelamento e a edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos [a prerrogativa de estabelecer na legislação municipal o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, conforme, principalmente, o artigo 4º, inciso III, alínea b, e os artigos 5º a 6º], o imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo [para o caso de descumprimento das condições e prazos referentes ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, previsto no artigo 4º, inciso IV, alínea a, e no artigo 7º], o direito de preempção [direito de preferência do Poder Público na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, previsto no artigo 4º, inciso V, alínea m, e artigos 25 a 27], e a desapropriação para fins de reforma urbana [penalidade para o caso de descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios após cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, conforme artigo 4º, inciso V, alínea a, e artigo 8º]. É importante que estes instrumentos sejam lidos em consonância aos que se destinam à regularização fundiária: usucapião especial de imóvel urbano [aquisição do domínio de área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição para moradia própria ou familiar, conforme o artigo 4º, inciso V, alínea j, além dos artigos 9º a 14]; concessão de direito real de uso [concessão de uso de imóveis públicos, conforme o artigo 4º, inciso V, alínea g, e o artigo 48], operações urbanas consorciadas [o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar e uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, conforme o artigo 4º, inciso V, alínea p, e os artigos 32 a 34-A] e zonas especiais de interesse social [áreas destinadas à habitação de interesse social, a serem definidas e especificadas no plano diretor de cada cidade, conforme artigo 4º, inciso V, alínea f, artigo 42, inciso V, e artigo 42-B, inciso V]. Todos estes mecanismos são destinados a evitar o avanço do capital especulativo e da formação de vazios urbanos e atender às diretrizes da política urbana quanto ao usufruto equitativo das cidades a partir de um desenvolvimento que atenda a critérios socioambientais na produção do espaço urbano.

Por fim, o Estatuto da Cidade inova ao determinar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da cidade. Ao expor as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade estabelece que cabe aos Municípios aplicá-las de acordo com a materialidade das circunstâncias locais, por meio da Lei Orgânica Municipal e do plano diretor. As possibilidades de aplicação da diretriz de gestão democrática da cidade estão essencialmente definidas no artigo 43 e abrangem a formação de órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

A gestão compartilhada da cidade é uma preocupação expressiva no Estatuto da Cidade, que prevê a sua instrumentalização mediante os mecanismos acima mencionados sem o prejuízo de outros. Além disso, determina que os planos diretores devem necessariamente contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais desde o processo de elaboração até a implementação e gestão das decisões do plano (ROLNIK, 2001, p. 5). Diante disso, Edésio Fernandes alega que o princípio da indissociabilidade entre direito e gestão urbana é determinante para a mudança do paradigma jurídico-urbanístico:

[...] Esse princípio tem sido traduzido por meio de três eixos integrados de reformas jurídico-políticas, quais sejam: a renovação da democracia, por meio da afirmação do direito coletivo a uma ampla participação popular na gestão das cidades; a descentralização dos processos decisórios, no sentido não apenas do fortalecimento dos governos locais, mas também do enfrentamento da questão metropolitana e da necessidade de articulação intergovernamental para superação dos problemas urbanos, sociais e ambientais; e a criação de um novo quadro de referências jurídico-administrativas para fornecer uma maior clareza de princípios às novas relações que estão se dando entre estado e sociedade, sobretudo através das parcerias público-privado e outras formas de relações entre o estado com os setores privado, comunitário e voluntário (FERNANDES, 2006, p. 18).

A diretriz de gestão compartilhada da cidade e seus respectivos instrumentos foi vista com grande otimismo na nova agenda da política urbana protagonizada pelo Estatuto da Cidade, sobretudo tendo em vista o sucesso da experiência do Orçamento Participativo como exemplo de democracia participativa eficaz a partir de uma ruptura com o padrão de investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário. Por isso mesmo, enfrentou significativamente a lógica de segregação territorial e da formação de desigualdades (MARICATO, 2015, p. 32).¹⁰

10 O Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão do orçamento público municipal de Porto Alegre, elaborado na década de 1980, em meio a debates entre conselhos populares e administração pública, sobretudo entre as gestões municipais de Alceu Collares e Olívio Dutra (SANTOS, 2002, p. 573). Nas quatro sucessivas administrações porto-alegrenses sob a liderança do Partido dos Trabalhadores e inauguradas por Olívio Dutra, o Orçamento Participativo foi incorporado à ideia de governo participativo ou Administração Popular e foi amplamente implementado durante 16 anos [gestões de 1989-1992, de 1993-1996, de 1997-2000 e de 2001-2004]. Funciona mediante eventos nos quais a população participa da discussão do orçamento municipal, apresentando necessidades a serem priorizadas e problemas a serem resolvidos pelo município nas regiões que representam, cabendo ao município decidir sobre onde alocará os investimentos públicos considerando as demandas populares. Apesar de seguir sendo implementado nas administrações municipais mesmo após os governos da Frente Popular, o Orçamento Participativo é hoje bem diferente da sua forma original, e tem sido frequentemente manipulado para conferir aparência democrática à gestão da cidade que, na verdade, pauta-se pela lógica do empreendedorismo urbano (VAINER, 2012). Apesar da forma atual, o Orçamento Participativo propiciou uma série de avanços na gestão urbana de Porto Alegre pautada pela soberania popular, e sua implementação teve tanto sucesso que os plenários de discussão ganharam desdobramentos importantes, como os Congressos da Cidade, entre 1993 e 1995, em que a cidade passou a ser mais largamente debatida, levando à revisão do tecnocrático plano diretor de 1979 e, posteriormente, à construção do plano diretor de 1999 (PONT, 2004), como analisado no segundo capítulo. O êxito dos Congressos da Cidade possibilitou a formação de uma rede de intercâmbio e diálogo com outras experiências urbanas internacionais, sobretudo com cidades da América Latina e da Europa, cuja coordenação era feita por Porto Alegre (PONT, 2004). Ainda, a experiência de vanguarda protagonizada por Porto Alegre com o Orçamento Participativo permitiu a realização dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais na cidade, experiência que, segundo o ex-prefeito Raul Pont (2004, grifo nosso), “[...] constituye en una gran experiencia de estrecha relaciones y socialización de las prácticas más avanzadas del mundo en el campo de la gestión democrática local, del desarrollo sustentable, de la defensa de los derechos humanos y de la ciudadanía, valores estos agredidos por el autoritarismo, por los preconceptos y por el monopolio cultural del proyecto neoliberal.”

Na mesma lógica da gestão democrática, o Estatuto da Cidade prevê o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), exigido no caso de empreendimentos que a lei municipal considerar promotores de mudanças significativas no perfil da região onde serão empreendidos, que devem ser diretamente controlados por representação da sociedade civil. O EIV se insere nas exigências atinentes à operação urbana consorciada, definida nos artigos 4º, inciso V, alínea p, e 32 a 34-A, do Estatuto da Cidade.

A operação urbana consorciada é um instrumento jurídico e político que se trata de um conjunto de intervenções e medidas políticas dirigida pelo Poder Público, que envolve a gestão democrática de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados e que objetiva direcionar a uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental [conforme o texto do artigo 32, § 1º, do Estatuto da Cidade].¹¹ Após a apresentação e aprovação do plano por meio de processo legislativo junto à Câmara de Vereadores, o Poder Público municipal fica vinculado à operação e proibido de expedir licenças e autorizações em desconformidade com o plano da operação urbana consorciada [artigo 33, § 2º]. Além disso, a lei municipal que regulamentar a operação urbana consorciada aprovada poderá prever a emissão de certificados de potencial adicional de construção [CEPACs] pelo Município, que serão alienados em leilão ou diretamente utilizados no pagamento das obras necessárias à construção, conforme o artigo 34 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O estudo prévio de impacto de vizinhança, que atende ao propósito de caracterizar a operação urbana como efetivo instrumento de planejamento da região, será elaborado pelo Poder Público e deverá analisar adensamento populacional, equipamentos urbanísticos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural [artigo 37 e incisos], e, portanto, constitui-se, prerrogativa essencial prévia a qualquer operação consorciada. Da mesma forma, a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investimentos privados, é outro componente básico da operação urbana consorciada, na medida em que caracteriza o retorno do particular pelo benefício que lhe foi gerado pelo Poder Público por meio do empreendimento. O controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil, atende à exigência de participação social na política urbana e exige que a operação urbana indique de que forma permitirá a participação dos atores envolvidos na operação e também da totalidade da sociedade no debate a ela relacionado, tendo em vista potenciais alterações do espaço que deverão ocorrer por conta da operação.

A possibilidade de se determinar um novo patamar de potencial construtivo para o perímetro da operação urbana, com a autorização do município a emitir certificados de potencial adicional de construção a serem alienados aos empreendedores que pretendam construir além do permitido no plano diretor enseja a possibilidade de, contrariamente às diretrizes da política urbana de má distribuição dos investimentos públicos, incentivar o desenvolvimento de obras financiadas pela iniciativa privada que não correspondam

11 As exigências para a realização de uma operação urbana consorciada são, resumidamente: - conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade [o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme o artigo 2º e incisos]; - aprovação de lei municipal específica baseada no plano diretor [artigo 32, caput] e que seja coerente às estratégias contidas no plano diretor; - proposição de transformações urbanísticas estruturais referentes, a título exemplificativo e não exauriente [artigo 32, § 2º e incisos], a: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas; - apresentação de um plano de viabilidade [artigo 33 e incisos], que contenha definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança, contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios; forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; e natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados.

ao interesse público. Para que o interesse maior da política urbana seja concretizado – ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme o artigo 182 da Constituição Federal e o artigo 2º do Estatuto da Cidade], é fundamental que os demais requisitos das operações urbanas consorciadas sejam acuradamente observados, em especial quanto ao efetivo controle social, ao estudo de impacto de vizinhança e à fiscalização das contrapartidas. Betânia Alfonsin (2006, p. 294) observa que a operação urbana consorciada é uma das expressões do Estatuto da Cidade que demonstram a possibilidade de o Poder Público corrigir as distorções do processo de produção das cidades, invertendo a tendência histórica de má distribuição dos investimentos públicos:

Uma forma de a operação urbana alcançar essa meta se dá quando, por exemplo, o poder público identifica oportunidades de financiamento de obras de interesse público por setores da iniciativa privada beneficiados com a flexibilização do regime urbanístico no marco de uma operação urbana. Neste caso o poder público pode emitir CEPACs [Certificados de Potencial Adicional de Construção] ou ainda propor ao empreendedor que assine um Termo de Compromisso de financiar a obra de interesse público [urbanização de favelas, produção de novas habitações de interesse social ou ainda a construção de equipamentos urbanos ou comunitários]. O desafio das administrações municipais, neste exemplo, é justamente garantir que as obras financiadas pela iniciativa privada no marco da operação urbana sejam de interesse efetivamente coletivo, evitando operações urbanas que atendam antes aos interesses privados do que aos públicos (ALFONSIN, 2006, p. 294).¹²

É evidente que o objetivo da concertação entre Poder Público e iniciativa privada é a inversão dos problemas históricos nas formações dos espaços urbanos. Se as obras públicas que valorizam imóveis privados são empreendidas com a observância estrita das regras da operação urbana consorciada, o município certamente será devidamente recompensado pela valorização do entorno de cada obra, o que lhe permitiria reinvestir os recursos correspondentes em infraestrutura na região, em um processo que Betânia Alfonsin (2006, 2016) chama de recuperação de mais-valias urbanas e que significa a recuperação de investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, conforme o artigo 2º, inciso XI, do Estatuto da Cidade. Sem a captação de mais-valia urbana, o proprietário da terra urbana envolvida na produção da cidade vê sua propriedade, seu ativo, valorizar-se sem qualquer esforço.

Considerar o papel fundamental da sociedade na efetivação do direito, sobretudo de um direito difuso como o direito à cidade, bem como a importância de barrar o avanço do capital financeiro que tende a inverter todos os pressupostos de teoria do direito, calcados na formação do contrato e em sua higidez como definidores das relações sociais subjacentes à economia, é um esforço necessário a dar continuidade às lutas de resistência à territorialização financeirizada na formação do espaço. E se volta ao esforço para que o marco jurídico estabelecido para a política urbana no Brasil deixe de ser sucessivamente descumprido e tendenciosamente voltado aos interesses do mercado – dos investidores, dos financistas.¹³

12 Nesse sentido, afirma Raquel Rolnik: “Os Cepacs são emitidos pela prefeitura e correspondem a um volume futuro de metros quadrados adicionais. Os certificados são leiloados em ‘pacotes’ e negociados no mercado secundário na Bolsa de Valores. O detentor de Cepacs pode transformá-lo diretamente em potencial construtivo adicional se participar de uma incorporação ou vendê-los para um incorporador que deseja empreender no perímetro da operação. Uma tabela de conversão relaciona a quantidade de Cepacs a metros quadrados adicionais, dependendo do subperímetro em que se pretende construir o projeto. O preço dos Cepacs é determinado em leilões e, como qualquer outro título financeiro, oscila conforme os interesses do mercado, que, por sua vez, depende da valorização dos espaços urbanos aos quais a operação está vinculada.” (ROLNIK, 2015, p. 333).

13 Nas palavras de Ermínia Maricato (2013, p. 39), o processo de urbanização brasileiro “se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”, o que afirma com base na ilegalidade dos imóveis constituídos nas cidades brasileiras, o que corrobora o estado de excepcionalidade da nossa urbanização, diante de um contexto em que a cidade legal e formal, cuja produção é hegemônica e capitalista, é destinada a um número cada vez menor da população (MARICATO, 2013, p. 39).

Destinadas às classes mais privilegiadas e que se beneficiam com o capitalismo dependente, as cidades são pensadas e planejadas para priorizar o enriquecimento e a elevação da qualidade de vida desta burguesia em detrimento daqueles que estão à margem do processo produtivo da sociedade capitalista. No processo de reorganização do espaço urbano, o direito à cidade é negligenciado a milhares de pessoas que, embora construam o espaço urbano, têm sua circulação nele cada vez mais restrita. A segregação entre aqueles que podem pagar pelo acesso à cidade e aqueles que não têm condições de participar da urbanização hegemônica é intensificada com a difusão de um modelo de “planejamento estratégico” cujo objetivo é a promoção do marketing urbano pelo qual se promove a cidade pensada enquanto uma mercadoria de luxo e com acesso restrito (VAINER, 1998).

Por outro lado, a experiência brasileira converge para o que David Harvey (2012, p. 200) considera que o direito à cidade deveria ser: um “slogan mobilizador chave para a luta anticapitalista”. Sem deixar de ter em vista, ainda com Harvey, que o direito à cidade é um “significante vazio cheio de possibilidades imanentes, mas não transcendentais” (HARVEY, 2012, p. 200, grifo nosso. Tradução livre), voltemo-nos à trajetória de luta pelo direito à cidade desde a Emenda Popular pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, a Porto Alegre da década de 1990 [tempos de Orçamento Participativo real e eficaz, de congressos sobre a cidade, de administrações da Frente Popular] e em outros momentos de lutas ecológicas, de campanhas pelo passe livre nos transportes públicos, pela preservação dos territórios urbanos autoconstruídos [como se verifica em grande medida nos trabalhos da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa], pela preservação do patrimônio público [como os movimentos Ocupe Estelita, da cidade do Recife, e Ocupa Cais Mauá, de Porto Alegre] e, mais recentemente, pela campanha nacional Despejo Zero¹⁴; tratam-se de etapas iniciais em direção a movimentos revolucionários gerais (HARVEY, 2012, p. 200-201).

Nesse sentido, lutar pelo direito à cidade significa desafiar de forma fundamental as forças hegemônicas de reprodução do capitalismo que se expressa na produção dos espaços urbanos, assim como o papel do direito e do Estado nesse contexto. A questão urbana deve ser analisada e vivida sob o aspecto da efetividade da contribuição para o bem-estar das pessoas, porque este parece ter sido o seu objetivo precípuo: a cidade é a constituição de um espaço de poder e de realizações do ser humano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trinta e três anos após a promulgação da Constituição Federal, vinte anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, quinze anos após a publicação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, é possível fazer um balanço sobre o impacto desses instrumentos jurídicos na garantia dos direitos que preconizam. E o que se verifica, à primeira vista, é o deslocamento de tais direitos do lugar exclusivo

¹⁴ Campanha nacional em defesa da vida no campo e na cidade, que surgiu em 2020, em meio à pandemia da Covid-19, como resposta à atuação dos governos, do Poder Judiciário e dos proprietários em desabrigar famílias em todo o Brasil, muitas vezes mediante violência e o uso de força policial. A campanha Despejo Zero, assim, é uma ação nacional, com apoio internacional, que visa a suspensão dos despejos ou remoções, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades, urbanas ou rurais. A Campanha Despejo Zero foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que se determinou a suspensão por seis meses da remoção de ocupações coletivas instaladas antes do início da pandemia até a normalização da crise sanitária para se cogitar do deslocamento de pessoas vulneráveis. Na decisão do STF, consta o levantamento de dados da Campanha Despejo Zero, de que mais de 9 mil famílias foram despejadas durante a pandemia e de que aproximadamente 64 mil famílias se encontram ameaçadas de remoção, com notícias de casos de desocupações coletivas realizadas sem suporte assistencial às populações em situação de vulnerabilidade. A relação do direito à moradia à proteção à saúde, diante do contexto da pandemia da Covid-19, é apresentada como fundamento da decisão, aliado à necessidade de ponderação entre os direitos de propriedade, possessórios e fundiários em relação à proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis e dos agentes públicos envolvidos nas remoções. Mais informações em <<https://www.campanhadespejozero.org/>> e em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828liminar.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2021.

de plataforma de luta para o lugar de conformação jurídica que passam a ocupar, exigindo um agir específico dos atores que compõem os processos urbanísticos no Brasil.

Verifica-se também que o impacto da posituação desses direitos na vida dos sujeitos pode ser analisado como um processo de ampliação de cidadania que se dá a partir da consolidação normativa na qual se dispõe o dever de assegurar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da cidade. A possibilidade de ampliação do exercício da cidadania está em colocar o plano diretor e as decisões importantes da cidade em uma esfera de debate com a população na busca pela realização das melhores estratégias de intervenção no território: os cidadãos em geral deixam de ser apenas “consultados”, mas passam a ter um papel ativo nos processos decisórios, outrora ocupados apenas pelos “clientes” dos planos e leis de zoneamento, aqueles que, por terem interesse ou relacionamento econômico com o parcelamento do solo urbano, dominam a linguagem e a utilização das leis correspondentes.

O direito à cidade passa, assim, a ser visto como parte de um novo paradigma para o desenvolvimento, e o “princípio da sustentabilidade urbano-ambiental” se torna um ideal comum e balizador do desenvolvimento urbano em prol da inclusão social e da erradicação da pobreza, um compromisso intergeracional de salvaguarda do estoque de recursos ambientais disponíveis. Nesse sentido, o planejamento urbano deve ser sustentável e destinado à construção de cidades resilientes, capazes de enfrentar os desafios que possam resultar dos câmbios climáticos ou da ação humana.

Entretanto, é importante afirmar que, desde o reconhecimento do direito à cidade e dos direitos urbanos, passaram-se tempos não lineares e não harmônicos, o que evidencia que a disputa territorial urbana é uma luta que nunca cessa. As cidades apresentam-se em evidente contraste aos instrumentos jurídicos que as reconhecem, uma vez que a desigualdade social é crescente, enquanto as instituições e políticas públicas capazes de concretizar os marcos normativos, são diminutas e, quando existentes, atravancadas por burocracias que inviabilizam a concretização das conquistas formais. Eventos recentes, como o golpe político que, em 2016, destituiu a presidenta Dilma Rousseff da presidência do Brasil, a promulgação da Lei n.º 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária e catalisa no Brasil um processo de financeirização da terra e da moradia na cidade que já está em curso ao redor do mundo¹⁵, a eleição de Jair Bolsonaro e a ascensão do fascismo neoliberal são derrotas que exigem o olhar combativo para a reafirmação de um projeto político urbanístico que priorize a coparticipação do Estado e dos cidadãos na vida das cidades, estabeleça uma regularização fundiária participativa e efetiva e, assim, enfrente amplamente as desigualdades sociais e a violência na cidade.

As lutas pelo reconhecimento do direito à cidade, que têm no Estatuto da Cidade o ápice da sua expressão jurídica, culminaram e seguem construindo o fortalecimento de sujeitos individuais e coletivos,¹⁶ assim como convocam o sistema de justiça ao reconhecimento da cidade como um direito. A construção do direito à cidade no Brasil, estrategicamente direcionada à ampliação de direitos, do acesso ao espaço público e da construção democrática, coletiva e plural da cidade, teve como grande conquista o seu reconhecimento jurídico orientado às políticas públicas necessárias à política urbana.

Diante das derrotas políticas e institucionais que assombram o Brasil desde 2016, cabe tornar a olhar a história que compõe a articulação da agenda urbana brasileira em nível nacional e internacional,

¹⁵ Leia-se, quanto aos processos de financeirização da terra urbana, a obra de Raquel Rolnik, *Guerra dos Lugares* (2015).

¹⁶ Como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico [IBDU], o Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais [Instituto Pólis], o Projeto Brasil Cidades [BrCidades], a organização não governamental Centro de Direitos Econômicos e Sociais [CDES], para citar alguns exemplos.

sobretudo em relação aos diferentes movimentos e experiências das lutas urbanas, para, assim, fortalecer o reconhecimento de suas bases para novos movimentos e reivindicações no enfrentamento da financeirização dos territórios e da segregação social urbana. Como bem lembrado por Betânia Alfonsin (2021), é preciso que as plataformas de luta urbana sigam ressonantes da história que as constitui: atentas e vigilantes, críticas, conscientes, resistindo coletivamente e pautadas por uma ética de solidariedade entre os sujeitos; é preciso lembrar sempre que, afinal, “toda noite tem aurora” (ALFONSIN, 2021).

6 CONFLITO DE INTERESSES

Não possui conflito de interesses.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O direito à cidade 20 anos depois do Estatuto da Cidade: avanços e problemáticas. In: **20 anos do Estatuto da Cidade** - legado, desafios e novos horizontes. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal de Santa Catarina, Graduação em Arquitetura da UFSC, BrCidades e IBDU, 2021. Mesa-redonda. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=s8y0IRLgo2E>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX. 2000. 233 f. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na ordem jurídico-urbanística brasileira**. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela Vasconcellos; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa. Passo Fundo, RS: IMED, 2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O papel dos planos diretores na tutela do direito à cidade**. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 265-286.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumentos de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico**: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 287-300.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Repercussões da Nova Agenda Urbana no Direito Público e Privado no Brasil e na América Latina: o Papel do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). **Curso de Direito à Cidade**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 119-132.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Uma copa no meio do caminho: o planejamento urbano de Porto Alegre em xeque na Copa do Mundo de 2014. In: PANIZZU, Wraha (Org.). **Outra vez Porto Alegre**: a cidade e seu planejamento. Porto Alegre: CirKula, 2016, p. 197-214.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (2001). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n.ºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978 (2007). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.445%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=Estabelece%20diretrizes%20nacionais%20para%20o,1978%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 11.977/2009, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.ºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências (2009). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências (2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Aberto (2021). Disponível em: <<https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. V. 4, n. 1, jan/jun 2016, p. 185-206.

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARVEY, David. **Ciudades rebeldes – Del derecho de la ciudad a la revolución urbana**. Tradução de Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano**. A experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional).

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III: New Urban Agenda**. 2019. Quito: United Nations. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193-214.

PONT, Raul. Porto Alegre: 16 años de Administración Popular y Democracia Participativa. In: ROMERO, Ricardo et alli. **Democracia Participativa, una utopía en marcha**. Buenos Aires: Red Argentina de Ciencia Política, 2004.

RIBEIRO, Luiz C. de Q; CARDOSO, Adauto L. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. Espaço & Debates: cidade brasileira, século XX. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XIV, nº 37, 1994.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4), p. 5-9.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JR., Nelson. Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SAULE JR., Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Cidades e militarização, de “Norte” a “Sul”. In: GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. Trad. Alyne Azuma. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 11-18.

TONELLA, Celene. **Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Revista Sociedade e Estado, v. 28, n. 1, 2013.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). **The Habitat Agenda**. Istanbul Declaration on Human Settlements. 1996. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/CONF.165/14>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

VAINER, Carlos B. Deslocamentos Compulsórios, Restrições à Livre Circulação: elementos para um reconhecimento teórico da violência como fator migratório. **Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP**. Belo Horizonte, 1998, p. 819-835.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B.. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012, p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243