

**DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO AO DIREITO À CIDADE:  
DIREITOS DE PROPRIEDADE E PLANEJAMENTO NA AGENDA DA POLÍTICA  
URBANA BRASILEIRA**

**DE LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO AL DERECHO A LA  
CIUDAD: DERECHOS DE PROPIEDAD Y PLANEAMIENTO EN LA AGENDA DE  
LA POLÍTICA URBANA BRASILEÑA**

Wagner Vinicius AMORIM<sup>1</sup>

**Resumo:** A reflexão apresentada se desenvolve a partir da discussão crítica do direito de propriedade e dos marcos do planejamento urbano no ordenamento jurídico brasileiro, cuja construção jurídica assenta-se nas bases do Direito Urbanístico (ou Direito do Urbanismo), considerando a imprescindibilidade do planejamento urbano em si, seus princípios constitucionais, institucionais e legais, resvalando os principais problemas, obstáculos e desafios para sua efetividade e organização. Finaliza-se com uma consideração atinente à regularização fundiária, como ato de planejar para prevenir, evitar e produzir alternativas, salutaras ao direito à cidade, caminhando do direito ao espaço.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Direito Urbanístico. Direitos de propriedade. Plano diretor municipal. Regularização fundiária.

**Resumén:** La reflexión presentada desarrolla una discusión crítica respecto el derecho de propiedad y los marcos del planeamiento urbano en el ordenamiento jurídico brasileño, cuya construcción jurídica fundamentada en las bases del Derecho Urbanístico (o Derecho del Urbanismo), considerando la indispensabilidad del planeamiento urbano de hecho, sus principios constitucionales, institucionales y legales, contribuyendo con la discusión de los principales problemas, obstáculos y retos para su efectividad y organización. Concluimos con una consideración respecto la regularización de los títulos de propiedad, como acto de planear para prevenir, evitar y producir alternativas sustanciales al derecho a la ciudad, caminando del derecho al espacio.

**Palabras-clave:** Planeamiento urbano. Derecho urbanístico. Derechos de propiedad. Plan maestro. Titulación de la propiedad.

## **Introdução**

O artigo desenvolve a discussão da importância e do papel da política urbana em nível local, especialmente a partir da imprescindibilidade do planejamento urbano à luz do paradigma jurídico-político abrangente do Direito Urbanístico de controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano por parte do poder público local e da sociedade civil organizada, numa era de urbanização neoliberal carregada por uma vultosa produção imobiliária bastante fortalecida e organizada, em grande medida promotora da segregação e da segmentação socioespaciais, em função do encarecimento galopante da terra urbana e de seu acesso pela única via do mercado. Assim, pois, mister se faz discutir o instituto da propriedade privada da terra, o planejamento urbano e o significado e a dinâmica das normas em nosso país, relativas

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia, da FCT/UNESP, Campus de Presidente Prudente/SP. Bolsista FAPESP. Tese de doutorado apoiado pela *Lincoln Institute of Land Policy*. Correio eletrônico: [wagner\\_g3@yahoo.com.br](mailto:wagner_g3@yahoo.com.br).

a legislação urbana, centradas na figura do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais.

Desse “encontro” advém a possibilidade e a potencialidade de instrumentos destinados ao cumprimento do *princípio da função social da cidade e da propriedade*, de caráter redistributivista, e da gestão social da valorização da terra urbana<sup>2</sup>, cuja operacionalidade pode contribuir com a justa distribuição dos bônus e dos ônus dos investimentos públicos na cidade, e ainda com a regulação do preço e do acesso à terra urbana. Justamente por dividir opiniões entre especialistas e investigadores, esta discussão crítica se faz necessária, seja para relativizá-la, refutá-la ou fortalecê-la.

Planejamento urbano, Direito Urbanístico, reforma urbana, Estatuto da Cidade etc., não são poucos os avanços, retrocessos, embates e consensos entre estas instâncias, instrumentos, corpos normativos e práticas políticas mais ou menos progressistas no âmbito do planejamento e gestão urbanos no Brasil, embora um relativo “silêncio” tenha esgotado entre alguns investigadores a capacidade de encará-los como meios de justiça social e direito à cidade, preferindo a crítica generalizada à opção de debater, discutir e refletir sobre sua possível potencialidade “progressista”, equitativa e redistributiva.

Partimos do pressuposto de que os instrumentos da política, planejamento e gestão urbanos não são bons ou ruins em si mesmos, partimos também do pressuposto da possibilidade de enfrentar as dinâmicas mais perversas do mercado imobiliário por meio de políticas e instrumentos legais redistributivos e que façam cumprir a função social da cidade e da propriedade. Ainda que existam retrocessos, desvios, e mesmo cooptação da política urbana pelo mercado e pelo político, é inegável a essência progressista, redistributivista e “reguladora” dos avanços legais e de alguns dos instrumentos aqui discutidos, o que se comprova pelo simples fato de serem ferreamente alvo do próprio mercado imobiliário, ou por serem desvirtuados e capturados pelos agentes locais que, muitas vezes, mais ganham com sua fraqueza e inoperância que com sua eficaz implementação e operacionalidade.

O artigo está organizado principiando pela discussão crítica do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro; seguido por uma reflexão atinente à imprescindibilidade do planejamento urbano, das bases do Direito Urbanístico (ou Direito do Urbanismo), em seus princípios constitucionais, institutos, leis, e principais problemas e obstáculos para sua efetividade e organização; concluindo com uma elucidação a respeito da regularização fundiária como ato de planejar para prevenir, evitar e produzir alternativas, substanciais à construção do *direito à cidade*, num sentido em que o pensamento vai dos direitos ao espaço, ao território.

## **O direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro**

O direito à propriedade privada é assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a carta magna da nação, tal como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, igualmente para todos os indivíduos. De acordo com a constituinte, a propriedade atenderá a sua função social, entretanto, segundo se observa, numa perspectiva liberal, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, valores estes expressos literalmente na Constituição Federal (CF).

Há um capítulo dedicado à política urbana, fruto da luta pela reforma urbana levada à cabo no país por diversos movimentos sociais, diferentes formas de organização da sociedade civil, organizações populares, instituições etc. Neste capítulo em especial encontram-se os

---

<sup>2</sup> A esse respeito ver Santoro (2004) e Furtado (1997).

dois principais artigos (182 e 183) da CF destinados à regulamentar a política de desenvolvimento urbano e versar sobre o direito à usucapião, assim, já estabelecendo na carta magna a separação entre *direitos de propriedade* e *direito de posse*, de domínio, de construção, ou da usucapião.

O capítulo sobre a política urbana continuou sendo alvo de intensa luta política e social, o que ficou reconhecido como movimento pela reforma urbana, que culminou, mais de doze anos depois, na aprovação da Lei Federal 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o capítulo sobre política urbana da CF e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana.

Antes de refletir a respeito do caráter e da extensão dos direitos de propriedade contidos e expressos no Estatuto da Cidade (EC), é necessário compreender os sentidos e as características gerais desse amplo movimento no país, que, de um modo geral, centralizou o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, bem como compreendermos a configuração dos direitos de propriedade e sua extensão no ordenamento jurídico brasileiro.

Na tradição jurídica brasileira, herdeira de um *paradigma civilista e liberal*, direitos individuais inalienáveis seguem fundamentando o sentido jurídico do direito de propriedade imobiliária. Ou seja, predomina a noção de que o direito a usar e dispor da propriedade privada significa também o direito a não usar ou não dispor da propriedade privada. Trata-se de uma interpretação individualista, hegemônica, baseada em leituras liberais, ideológicas e parciais dos códigos civis.

A interpretação civilista da propriedade privada arraigada na mentalidade popular, e mesmo jurídica, seguiu dominante ao longo do último século, e até hoje segue reforçando e realçando os direitos de propriedade em detrimento de suas responsabilidades e obrigações, desconsiderando interesses sociais, coletivos, culturais e mesmo ambientais que derivam da propriedade privada.

Essa “interpretação” reforça a consideração dos valores de troca próprios da propriedade privada da terra como uma mercadoria, cujo valor econômico fica determinado pelos interesses do proprietário, no âmago da dinâmica econômica do mercado. Predomina uma total ausência de obrigações legais e ordens compulsivas substanciais com relação aos direitos de propriedade, prevalecendo a quase absolutização e sacralização da liberdade irrestrita individual do proprietário, em detrimento de formas coletivas/comunais ou restritivas dos direitos de propriedade.

Esta longa tradição que está na base de grande parte da resistência ideológica às políticas urbanas mais progressistas, tem sido amplamente questionada desde algumas décadas por movimentos sociais, juristas, acadêmicos de diversas áreas etc., comprometidos com a reforma urbana e com o Direito Urbanístico, especialmente no que toca aos direitos de propriedade.

Como resultado de alguns avanços democráticos nesse sentido, incorporou-se à CF o princípio da *função social da propriedade*, segundo o qual o direito de propriedade imobiliária urbana está assegurado como direito fundamental desde que se cumpra sua função social, determinada pelo *plano diretor municipal*, legislação urbanística municipal e ambiental (FERNANDES, 2003, p. 65; FERNANDES, 2010b, p. 148). Contudo, na prática ainda existe uma resistência muito grande com relação a estes princípios pelos setores privados ligados a produção imobiliária, no qual prevalece outro sentido: o do direito de propriedade individual não restringido, cuja base jurídica – tendo em conta o novo Código Civil de 2002 – continua afirmando o paradigma anacrônico do liberal e individualista Código Civil de 1916, a obstar até mesmo as ações do poder público no controle dos processos de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2010a).

Este processo de reforma urbana fincou suas estacas em 1988 com o capítulo constitucional sobre política urbana, mas, ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana e o próprio reconhecimento desse direito individual à aprovação de leis municipais de planejamento urbano e territorial, a intenção dos grupos dominantes pareceu transformar esse princípio em mera figura retórica (FERNANDES, 2010a, p. 59). No entanto, deu-se um passo a mais no caminho aberto na CF, e consolidou-se, ao menos legalmente, em 2001, quando entrou em vigor o EC, o qual objetivou contrarrestar o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade e de sua gestão democrática e participativa.

O sentido dado à propriedade privada pelo EC se pauta por princípios e diretrizes gerais que visam garantir a *qualificação interna e externa* do exercício desse direito, ou seja, não se limita apenas às restrições administrativas externas ao exercício do direito de propriedade, mas qualifica internamente as formas de uso, gozo e disposição dos bens imobiliários, imputando um sentido social e politicamente orientado ao conteúdo econômico da propriedade imobiliária, de acordo com as leis municipais, planos diretores municipais, projetos urbanísticos etc. (FERNANDES, 2003, p. 67).

De acordo com as possibilidades propostas pelo EC, a propriedade pode ser limitada e até mesmo objeto de intervenção supressiva ou desapropriação por parte do Estado em razão de interesse social ou utilidade pública, mediante justa e prévia indenização em dinheiro segundo o valor de mercado. Há ainda outras modalidades de desapropriação, relacionadas ao cumprimento de sua função social, que no caso urbano é a desapropriação para fins de reforma urbana, direcionada àqueles proprietários que não deram a seu imóvel a função instituída em lei pelo plano diretor municipal, cuja indenização se realiza com títulos da dívida pública, segundo o valor real de arrecadação do devido imposto do imóvel, descontada a valorização decorrida de investimentos públicos (BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010, p. 99).

Além desses instrumentos inovadores no tocante ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade, o EC prevê o *direito de superfície*, o qual cria uma separação entre a propriedade do terreno e o direito de usar a superfície desse terreno, cuja função social está voltada para as regularizações fundiárias e sua justa destinação, evitando com que esse direito seja “vendido” pelo usufrutuário. A usucapião especial de imóvel urbano, já garantida desde a CF, também recebeu especial atenção e foi regulamentada pelo EC, cuja ação pode tanto ser individual como coletiva. Esta última facilita ainda mais a regularização em casos de ocupações consolidadas e de difícil demarcação de perímetros individuais (BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010, p. 100-102).

Apesar de todos os avanços possibilitados pelo EC, muitos juristas, afirma Fernandes (2010, p. 66), seguem vendo a cidade da perspectiva do lote privado, não entendendo nada mais além dos interesses individuais dos proprietários, não entendendo que a propriedade é uma fonte de obrigações sociais precisamente por conta do poder de obrigar intrinsecamente derivado da propriedade privada da terra.

Em especial no que toca à propriedade imobiliária, por razões históricas e políticas, o Estado brasileiro não reforma o liberalismo jurídico tradicional, pelo que as cidades brasileiras continuam sendo avassaladas pela lógica especulativa do mercado imobiliário e dos interesses individuais. Para Fernandes (2010a, p. 66), regular estes processos é essencial para encontrar um equilíbrio entre direitos individuais, por um lado, e direitos coletivos, sociais, históricos, culturais e ambientais, de outro.

Em suma, o EC avançou sobre o princípio da função social da propriedade e da cidade, deslocando o paradigma hegemônico civilista ao aportar diversos instrumentos legais, urbanos e fiscais que, em tese, as administrações municipais podem dispor para regular,

induzir ou reverter os efeitos nocivos dos mercados imobiliários formais e informais, de acordo com critérios de orientação coletiva, social e de base ambiental (FERNANDES, 2010b, p. 150).

Estabeleceu os fundamentos de um novo paradigma jurídico-político abrangente para o controle e uso do desenvolvimento urbano por parte dos poderes públicos e da sociedade organizada, desde uma perspectiva conceitual, instrumental, institucional e da dimensão da regularização dos assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2010a, p. 61). O EC também materializou e ampliou o alcance da ação municipal ao regularizar instrumentos criados pela CF e criar outros novos, e consagrou, assim, na ordem jurídica, a *separação entre direitos de propriedade e direitos de edificação* e o princípio de captura de “mais-valias urbanas” (FERNANDES, 2007).

Em que pese todos estes avanços, e apesar de toda mobilização social, dos entraves com relação à formulação e aprovação da referida lei, ainda existem uma série de barreiras – no liberalismo jurídico civilista e patrimonialista –, obstáculos e dificuldades a serem enfrentados pela agenda da reforma urbana, sem falar na disposição das competências entre os entes político-administrativos no país – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios –, num cenário em que os municípios possuem autonomia para definir as formas de uso e ocupação da terra com base nas diretrizes federais sobre desenvolvimento urbano e propriedade privada da terra e dos imóveis.

É no município em que é definido, por exemplo, os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada, como serão gravadas e como serão aplicadas as sanções previstas no EC (MARICATO, 2010, p. 6). O próprio EC prevê, em seu artigo 39º, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]”, que é municipal. E além do plano diretor há, na cultura jurídica brasileira, a prática da criação de leis complementares específicas para a instrumentalização das diretrizes imediatamente superiores, tal como foi o caso da criação do próprio EC com relação ao capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988. Muitos municípios brasileiros, de acordo com Maricato (2010, p. 22), ainda não contam com estas leis complementares aprovadas e muitos ainda apenas “elaboram” planos diretores genéricos e pouco efetivos na prática.

Ainda assim, as mudanças na base jurídica no tratamento da propriedade urbana trazida pelo EC não foi pequena, assegura Maricato (2010, p. 18). Elas inauguraram limitações antes impensáveis ao direito de propriedade, que, apesar de todos os obstáculos, resistências conservadoras e regressos, apoiam a transformação da realidade e da propriedade urbanas em diversos pontos do país.

### **A imprescindibilidade do planejamento urbano**

A imprescindibilidade do planejamento urbano faz-se presente na história capitalista das sociedades urbanas ocidentais de modo a refletir as necessidades e os processos engendrados, tão logo os agrupamentos humanos foram adquirindo escalas espaciais superiores e complexidade social, econômica, territorial e política no âmbito de um Estado-nação. Conforme Monte-Mór (2006), as primeiras intervenções urbanas científicas datam do século XIX nas grandes metrópoles europeias, corolárias da modernidade e das consequências socioespaciais da primeira revolução industrial, e a partir daí com consecutivos desdobramentos nas colônias, onde se importaram teorias, estratégias e planos desse período.

As influências que mais pesaram no caso brasileiro foram importadas, de acordo com Monte-Mór (2006, p. 62 e 63), predominantemente da vertente modernista do urbanismo

européu, influente tanto na própria arquitetura moderna quanto no próprio urbanismo progressista, cuja natureza se expõe com maior clareza no período de modernização econômica do país, pós-1930, e de substituição de importações, até meados da década de 1960.

Conforme afirma Pinto (2005, p. 5), a conjuntura político-administrativa em que se desenvolveram os primeiros germes do que veio a ser o plano diretor se processou na Europa Continental após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da adoção de Códigos Nacionais de Urbanismo. No Brasil, a absorção do direito urbanístico europeu, assevera Pinto (2005, p. 5), teve como marco fundamental o Projeto de Lei nº 775 elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1983, cujo anteprojeto já era discutido desde 1974, tramitando até a Assembleia Nacional Constituinte, o qual foi uma fonte de inspiração de muitas modificações ocorridas na legislação brasileira naquela Constituinte (PINTO, 2005, p. 5).

Desse período em diante os planos diretores começaram a se fazer presentes em nossa realidade, os quais, numa *concepção modernista*, porém *tradicional e pretensiosa*, segundo Villaça (1995, p. 4), são definidos por um processo de planejamento que diz respeito ao: I) controle, revisão e atualização dos procedimentos do planejamento urbano; II) diagnóstico e prognóstico científico da realidade urbana; III) visão de conjunto e de longo prazo dos problemas urbanos; IV) estabelecimento de metas com relação às proposições estabelecidas e, por fim, VI) de elaboração democrática, participativa e aprovados em lei.

Para Villaça (1995, p. 5), esta concepção por mais que seja *ideológica e tecnocrática* ou *não corresponda à realidade*, é a mais difundida no Brasil, e a que responde mais satisfatoriamente com relação ao conceito histórico constituído no país a partir de várias determinações, dentre as quais se destacam também conceitos semelhantes aos desenvolvidos no exterior, ou mesmo verificadas em algumas poucas analogias nos germes dos grandes planos do começo do século XX no Brasil, considerados por Villaça (1995, p. 6) como “precursores” dos planos diretores.

A CF de 1988 obrigou a formulação de planos diretores em cidades com mais de 20.000 habitantes, embora a maioria absoluta das cidades brasileiras continuasse sem plano diretor até a década de 2000, quadro que mudou quantitativamente depois da aprovação do EC em 2001. Apesar das mudanças quantitativas, com menor ou maior número de cidades possuidoras de um plano diretor, muitos continuam sendo os desafios, limitações, fraquezas e problemas do planejamento urbano sob a ótica do plano diretor municipal.

É necessário frisar que no caso brasileiro a institucionalização dos planos diretores ainda se trata de algo recente, porquanto a inexistência de leis federais ou estaduais até pouco tempo criou um vácuo jurídico formal em que se desenvolveram tradições e experiências urbanísticas diferenciadas, nas quais planos abrangentes, discricionários e sem vinculação jurídica, afirma Pinto (2006), satisfaziam índices urbanísticos, zoneamentos e leis de uso do solo na maior parte dos Estados brasileiros.

Apesar da ausência de planos diretores e a falta de pressão por sua formulação em cidades com mais de 20.000 habitantes antes de 2001, já havia no país a prática de leis infraconstitucionais relativas ao controle do uso e ocupação do solo urbano há pelo menos três décadas, como a Lei 6766/1979 que, em suas alterações dadas pela Lei 9785/1999, fixou tais competências aos planos diretores municipais.

Este quadro foi reforçado e regularizado em 2001, com a promulgação do EC, ao exigir que o plano diretor dispusesse sobre a aplicação destas normas, dentre outras mais ou menos progressistas, como edificação ou parcelamento compulsórios, direito de preempção, operações urbanas consorciadas, outorga onerosa do direito de construir, e alteração de uso e da transferência do direito de construir, cujas disposições restringem-se, no âmbito dos planos

diretores, ao zoneamento e espacialização dos índices e coeficientes urbanísticos operacionais (PINTO, 2006).

Apesar do ‘otimismo’ com relação aos planos diretores após a promulgação do EC, muitos deles foram e ainda são ‘alimentados’ por pesquisas e levantamentos elaborados por empresas especializadas, resultando num *plano diretor formal* e não num *plano diretor efetivo*, somente o qual, por sua natureza democrática e participativa em todas as suas etapas, pode atender aos preceitos progressistas do EC, e nesse aspecto muito importante residem desafios com relação ao processo social de construção do direito à cidade no Brasil.

### **As bases do Direito Urbanístico (ou Direito do Urbanismo): princípios constitucionais, institutos e leis. Principais problemas e obstáculos para sua organização e efetividade**

Para falarmos sobre Direito Urbanístico, sobre seus princípios constitucionais, e sobre sua organização e construção no Brasil é necessário compreender um processo que teve início há muitas décadas, isto sem considerar o papel do urbanismo, dos planos, do ordenamento urbano e das ordenações/normas que nos remeteriam a uma maior elaboração histórica de mais de três séculos, o que foge aos objetivos deste texto. Para os fins decididos é imperativo compreender que o processo de urbanização e consoante preocupação com o urbanismo do ponto de vista legal e jurídico têm suas raízes na década de 1930, ainda que do ponto de vista jurídico esteja essa origem associada à tradição civilista, marcada pela interpretação e leitura liberal e individualista, com base no Código Civil de 1916, em que a propriedade individual foi defendida de maneira quase absoluta, natural e *a-histórica*, “sacramentando”, na própria mentalidade jurídica ulterior, uma tal visão da propriedade fundiária e imobiliária.

A acelerada urbanização do território e o vertiginoso crescimento populacional, que reverteu os números absolutos antes maiores no meio rural, fizeram das cidades o quadro por excelência não só do crescimento econômico e desenvolvimento material, mas também, e de maneira paradigmática, das injustiças e desigualdades socioespaciais. Este modelo de crescimento e expansão urbana, por mais que tenha sido comumente identificado com a “falta de planejamento”, tratou-se não de sua ausência, mas de uma interação perversa entre processos sociais, econômicos e políticos, correlatos ao planejamento e ordenamento em todas as suas escalas. Construiu-se, assim, um modelo excludente e desigual, orquestrado sob a insígnia do liberalismo econômico legalmente consentido e/ou formatado na história de nossa urbanização e de nossas elites, tecnocracias e políticas urbanas.

Sob o contexto de uma urbanização crítica e de paradigmas do Direito Civil e do Direito Administrativo a entravar o desenvolvimento urbano desde uma perspectiva socioespacial e política progressistas, tornou-se inexorável a necessidade de construção de uma nova ordem urbanística justa, mais equitativa, redistributiva e socioespacialmente incluyente.

Esta pretensão encontra-se, ponderadamente, processada no âmago do que se conheceu por “reforma urbana” no Brasil, um movimento nacional que ganhou maior escopo a partir da década de 1970, significativamente compromissado com a luta pelo direito à cidade e em favor do cumprimento da função social da cidade e da propriedade – princípio fundamental do Direito Urbanístico. Corolário desse processo é o próprio Direito Urbanístico em sua organização e em seus princípios legais, políticos e sociais atualmente formatados, em que pesem todos os revezes e discordâncias entre as doutrinas do Direito.

Contribuindo com esse debate, Allochio (2010, p. 19) afirma que o chamado Direito Urbanístico, ou Direito do Urbanismo, corretamente denominado, “[...] padece de um grave problema: ao mesmo tempo em que estabelece relevantíssimos estudos das questões sociais e

econômicas sobre a cidade, muitas vezes esquece de estabelecer contornos precisos para os diversos institutos jurídicos propriamente ditos”, característica de sua “juventude” enquanto ordem jurídica no Direito. Da preocupação com a dimensão social, a disciplina jurídica do Direito Urbanístico trata também de problemas macrossociais, afirma Allochio (2010, p. 23), que recobram um Direito e abordagens amplos, de síntese, ou de encontros, que perpassem diversas disciplinas jurídicas e, necessariamente diversas outras ciências, portanto, interdisciplinar.

A partir de uma leitura da doutrina jurídica e da separação dos deveres, Dantas (2008, p. 8) observa que o Direito Urbanístico pode e deve ser considerado um ramo apartado, autônomo e mesmo interdisciplinar do Direito, já que, para o autor:

[...] trata-se de um substrato de longa decantação no leito da história de nosso ordenamento jurídico. Embrionário nas ordenações do reino, raquítico nas nossas primeiras constituições, mas alimentado pelas leis e decretos municipais produzidos pelas Câmaras Municipais e, posteriormente, por leis federais, o Direito Urbanístico aos poucos foi se tornando imprescindível até mesmo para as intervenções físicas que se avolumaram na primeira metade do século passado, utilizando-se dos regramentos federais para a utilização das desapropriações por utilidade pública (DANTAS, 2008, p. 8).

De acordo com Lira (2006, p. 18), “o Direito Urbanístico é o conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, sobre a ocupação do espaço urbano de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer”. Este autor compreende o Direito Urbanístico como um ramo apartado do Direito Civil e do Direito Administrativo, sendo que sua autonomia deita raízes no próprio Direito Constitucional, previsto no art. 24º da CF, segundo o qual se diferencia de outros ramos jurídicos, quais sejam o Administrativo ou o Público.

Fernandes (2003, p. 76) também compartilha da mesma compreensão, quando afirma que o Direito Urbanístico tão somente tem sido aceito com um sub-ramo do Direito Administrativo ou do Ambiental, e tal resistência em não aceitar sua maioria é de natureza ideológica, tendo a ver com noções pré-concebidas e questionáveis atinentes aos direitos de propriedade fundiária e imobiliária. Alhures (FERNANDES, 2010b, p. 147), o mesmo autor afirma que foi somente com o capítulo original sobre política urbana introduzido na CF que se fixaram as bases político-jurídicas para a promoção da reforma urbana no Brasil, além do próprio reconhecimento legal e político da autonomia do governo municipal no texto constitucional.

Lira (2006) explica que segundo o art. 21º da CF, compete à União Federal instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana etc., preceituando autonomia aos municípios para, no âmbito dessas diretrizes deliberarem localmente suas próprias normas relativas ao ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano na figura do Plano Diretor (LIRA, 2006, p. 19). Assim, para o autor em foco, o Direito Urbanístico está – ao menos legalmente no texto da constituinte e apesar de todo o peso do civilismo ainda presente nas ações e práticas jurídicas – afastado das regras clássicas do Direito Civil, quando, por exemplo, se prevê, no art. 182, § 4º, a faculdade do poder público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: (I) parcelamento ou edificação compulsórios, (II) IPTU progressivo no tempo, e (III) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

De acordo com Alves (2012, p. 62), a própria CF remete ao município o poder de estabelecer parâmetros urbanísticos à propriedade, embora o município não seja o único ente

federativo competente para definir a função social da propriedade urbana, já que a União detém competência privativa para dispor sobre as obrigações dos direitos de propriedade, e em conjunto com estados e municípios legislar sobre Direito Urbanístico, Direito Ambiental e preservação cultural. Sem gerar conflitos, a União deve limitar-se a estabelecer normas e diretrizes gerais, sem excluir a competência suplementar dos estados e municípios, sendo que à estas normas gerais deverão observar os entes federados. Muito embora seja regulada privativamente pelos regimes jurídicos aprovados pela União – ou em sua falta pelos estados –, é o município que irá, em última instância, especificamente definir em lei a função social da propriedade urbana (ALVES, 2012, p. 62).

Na CF de 1988 compareceram diretrizes sobre a definição de competências em matéria de ordenamento regional e urbano, segundo as quais a União Federal possui competências para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território – além, é claro, de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social –, e diretrizes atinentes ao desenvolvimento urbano, habitacional, saneamento, desapropriações etc. Quanto aos estados federados, são suas atribuições correlatas à formação de normas sobre política urbana, e instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de microrregiões<sup>3</sup>. Já ao município, então elevado à categoria de ente federativo, tal qual a União e os estados, compete promover o ordenamento territorial urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaboração e aprovação de leis orgânicas e códigos municipais e, sobretudo, do plano diretor municipal (BRASIL, 2001b, p. 27).

Segundo Prieto (2003, p. 1 e 2), apesar de existir no ordenamento jurídico brasileiro normas de regulação da propriedade, uso e ocupação do solo, do sistema viário etc., foi somente com o processo de redemocratização do país, e com a eclosão dos movimentos sociais em prol da reforma urbana, que o Direito Urbanístico ganhou importância suficiente e passou a fazer parte da seara política, conquistando o capítulo no texto constitucional. Este marco representou também um grande passo no sentido da consolidação das normas e princípios da política urbana no Brasil, que não só reconheceu, mas também institucionalizou os germes das mudanças progressistas no sentido da construção do “direito à cidade”, a fim de promover a função social da cidade e da propriedade urbana.

Se durante as décadas precedentes à constituinte o objetivo do movimento pela reforma urbana era ampliar os espaços do Direito Urbanístico e do “direito à cidade”, de um modo geral, o exercício de sua função social ficou postergado ainda por mais de uma década a partir do marco constituído em 1988, cuja reforma legal, abertura e democratização política favoreceu o processo de reforma urbana, qual pressão sobre o Congresso Nacional foi decisiva para a aprovação da lei federal que viesse regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, além instrumentalizar e reger as políticas de desenvolvimento urbano. O EC é esta lei federal exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de

---

<sup>3</sup> De acordo com o documento “Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, elaborado sob coordenação de Raquel Rolnik e Nelson Saule Jr, “os Estados, com base na competência concorrente com a União, podem editar uma lei estadual de política urbana na ausência de lei federal. O Estado pode editar normas gerais de direito urbanístico na ausência da lei federal, visando a capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Essas normas gerais terão sua eficácia suspensa se ficarem em desacordo com as normas gerais estabelecidas pela União por meio da lei federal de desenvolvimento urbano, com base no artigo 24, parágrafo 4º da Constituição” (BRASIL, 2001b, p. 27).

“Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana, de modo a aplicar essas políticas de forma integrada com seus Municípios. Aos Estados cabe instituir um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas” (BRASIL, 2001b, p. 27).

política urbana aplicados pela União, estados e principalmente pelos municípios (BRASIL, 2001b, p. 27).

A atuação da política urbana passa pela concretização de normas e princípios constantes na CF, estaduais, nas leis orgânicas municipais e nas demais legislações específicas locais, tal como o plano diretor. O poder atribuído aos municípios, mais do que a qualquer outro ente federativo, em função da autonomia e da descentralização político-administrativa conquistada é substantivo e de toda importância no que toca ao Direito Urbanístico, já que é também na escala do município que, apesar das desigualdades e assimetrias políticas, institucionais e econômicas, se afirma o pacto federativo articuladamente à implementação efetiva de normas e princípios de ordenamento e planejamento territorial.

De acordo com o art. 182 da CF e o documento “Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, o município “[...] é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade [...]”, garantindo “[...] o bem-estar de seus habitantes e [...] que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana” (BRASIL, 2001b, p. 28).

Na opinião de Fernandes (2007, p. 508), o EC confirmou o amplo papel político-legal dos municípios na formulação de seu planejamento e gestão urbanos. Rompendo com a tradição individualista do Direito Civil, o EC se aproximou das bases do novo paradigma político-legal do desenvolvimento urbano e da consolidação do enfoque global sobre os direitos – individuais e coletivos – de propriedade e interesses sociais, cujos canais operativos reservam e reconhecem a participação coletiva e da sociedade civil de um modo geral, como critério de legitimidade social.

Se a aprovação do EC consolidou a ordem constitucional a respeito do controle do processo de desenvolvimento urbano de um ponto de vista mais social, sua materialização efetiva em políticas e programas, afirma Fernandes (2010b, p. 157), depende da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais, isto é, da criação de marcos regulatórios locais que ordenem a ocupação e o uso do solo, bem como o desenvolvimento territorial nessa escala. Nesse sentido, como coloca Fernandes (2010b, p. 157), o papel dos municípios e dos seus planos diretores é fundamental para que o padrão exclusivista de desenvolvimento urbano possa ser revertido.

O EC busca substituir o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade e da cidade, estabelecendo bases para o novo paradigma do Direito Urbanístico de controle do uso solo e desenvolvimento urbano por parte do poder público local e da sociedade civil organizada<sup>4</sup> (FERNANDES, 2010a, p. 61). Isso depende invariavelmente da qualidade política, social e técnica dos planos e da postura assumida pelos participantes desse jogo, isto é, dos agentes sociais, destacadamente da sociedade civil

---

<sup>4</sup> A utilização desta noção, embora dotada de carga conceitual, teórica, política e histórica, incorre numa generalização no caso aqui tratado, pois engloba diferentes agentes, situados assimetricamente e até mesmo conflituosamente nas disputas em torno aos projetos sociais e políticas públicas em geral. Por isso a ressalva, cujo emprego não pretende denotar coesão e/ou referendar a participação cidadã, mas antes se refere a grupos de interesses historicamente construídos, e não necessariamente compostos pelos sujeitos a quem a política urbana efetivamente se destina. É necessário destacar ainda, que a falta de protagonismo do público alvo das políticas urbanas, ou de habitação de interesse social, por exemplo, reflete, além das condicionantes histórico-político-econômicas, a própria dominação “paternalista” exercida pelas elites patrimonialistas-rentistas, enraizada e influente na política local no país, e que, *mutatis mutandis*, ressoa localmente entre as ações sociais praticadas por muitas entidades de classes.

mobilizada, dos movimentos sociais reivindicatórios etc. Somente assim pode-se efetivar e ampliar as possibilidades reconhecidas pelo EC (FERNANDES, 2010a, p. 63).

A organização do Direito Urbanístico e a elucidação dos principais problemas, obstáculos e possibilidades para sua implementação efetiva, seja por meio do EC e planos diretores com leis e códigos específicos municipais, reclama o reconhecimento, de acordo com Fernandes (2010a, p. 68 e 69), da necessidade da articulação das escalas políticas de intervenção, que esteja articulada por uma coordenação intergovernamental, imprescindível da participação dos entes federativos – do município, passando pelos estados e ao Estado-nação – e da sociedade civil organizada como condições *sine qua non* à montagem de um sólido e efetivo pacto sociopolítico.

São mudanças profundas que não podem ser levadas a cabo pelas garantias legais do EC isoladamente, e que ainda dependem de um novo arranjo de forças e da articulação política multiescalar, sem a qual o Estatuto se mostra impotente (FERNANDES, 2010a, p. 70), porque depende, em última instância, de mudanças no próprio pacto federativo, qual seja participativo, escalarmente articulado e socialmente mobilizado. O maior desafio atual do Direito Urbanístico, afirma Fernandes (2010a, p. 70), outro não é senão territorializar o ideário da reforma urbana cujo corolário foi, em grande medida, o próprio EC, garantindo-se assim o direito à cidade e a efetividade dessa nova ordem jurídico-urbanística.

### **Regularização fundiária: planejar para prevenir, evitar e produzir espaços alternativos**

A herança *patrimonialista*, que tem na absolutização da propriedade privada da terra uma mercadoria e uma reserva de capital ou ativo imobilizado, sempre foi e continua sendo um dos entraves à democratização do acesso a esta condição da reprodução da força de trabalho, bem como da realização do valor pelo trabalho. Constitui-se num dos pilares de sustentação do mercado imobiliário especulativo excludente e da segregação e segmentação socioespacial em nossas cidades, alimentando círculos viciosos como, por exemplo, o da autoconstrução, dos mutirões, ou da titulação da cidade ilegal enquanto um meio de rebaixar o custo da reprodução da força de trabalho, como também do acesso à cidade, reproduzindo a própria negação da contradição do capital, ao invés de atacar o problema pelos meios do próprio capital.

Num país em que a prática de ocupação irregular tornou-se estrutural ao ser institucionalizada pelo próprio mercado imobiliário informal e formal, na ausência de políticas sociais, vis-à-vis ao processo de industrialização com baixos salários e a dualidade existente entre mercado formal e informal consolidada já nos anos áureos do Banco Nacional da Habitação/Sistema Financeiro da Habitação, a questão da habitação e do acesso à terra urbana se agiganta, nas grandes e médias cidades. Esta questão acentua-se ainda mais em função do *patrimonialismo* presente na formulação de muitas políticas públicas, urbanas e tributárias, sobretudo de âmbito local, mantendo-se, praticamente intacta, até os dias de hoje, a estreita relação entre terra e poder político e econômico-financeiro.

Conforme Bonduki (2008b, p. 87), a inadequação fundiária atingia no Brasil, em meados da década de 2000, cerca de 1,5 milhão de domicílios. Apenas no período compreendido entre 1995 e 1999, a produção informal de moradia representou, aproximadamente, 85% do total das habitações produzidas, período este no qual enquanto a população em geral teve um acréscimo de 15,7%, crescendo a uma taxa anual de 1,98% ao ano, a população residente em áreas informais e/ou precárias teve um aumento da ordem de 84%, a uma taxa de 7% ao ano.

Numa primeira aproximação, poder-se-ia imaginar que o preço da terra urbana informal da periferia é, comparativamente, mais baixo que o da terra em áreas consolidadas da cidade e dotadas de infraestruturas de acordo com a legislação vigente. Mas, após essa primeira aproximação, constatamos que, na verdade, os segmentos sociais de menor poder aquisitivo se dirigem ao mercado informal da periferia porque têm dificuldade de acesso à terra e ao crédito pelo mercado formal, encontrando contrapartida na informalidade, que, por meios elásticos e flexíveis possam satisfazer suas demandas.

Todavia, ao fim das contas, pagam preços mais altos, seja do ponto de vista econômico, como também social, psicológico, educacional, sanitário etc., dentre outros prejuízos a que se submetem ao viver nas áreas irregulares e na ilegalidade, atinentes aos aspectos normativos e legais da vida urbana, não por escolha pessoal, mas pelos desajustes estruturais das políticas voltadas à habitação social, provisão de infraestrutura, crédito, e da pouca oferta de moradia a baixo custo, que culmina numa demanda não atendida por causa de uma escassez socialmente criada e orientada a este fim.

A regularização destas áreas também é custosa, sendo muito mais caro dotá-las de infraestrutura após o processo de ocupação do que fazê-los antes, culminando em maiores gastos públicos não apenas com as deficiências de infraestruturas, mas também com as consequências socioespaciais que resultam deste processo: insegurança, criminalidade, deterioração dos espaços públicos, etc.

Com base em alguns autores que vem se debruçando sobre a questão em foco (SMOLKA, 2003; BIDERMAN, SMOLKA e SANT'ANNA, 2009; SMOLKA e CESARE, 2006 e SMOLKA e BIDERMAN, 2009), consideramos que a irregularidade urbanística é política, social e psicologicamente custosa, e uma política consistente a fim de reduzi-la, e assim reduzir a pobreza urbana estaria, no mínimo, disposta a equilibrar ou regular os altos preços da terra. No entanto, a irregularidade é rentável para quem a promove.

O alto preço da terra urbana na América Latina, e no Brasil por extensão, proporcionalmente maior que aqueles encontrados em países desenvolvidos (SMOLKA, 2003, p. 2), em sintonia com o comportamento deste mercado, isto é, o da oferta – que retém terra anualmente a fim de auferir maiores lucros com a valorização induzida pela especulação, ou simplesmente, acentuada por conta de uma mentalidade de se manter um lote de terra vacante como simples reserva de valor, como se fosse um mecanismo popular de capitalização – e da demanda – não satisfeita, com rendas insuficientes, porém, crescente, em busca de novas moradias –, encontra-se ainda mais incrementado em função das normas urbanísticas elitistas, desenhadas mais para proteger a cidade formal. Assim, dificultam-se os processos de inserção de áreas de habitação de interesse social em boas localizações, limita a disponibilidade de terra habilitada a um preço razoável, que possa ser pago pela maioria da população desatendida, e asseguram os privilégios de grupos já muito atendidos com os investimentos públicos, consolidando e reforçando ainda mais o esquema supracitado.

A consequência da inacessibilidade pela via do mercado formal de terras impele milhões de famílias às práticas informais e resulta que, a produção de terra informal é tão rentável quanto sua produção formal, e isso por vários motivos. A simples expectativa de que uma área venha a ser regularizada permite ao urbanizador – formal ou informal – aumentar o preço dos lotes adjacentes a esta área, refletindo, pois, no preço futuro as expectativas de aumento no preço do solo.

Esta prática também não está ausente nas áreas irregulares onde atua o mercado informal, e a este respeito observam Smolka e Biderman (2009, p. 7), que muitos beneficiários de lotes em área irregulares com visto de regularização da propriedade, são, em verdade, beneficiários ausentes de “terrenos turísticos”, responsáveis em grande medida pela

proliferação de zonas sem serviços e de lotes vacantes dentro de um assentamento que recebeu ou receberá titulação de propriedade.

De acordo com Biderman, Smolka e Sant'Anna (2009, p. 1 e 3), a regulação do uso do solo e as normas de construção podem reforçar outros fatores que contribuam com a ocupação informal e irregular do solo urbano, vitimando as famílias de baixa renda já muito afetadas pela própria dinâmica do mercado.

Se, por um lado, a regulação urbana beneficia as políticas de moradia porque soluciona um problema de direitos de propriedade, de outro, porém, de forma excludente e seletiva, ao consolidar verdadeiros bolsões de pobreza segregados das demais áreas da cidade, assegura a proteção aos direitos de privacidade destes últimos, resguardando-os das “externalidades negativas” e dos efeitos indiretos “indesejados” advindos destas áreas excluídas, ou, simplesmente, marginalizadas da cidade desejada pelas elites dominantes, reduzindo o convívio social e promovendo a segregação.

Nesse sentido, algumas formas de regulação, como as leis de zoneamento, por exemplo, podem dar lugar a uma segregação socioeconômica ao estabelecer índices urbanísticos máximos e mínimos em determinadas áreas da cidade, reiterando a desigualdade socioeconômica.

A atenção dada à concessão dos *direitos de propriedade* tem importância central neste ponto, pois, como demonstram Biderman, Smolka e Sant'Anna (2009, p. 6 e 7), constitui-se num meio de contribuir com a redução da informalidade o que, ademais, no caso brasileiro, sempre esteve associada à estabilização econômica, ao fortalecimento das finanças municipais locais, à revitalização do mercado hipotecário e ao lento, mas observado, descenso dos índices de pobreza.

Do contrário, a informalidade pode ser provocada pelas mesmas regulamentações que se aplicam aos mercados formais, o que resulta incorreto pensar políticas circunscritas apenas às zonas informais. Assim, fica evidente que uma regulação inadequada nos países em desenvolvimento venha a reduzir as alternativas residenciais das famílias, incitando-as ou pressionando-as às opções informais. Um bom exemplo disso é a regulamentação em áreas pobres do tamanho mínimo dos lotes, o que, ao invés de conferir certa elasticidade ao uso, pode limitar o acesso à terra urbana pelas famílias de baixa renda, gerando assim, efeitos negativos para o conjunto do município, em benefício de uma minoria já satisfeita.

Ainda no caso brasileiro, estes três autores (BIDERMAN, SMOLKA e SANT'ANNA, 2009, p. 8) observam que, no final da década de 1980, as normas e as regulações urbanísticas estavam aumentando os custos da urbanização e afetando as moradias sociais, desfavorecendo, por uma série de restrições urbanísticas, o aumento da oferta de moradias a preços acessíveis.

Um importante instrumento de regularização das áreas ocupadas irregularmente, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – previsto no EC –, veio flexibilizar as regulamentações, visando regularizar ocupações irregulares e delimitá-las antecipadamente ao demarcá-las em áreas especiais de interesse social (AEIS). No entanto, ausentando parcial e indiretamente estas áreas da obrigatoriedade do cumprimento das normas urbanísticas aplicadas de forma geral às zonas urbanas do município, o instrumento pode desobrigar o município de intervir nestas áreas, posto que as ZEIS, por definição, já se encontrariam “conforme as normas”, ignorando-se assim o problema mais além da simples emissão de uma ordenança sobre o zoneamento ou regularização e titulação do irregular e ilegal. Apesar disso, é um importante instrumento em face dos exemplos em alguns municípios que a aplicaram junto a políticas sociais consistentes no enfrentamento do radical do problema, dando garantias à continuidade e à melhoria das condições de vida do público alvo.

Para concluir, argumentamos que a informalidade é custosa para toda a sociedade, uma vez que, comumente, os gastos com regularização e melhoramento dos assentamentos irregulares são maiores que os custos de um novo loteamento e/ou conjunto habitacional. Mesmo assim, os números dos assentamentos informais são espantosos, estando presentes em 27,6% de todos os municípios brasileiros, cujo quadro nacional apresenta dados de que a urbanização irregular está presente em aproximadamente 44% deles (SMOLKA e CESARE, 2006). Todavia, o problema persiste e consiste na opção por regularizar sem enfrentar as formas pelas quais esta opção é radicalmente produzida, resultando assim num “círculo vicioso”, reproduzindo-o novamente na medida em que retroalimentará, na prática social e/ou na mentalidade das pessoas, a opção por ocupar ilegalmente porque haverá regularização, titulação etc.

Neste sentido as experiências alternativas, como as ZEIS e AEIS, dentre outros instrumentos previstos constitucionalmente, como a usucapião coletiva e a concessão do direito real de uso, aplicados de forma coletiva, constituem exemplos de alternativas muito profícuas no cerceamento da problemática habitacional e do acesso à terra urbana no país, sobretudo, se pensarmos na possibilidade que conferem à função social da propriedade e da cidade, assim, potencialmente antecipando e contornando as próprias mazelas urbanas e os obstáculos impostos sob o regime e a dominância da cultura da propriedade privada como fonte de direitos inquestionáveis.

### **Considerações finais**

A generalizada crítica desconstrutiva dos pressupostos do planejamento e gestão das cidades não é, em nosso ver, positiva senão contribui com uma alternativa ao atual quadro apresentado pelas cidades brasileiras. Todavia, a aposta circunscrita apenas aos instrumentos e ao legalismo também é estanque e contraproducente desde um ponto de vista político e da construção do direito à cidade (LEFEBVRE, 1991), já que a evolução dos acontecimentos nas cidades enseja enfiamentos escalarmente articulados e socialmente elaborados, em cuja arena não há espaços para manipulação populista ou tecnocrática. As impressões que tiramos da reflexão sinalizam a urgência de debater e refletir a respeito da dinâmica do processo político de construção do planejamento e gestão urbanos, carente de análises e de construções interdisciplinares amplas, aprofundadas e atuais, num cenário em que a participação popular segue lamentavelmente desrespeitada, o mercado imobiliário privilegiado e o planejamento urbano e a gestão urbana estrangidos.

Consideramos que apesar da existência em nosso país da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo sobre a política urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ainda há um vácuo local normativo, prático e técnico no tocante à aplicação dos instrumentos previstos no EC. Apesar da existência de planos diretores municipais, muitas são as debilidades, as “amarras” e a falta de vontade e coragem políticas que impedem ou não consubstanciam a aplicabilidade de muitos destes instrumentos nesta escala. Isso coopera com um mercado imobiliário “liberalizado”, vis-à-vis a conjuntura macroeconômica, política e também local, onde governos e agentes definem os rumos e os objetivos da “máquina de crescimento urbano” (LOGAN, MOLOTCH, 1987). Ou, opostamente, travam conflitos e embates com essa “máquina de crescimento”, no sentido da justiça social e do direito à cidade, reunindo forças políticas participativas, includentes, redistributivas e progressistas em favor do cumprimento da função social da propriedade e da

cidade – por mais paradoxal que isso soe<sup>5</sup> –, embora predomine mais a primeira que a segunda conjuntura.

## Referências

ALLOCHIO, Luiz H. A. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALVES, Rafael de O. **Fundamentos do Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: [s.n.], 2012. Disponível em: <http://archive.org/download/FundamentosDoDireitoUrbanistico/9788591265824.pdf>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

BARROS, Ana M. F. B.; CARVALHO, Celso S.; MONTANDON, Daniel T. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. **El Estatuto de la Ciudad: un comentario**. São Paulo: Ministério das Cidades – Alianza de las Ciudades, 2010. Disponível em: [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatute\\_Spanish\\_Foreword\\_TOC.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatute_Spanish_Foreword_TOC.pdf). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BIDERMAN, Ciro; SMOLKA, Martim O.; SANT´ANNA, Ana. Informalidad de La vivienda urbana. Influyen en ella la regulación de la construcción y el uso del suelo? **Land Lines Newsletter**, abril de 2009, vol. 21, N 2, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1626\\_Informalidad-de-la-vivienda-urbana---Influyen-en-ella-la-regulaci%C3%B3n-de-la-construcci%C3%B3n-y-del-uso-del-suelo-](http://www.lincolninst.edu/pubs/1626_Informalidad-de-la-vivienda-urbana---Influyen-en-ella-la-regulaci%C3%B3n-de-la-construcci%C3%B3n-y-del-uso-del-suelo-). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas Tadeu - Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. ISSN 1984-5766, Nº1, 2008(b). Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República – Casa Civil (Subchefia para Assuntos Jurídicos), 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001)**. Brasília: Presidência da República – Casa Civil (Subchefia para Assuntos Jurídicos), 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b. Disponível em:

---

<sup>5</sup> A respeito desse “paradoxo” ver Carlos (2005).

<https://docs.google.com/file/d/0Byb1PHalbhFeNWFseC1yZ1hDeDA/edit>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 6.766/1979 (Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano)**. Brasília: Presidência da República – Casa Civil (Subchefia para Assuntos Jurídicos), 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm). Acessado em 29 de setembro de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 9.785/1999**. Brasília: Presidência da República – Casa Civil (Subchefia para Assuntos Jurídicos), 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm). Acessado em 29 de setembro de 2014.

CARLOS, Ana F. A. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. **Scripta Nova**, Barcelona: agosto de 2005, v. 9, n. 194 (01). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>. Acessado em 09 fevereiro de 2013.

DANTAS, Fagner. 20 anos de Direito Urbanístico brasileiro: avanços e desafios. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, “O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988, Balanços e Perspectivas”. Manaus - AM, 2008. Disponível em: [http://www.ibdu.org.br/imagens/20\\_ANOS\\_.PDF](http://www.ibdu.org.br/imagens/20_ANOS_.PDF). Acessado em 29 de setembro de 2014.

FERNANDES, Edésio. Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad. **Revista Eure**, Vol. XXIX, Nº 87, p. 63-78, Santiago de Chile, set. de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n87/art05.pdf>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

FERNANDES, Edésio. La construcción del “derecho a la ciudad en Brasil”. (tradução de: Constructing the “Right to the City” in Brazil. **Social and Legal Studies**, Vol. XVI, Nº 2, p. 201 a 219, London, jun. de 2007). Disponível em: [http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/edesio\\_fernandes.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/edesio_fernandes.pdf). Acessado em 29 de setembro de 2014.

FERNANDES, Edésio. El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia (org). **El Estatuto de la Ciudad: un comentario**. São Paulo: Ministério das Cidades – Alianza de las Ciudades, 2010a. Disponível em: [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatute\\_Spanish\\_Foreword\\_TOC.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatute_Spanish_Foreword_TOC.pdf). Acessado em 29 de setembro de 2014.

FERNANDES, Edésio. Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. **Revista Eure**, Vol. XXXVI, Nº 109, p. 143-159, Santiago de Chile, set. de 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v36n109/art06.pdf>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en America Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación**. Cambridge, EUA: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/749\\_furtado\\_97.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/749_furtado_97.pdf). Acessado em 10 de novembro de 2012.

LIRA, Ricardo P. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N 15, jan./dez., 2006. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. **Urban fortunes**. The political economy of place. Los Angeles: University of California Press, 1987.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades – Alianza de las Ciudades, 2010. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf). Acessado em 29 de setembro de 2014.

MONTE-MÓR, Roberto L. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco. (Org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PINTO, Victor C. O Plano Diretor à Luz do Direito Comparado. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO, Victor C. O Plano Diretor: Instrumento Básico da Política Urbana. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 27-49, out./nov. 2005.

PRIETO, E. C. Princípios de Direito Urbanístico. **Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Vol. 31, p. 237-268, 2003. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/19218008/Principios-de-Direito-Urbanistico-artigo-revista>. Acessado em 29 de setembro de 2014.

SANTORO, Paula (org.) **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: [http://www.direitoacidade.org.br/obras/arquivo\\_167.pdf](http://www.direitoacidade.org.br/obras/arquivo_167.pdf). Acessado em 10 de novembro de 2012.

SMOLKA, Martin O. Informalidad, pobreza y precios de la tierra. **Land Lines Newsletter**, janeiro de 2003, vol. 15, N 1, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/825\\_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra](http://www.lincolninst.edu/pubs/825_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra). Acessado em 29 de setembro de 2014.

SMOLKA, Martim O.; BIDERMAN, Ciro. Cómo medir La informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: Para qué preocuparse? **Land Lines Newsletter**, abril de 2009, vol. 21, N 2, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1618\\_C%C3%B3mo-medir-la-informalidad-en-los-asentamientos-de-viviendas-ocupadas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1618_C%C3%B3mo-medir-la-informalidad-en-los-asentamientos-de-viviendas-ocupadas). Acessado em 29 de setembro de 2014.

SMOLKA, Martim O.; CESARE, Claudia M. de. Tributos inmobiliarios y informalidad: desafios para a América Latina. **Land Lines Newsletter**, julho de 2006, vol. 18, N 3, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1538\\_Tributos-inmobiliarios-e-informalidad--Desaf%C3%ADos-para-Am%C3%A9rica-Latina](http://www.lincolninst.edu/pubs/1538_Tributos-inmobiliarios-e-informalidad--Desaf%C3%ADos-para-Am%C3%A9rica-Latina). Acessado em 29 de setembro de 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Plano diretor: modernismo X pós modernismo**. Texto de estudo não publicado, 1995.

Artigo recebido em 29-09-2014

Artigo aceito para publicação em 08-04-2015