



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

CAIO RAFAEL SANTOS SOUSA LIMA

**CIDADE E EXCLUSÃO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA REFERENTE AO SOLO URBANO**

SOUSA - PB
2019

CAIO RAFAEL SANTOS SOUSA LIMA

**CIDADE E EXCLUSÃO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA REFERENTE AO SOLO URBANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henrique da Fonseca

SOUSA - PB

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

L732c Lima, Caio Rafael Santos Sousa.
 Cidade e exclusão territorial: uma análise da legislação
brasileira referente ao solo urbano / Caio Rafael Santos Sousa
Lima. - Sousa: [s.n], 2019.

63 fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de
Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca.

1. Exclusão Territorial. 2. Direito a cidadania. 3. Violação. I.
Título.

Biblioteca do CCJS - UFCG

CDU 342.4:711.4

CAIO RAFAEL SANTOS SOUSA LIMA

**CIDADE E EXCLUSÃO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA REFERENTE AO SOLO URBANO**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Direito, da Universidade Federal de Campina Grande do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henrique da Fonseca

Data de aprovação: 13 de Junho de 2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pe. Paulo Henrique da Fonseca
Orientador

Prof. Me. Alisson Haley dos Santos
Membro da Banca Examinadora

Prof. Esp. Robervaldo Queiroga da Silva
Membro da Banca Examinadora

Dedico aos meus pais, Jucelha e José e a minha irmã, Raissa, por serem minha inspiração diária, minha força, base e por me mostrarem, que estarão, para todo o sempre, ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Na construção deste Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para o desenlace do Ensino Superior, fui movido por várias inquietações e convicto de quão importante foi a Universidade para minha formação enquanto cidadão e enquanto profissional. A partir das experiências proporcionadas pela Universidade, no Ensino, na Pesquisa e na Extensão, que corroboraram sobremaneira para a escolha da temática, com o olhar envolto ao desenvolvimento das cidades e de inclusão social, com o objetivo de que seu alcance se expanda cada vez mais, de maneira a conceder a devida importância e a imprescindível aplicação, de tal modo, que venha a alterar a realidade urbana ao qual vivenciamos.

É nesse sentido que, muitas pessoas contribuíram grandemente neste percurso de formação intelectual, mas também humana; seja através das aulas, discussões, conversas, brincadeiras, experiências... E, me encho de gratidão.

Ao Senhor Deus, o grande idealizador deste sonho. Sei que os que confiam n'Ele revigoram suas forças, pois recebo do Senhor asas, e como águia, me preparo para voar, e sei que posso ir muito além de onde estou. Por alçar sempre os meus caminhos, por me acompanhar e amparar como verdadeiro Pai, e, por todas as maravilhas realizadas em minha vida.

Ao Imaculado Coração da Virgem Mãe dos Remédios, que em sua pureza e docilidade, me acompanha em toda a minha trajetória, me auxiliando e acolhendo em seu colo materno, não me deixando fraquejar.

Aos meus pais, José e Jucelha, pelo apoio incondicional e incomensurável durante toda a minha vida, por acreditarem junto comigo nesse sonho - e em todos os outros - e serem meus eternos torcedores e protagonistas, comigo, da minha história.

A minha irmã, Raíssa Maria, por ser meu coração fora de mim, pela parceria e cumplicidade de sempre, me impulsionando a vencer todos os obstáculos.

Aos meus avós, também responsáveis pela minha formação pessoal e cidadã, em especial a —Vó Carmosall (*in memoriam*), que viu o início deste trajeto, que rezava – e que continua a olhar por mim do céu - sempre me incentivando para que tudo desse certo.

Aos tios e primos, pela força, amparo e por estarem na torcida pela concretização deste sonho.

Aos vizinhos de —Chico SantosII, em especial a Renata Fan, alegria de todos os dias no meu lar.

Aos irmãos de consideração, Marcos e Evandro, por serem meus parceiros longe de casa, pessoas em quem sempre pude contar, confiar e dividir nestes anos, preocupações e alegrias.

Aos amigos de Sousa/PB, Deyvit, Pedro, Eloisa, Daniele e Nauana, que junto comigo trilharam este percurso acadêmico, tornando os meus dias na cidade dos dinossauros mais felizes.

À Comunidade Católica Shalom, pelo acolhimento, orações e pela família formada, em especial a Joélida, Vanessa, Matheus, Irla, Renata e Whalysson, irmãos que pela vida-doação me fortalecem como cristão, meu eterno agradecimento.

Aos amigos de —Chico SantosII, da -TDMII, Bruna, Acsa, Isabela, Carlos H. e Adriana; da -TCNII, Júlia, Raquel, Raul, Rafaela, Álvaro, Carlos D., Virna e Flávia, pelo apoio, consideração e torcida.

Aos participantes de projetos de extensão aos quais estive vinculado na UFCG, no Menino Legal e Casa Legal, em especial a Aprígio, Maíra, José Júnior e Marcela, por todo o aprendizado e parceria.

Sou grato a todos os professores que contribuíram com a minha trajetória acadêmica, especialmente a professora Dra. Cecília Paranhos, por me introduzir na simpatia pela Extensão e pela produção científica, a minha profunda consideração e respeito.

E por fim, ao meu orientador, Professor Doutor Padre Paulo Henrique da Fonseca, por todos os conselhos e orientações, por —acender a luzII em todo esse tempo. Gratidão pela oportunidade de todos os encontros, pela partilha da sabedoria, com humildade e prontidão e por realizar seu trabalho com perfeita maestria. Minha mais sincera gratidão!

“Tudo se acumula a nossa volta e, de novo sai de dentro de nós.”

Goethe

RESUMO

Falar em cidade enquanto espaço da expressão da vida, na concretude da efetivação das relações, dos projetos de felicidade, bem como em seu aspecto geográfico, nos leva a um encadeado de questões extremamente cruciais e complexas, dentre elas, a urbanização deficitária, que mitiga direitos, além de desnaturar importantes institutos urbanísticos e de direitos reais previstos na legislação constitucional e infraconstitucional. A cidade/espço urbano, na atualidade, concentra o maior número de habitantes, e nela (e) a propriedade do solo urbano deve se afinar com essa realidade espacial e social. É o cenário de embates constantes entre os interesses individuais e os coletivos, entre os recursos limitados e a vontade do homem, que é ilimitada, pondo, não raras vezes, os direitos consagrados pela legislação pátria ao homem e ao ambiente, bem como, aos direitos humanos, em crise, ante a sua não observância e conseqüente (não)aplicação. Desta forma, a inclusão social e jurídica do ponto de vista da cidade importa que todos os seus habitantes estejam gozando o mais plenamente possível os bens da vida social, sem discriminação por qualquer motivo de raça, religião ou condição social; igualdade garantida pela Lei Maior, a Constituição Federal de 1988. O direito à cidade, conceito proposto pelo filósofo francês Henri Lefebvre, é entendido como um salutar direito humano de encontro, cenário de efetivação de direitos de uma coletividade, de eliminação e combate às desigualdades, não como promotor destas. Nesse sentido, sendo notória no Brasil a situação de cidade que exclui, ou que inclui de forma parcial, levanta-se o seguinte questionamento: a segregação espacial pode estar silenciosamente prevista na legislação pátria? A presente monografia objetiva e possui como foco analisar a legislação brasileira que trata do tema, como forma de identificar possíveis silêncios ou normas que tendem para interpretações que consubstanciam uma ideologia puramente patrimonial e não existencial e que resvalam em grandes desigualdades, exclusão territorial e uma série de conseqüências negativas, às avessas ao que, de fato, é pretendido. O marco de análise será normativo, teórico e fático. A metodologia, no que tange aos métodos de abordagem, é dedutiva, método racional, que parte do geral para o particular quando busca um raciocínio, dialética, já que o objeto de estudo será situado e analisado considerando seu contexto social, jurídico, econômico e geográfico, e, bibliográfica. No primeiro capítulo, será trabalhado o conceito de Cidade e Exclusão Territorial – legal e doutrinário - e outros conceitos que interessam para a construção de um entendimento inicial da temática estudada, bem como será trazida a problemática da pesquisa. O segundo capítulo é iniciado em uma perspectiva normativa, apontando de que maneira a situação de exclusão territorial ou inclusão incompleta dialoga com a legislação brasileira e com a jurisprudência. O terceiro e último capítulo é eminentemente propositivo, apontando soluções para barrar o processo de exclusão, que atinge, na grande maioria, os mais desfavorecidos da sociedade.

Palavras-chave: Exclusão Territorial. Direito à Cidade. Violação.

ABSTRACT

To talk about the city as a space for the expression of life, in the concreteness of effective relations, of happiness projects, as well as in its geographical aspect, leads us to a chain of extremely crucial and complex issues, such as deficit urbanization, which mitigate rights, as well as to denature important urban institutes and real rights provided for in constitutional and infraconstitutional legislation. The city/urban space, today, concentrates the largest number of inhabitants, and in it the ownership of urban land must be refined with this spatial and social reality. It is the scenario of constant clashes between individual and collective interests, between limited resources and the will of man, which is unlimited, putting, not infrequently, the rights enshrined in national legislation for man and the environment, as well as human rights, in crisis, before its non-observance and consequent (non) application. In this way, social and legal inclusion from the point of view of the city means that all its inhabitants are enjoying the fullest possible assets of social life without discrimination on any ground of race, religion or social condition; equality guaranteed by the Greater Law, the Federal Constitution of 1988. The right to the city, a concept proposed by the French philosopher Henri Lefebvre, is understood as a salutary human right of encounter, scenario of realization of rights of a collectivity, elimination and fight against inequalities, not as a promoter of these. In this sense, the situation of a city that excludes or partially includes the following question is raised in Brazil: can spatial segregation be silently foreseen in the national legislation? This monograph aims to analyze the Brazilian Legislation that deals with the subject, as a way of identifying possible silences or norms that tend towards interpretations that consubstantiate a purely patrimonial and non-existential ideology and which fall into great inequalities, territorial exclusion and a series of negative consequences, backwards to what, in fact, is intended. The framework of analysis will be normative, theoretical and factual. As for the methodology, with respect to the methods of approach, is deductive, rational method, which starts from the general for the particular when searching for a reasoning, dialectic, since the object of study will be situated and analyzed considering its social, legal, economic and geographical, and, bibliographical. In the first chapter, the concept of Territory and Territorial Exclusion - legal and doctrinal - and other concepts that are of interest for the construction of an initial understanding of the subject will be worked out, as well as the problematic of the research. The second chapter starts from a normative perspective, pointing out how the situation of territorial exclusion or incomplete inclusion dialogues with the Brazilian legislation and jurisprudence. The third and final chapter is eminently propositive, pointing to solutions to stop the process of exclusion, which affects, in the great majority, the most disadvantaged in society.

Keywords: Territorial Exclusion. Right to the City. Violation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA Nº 1 - Cidade de Aracajú, Estado de Sergipe.....	52
--	-----------

LISTA DE QUADROS

- QUADRO Nº 01** – Comparativo entre as principais leis ordinárias brasileiras que versam sobre o solo urbano33
- QUADRO Nº 02** – Comparativo entre os Códigos Civis brasileiros de 1916 e 2002 47

LISTA DE SIGLAS

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CC/2002 – Código Civil de 2002

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

PEUC - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. DIREITO À CIDADE E EXCLUSÃO TERRITORIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E TEÓRICOS	16
2.1 Breves aspectos históricos de formação das cidades	17
2.2 O Direito à Cidade	20
2.3 A negação de direitos pela exclusão territorial	22
3. ASPECTOS NORMATIVO-LEGAIS DA EXCLUSÃO TERRITORIAL	27
3.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a propriedade.....	28
3.2 Uma Análise do Ordenamento Jurídico Internacional	30
3.3 Cidade e Legislação Ordinária	33
3.3.1 A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979)	33
3.3.2 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001).....	36
3.3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009)	40
3.4 Uma análise Jurisprudencial.....	42
4. EXCLUSÃO TERRITORIAL: EXISTE SOLUÇÃO?	46
4.1 Complementação Legislativa	46
4.2 Planejamento urbano	50
4.3 Efetiva aplicação dos institutos urbanísticos.....	53
4.4 Ampliação da participação democrática	55
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade é um dos mais importantes direitos humanos existentes, porém, na atualidade, deveras negligenciado. As cidades devem ser locais de efetivação de direitos coletivos, de supressão de diferenças, de desigualdades, onde todos os cidadãos possam livremente habitar e usufruir de forma justa de todo o aparato necessário para uma sobrevivência digna, tal como educação, saneamento básico, lazer, entre outros, não restringindo esses importantes direitos a determinadas classes sociais ou ao centro, para dessa forma, concretizar os planos de felicidade. Os habitantes, cientes dos seus direitos, devem ser protagonistas de suas histórias, autores das mudanças nos municípios.

O direito à cidade pode ser vislumbrado como o direito à vida urbana, à habitação, à dignidade; como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. A razão de trabalhar este tema decorre do desejo de debater uma questão imprescindível, que vislumbrando a realidade, há uma disparidade enorme no que tange ao prever e cumprir de fato.

Ir ao encontro da legislação referente ao enfoque das cidades e identificar quais as barreiras ou empecilhos que impedem a sua efetiva aplicação gerando exclusão é relevante e urgente. A pesquisa do tema é capaz de formar opiniões concretas e embasadas, de modo a propiciar uma percepção crítica e propositiva sobre a essencialidade de se voltar o olhar para uma melhor organização/estruturação das cidades, de forma a ser locais de eliminação de desigualdades e não a sede promotora dessas.

O espaço urbano é indubitavelmente mais ocupado e habitado, e nele a propriedade do solo deve se afinar com essa realidade espacial e social. Mas por deixar tão próximos interesses coletivos e individuais, não raros conflitantes, a cidade põe em crise o direito.

A organização do espaço é justificada pela existência de realizações complexas e complementares, necessitando para isso de travejamento urbano e infraestrutura, para que melhor sejam as articulações em sociedade. Uma produção de espaço que não seja restrita a tão somente o plano econômico, mas que abranja a sociedade em seu movimento mais amplo, de realização da vida humana.

A questão de cisão espacial (ou de crise) não deve ser simplificada a tão somente problemas com moradia ou mobilidade urbana. A cidade produz-se como

campo de luta de vários interesses, objetivando não só a realização de acumulação, mas também a reunião/encontro de possibilidades em todas as dimensões da vida humana.

Não se deve limitar ou segregar espaços a determinadas categorias da sociedade, mas antes, integrá-los, visando a não perpetuação de hierarquia social a definir o acesso aos ambientes das cidades.

Falar em cidade enquanto ambiente de convívio social e geográfico, palco das relações humanas, nos leva a um encadeado de questões extremamente complexas e importantes que perpassam desde a lógica de ocupação desse espaço até a (in)segurança pública dos que ali residem. Alguns pontos, tais como: insegurança das habitações, vazios urbanos, exclusão territorial e conseqüentemente social e seus mais derivados efeitos, ambiente ecologicamente (des)equilibrado, (des)ocupação do espaço urbano, irregularidade fundiária, especulação imobiliária, dentre outros, podem ser destacados como de grande relevo nessa perspectiva.

As cidades precisam ser locais de encontro, de eliminação de desigualdades, onde todos possam desfrutar livremente e com eficácia concretizarem os projetos de felicidade. Os cidadãos, conscientes de seus direitos, devem buscar melhorias para o ambiente em que vivem, transformando a cidade, sendo protagonistas de suas histórias.

É dessa forma que se materializa uma cidade justa, democrática e sustentável, balizas estas que o Brasil busca trilhar, como claramente se verifica no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), norma que trouxe grandes avanços no que concerne a questões urbanísticas, que será minuciosamente analisada, juntamente com a Lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), no sentido de identificar e compreender possíveis silêncios, através do método hipotético-dedutivo, utilizando-se para isto da pesquisa bibliográfica e documental, através de dados e estatísticas, fazendo com que haja efeitos contrários ao pretendido, acarretando em uma exclusão territorial. Nesse sentido, sendo notória no Brasil a situação de cidade que exclui, ou que inclui de forma parcial, levanta-se o seguinte questionamento: a segregação espacial pode estar silenciosamente prevista na legislação pátria?

A par, portanto, de que a (não)ocupação territorial resvala em grandes desigualdades, é necessário que a legislação brasileira disponha de forma clara

sobre a necessidade de um melhor aproveitamento dos territórios, avanços nos programas de políticas públicas habitacionais, entre outros tantos, em busca da efetivação da convivência digna e inclusiva em sociedade, com todas as diferenças naturalmente existentes.

Neste sentido, em uma construção lógica para melhor entendimento da matéria, no primeiro capítulo será trabalhado o conceito de Cidade e Exclusão Territorial – legal e doutrinário - e outros conceitos que interessam para a formação de uma compreensão inicial da temática estudada. O segundo capítulo tem um viés de análise normativa, especialmente no tocante as previsões acerca da política urbana, identificando de que maneira a situação de exclusão territorial ou inclusão incompleta dialoga com a legislação brasileira e com a jurisprudência. O terceiro e último capítulo é eminentemente propositivo, apontando soluções para barrar o processo de exclusão, que atinge, na grande maioria, os mais desfavorecidos da sociedade.

2. DIREITO À CIDADE E EXCLUSÃO TERRITORIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E TEÓRICOS

A sociedade se constitui como realidade prática ao formar e transformar o que está ao seu redor. Desta forma, o espaço é fruto da ação humana, em um determinado tempo, abrangendo as novas formas de pensar e do seu papel no mundo, ou seja, o espaço é configurado como sendo a localização das atividades, locus de produção e expressão máxima das relações entre os seres humanos, representando o seu povo, pois é o resultado das suas transformações e atuações. Destarte, assinala Ana Fani Alessandri Carlos:

Cada ato e cada atividade prática, realizando-se enquanto momento constitutivo de construção da identidade do homem com o outro em espaços-tempos específicos, evidencia que a realização da vida é a produção prática do espaço, tanto como realidade quanto como possibilidade, constituindo uma identidade que sedimenta a memória. Nessa perspectiva, o espaço produz-se e reproduz-se como materialidade indissociável da realização da vida e, subjetivamente, como elemento constitutivo da identidade social (CARLOS, 2016, p. 55).

É nesse sentido que o erguer de um lugar revela a construção de identidade, ao passo em que a produção do espaço urbano só possui existência e sentido a partir do, e pelo sujeito.

A produção espacial deve ser vislumbrada para além da fabricação e produção econômica, mas também, perpassando pela constituição das condições de vivência digna dos cidadãos: habitação, saneamento, mobilidade urbana, sustentabilidade, entre outros. Devendo-se haver uma ponderação, um meio-termo entre estes fatores, para o propenso desenvolvimento humano e do país, para que o capital não englobe toda a reprodução da vida. E o espaço representa de forma muito clara – e dolorosa – as contradições existentes.

A democratização de direitos junto a uma maior participação popular nas decisões que impactam na vida da sociedade, de uma forma geral, são exemplos amplos e abstratos de formas de inclusão social, e evidenciados frente ao advento dos direitos humanos e fundamentais, dispostos, respectivamente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Constituição Federal (1988).

Não obstante, tem-se observado uma realidade fática gravemente afetada por enormes taxas de desigualdades sociais, produzindo assim, efeitos alheios às

pretensões firmadas nos planejamentos traçados pelas autoridades públicas - que objetivam a inclusão social - acometendo não só as comunidades desvalidas, mas o planejamento urbano da cidade como um todo.

Ocorre uma exclusão social que afeta coletividades e sujeita-as, por sua vez, a um estado de —comodismoll, gerando violação de direitos de forma contínua e consentida por parte dos moradores afetados, fruto de uma urbanização mal aplicada ou pautada apenas no enaltecimento do capital, deixando de lado o existencial e a devida aplicação integradora.

A urbanização, segundo Meirelles (2009, p. 522), —é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Ou seja, é um acontecimento comum em todo o mundo, e indispensável, ante as cidades concentrarem o maior número de pessoas. Nesse sentido, manifesta-se a necessidade de incorporar normas que facilitem as boas-relações entre os habitantes, bem como, as relações dos habitantes com o ambiente.

Desta forma, faz-se imperecível o estabelecimento de técnicas, metas e mecanismos para melhor organização do espaço e para um bom crescimento e desenvolvimento das cidades, e, assim, se encaminhar para um tão sonhado bem-estar social comum.

Sendo importante notar, a necessidade de um urbanismo integrador, inclusivo e não que venha a justificar segregação, em que se revela através da imposição do uso do espaço produtivo ao uso improdutivo, de tão somente acumulação de riquezas e de perpetuação de exclusão. Utilizando-se para isso de um urbanismo normativo permissor de exclusão, através de políticas estatais puramente patrimoniais.

2.1 Breves aspectos históricos de formação das cidades

Desde o princípio, o espaço territorial sempre foi alvo de ambições e de grandes disputas pelos seres humanos. Em um primeiro momento, as conquistas de territórios tinham um caráter primitivo e sem organização, cenário este alternado com a consequência natural da tendência dominadora do homem e também com o aumento e expansão populacional (COSTA, 2009).

Por meados dos anos 4.000 a.C., formaram-se os primeiros agrupamentos humanos, com especificidades de cidade, com formas de organização social diferentes das que predominavam no campo. Com o crescimento populacional, as primeiras aldeias se configuraram em cidades, bem como o desenvolvimento de novas atividades e novas formas de organização e estruturação espacial e humana.

Para Benevolo (1993), a cidade - local de estabelecimento aparelhado, diferenciado e ao mesmo tempo privilegiado, sede da autoridade - nasce da aldeia. Segundo Mumford (1988, p. 19), esta —no meio de seus canteiros e cantos, formava uma nova espécie de colônia; uma associação permanente de famílias e vizinhos, de aves e animais, de casas, silos e celeiros, tudo isso bem preso ao solo ancestrall. Nesse sentido, há a passagem de aldeia para a cidade com o aumento do território e da população, com novos hábitos e funções. As cidades passam então a abranger seres humanos em um único lugar, envoltos por toda uma organização e governadas por um centro supremo, que possuía o poder econômico, religioso e político.

Configurava-se de acordo com a divisão social dos usos e costumes e dos poderes. Consoante Rolnik (2010, p.08), as cidades surgem com um fenômeno de —sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um territórioll.

Sjoberg (1972 *apud* SILVA, 2010) subdivide as cidades com base em três fases, correlatas às formas de organização dos seres em ligação com os seus aspectos políticos, econômicos, de poder e tecnológicos, são elas: o pré-urbano, a sociedade pré-industrial e a cidade industrial moderna.

Especificamente, remonta a 3.500 a.C. o surgimento das primeiras cidades propriamente ditas, na região da Mesopotâmia, no vale compreendido pelos rios Tigre e o Eufrates, quando a evolução da agricultura permitiu a produção de estocagem de excedentes e as sociedades tornaram-se mais complexas, com o surgimento de classes sociais divididas pela organização laboral. Desta forma, passou-se a pensar na organização das cidades, como por exemplo, o transporte, para que com isso houvesse o progresso das civilizações.

Logo, é possível constatar que a cidade é produto histórico e social, estando sempre em constante aperfeiçoamento. E por meio do trabalho, sua divisão e

organização dos grupos, levaram ao surgimento de fato do que se conhece por cidade.

Entretanto, é imprescindível mencionar que, embora o surgimento das cidades remonte a um passado muito distante, o fenômeno da urbanização da humanidade só veio a acontecer recentemente, com marco para a Revolução Industrial, entre os séculos XVIII para o século XIX. E de forma expressiva a partir da primeira metade do século XIX, como aponta Silva (2010, p.20): —a urbanização constitui fenômeno tipicamente modernoll. Com o passar dos anos, foi-se desenvolvendo ideias e mecanismos para que a cidade fosse promotora de avanços, de lazer, de cultura, entre outros, objetivando o progresso das nações e o bem-estar dos seus habitantes.

No Brasil, a década de 1960 é marco histórico de passagem de uma pátria rural para o povoamento nas cidades, justificado pelo processo de industrialização constituir a economia do país e, com isso, intensificar a urbanização em todo o território e o conseqüente desenvolvimento das cidades.

A partir desta data, vários foram os fatores que contribuíram para a aglomeração das pessoas nos centros urbanos, sendo o principal, o econômico. Segundo Motta e Ajara (2001), destacam-se: a interiorização do fenômeno urbano, a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias, a periferação dos centros urbanos e a formação e consolidação de aglomerações urbanas de caráter metropolitano e não metropolitano.

É cabível dizer, que a exclusão territorial perpassa, de forma histórica, pela formação e construção das cidades brasileiras, sendo o cerne a má distribuição do solo urbano, donde quem possuía condições economicamente reduzidas buscava as regiões periféricas das cidades, sem quaisquer fiscalizações sobre os impactos ambientais ou possibilidade de construção nas áreas.

Aliada a isto está a prática lamentável de concentração de desenvolvimento urbanístico nas regiões centrais dos municípios ou em —áreas nobresll, deixando à mercê grande número de pessoas, impossibilitadas de usufruir efetivamente do direito à cidade.

Os efeitos da exclusão são inúmeros, sentidos por todas as pessoas que são atingidas por ela, propiciando uma habitação arriscada, impedindo ou dificultando momentos educacionais, culturais, de lazer, atingindo inclusive o desenvolvimento do mercado de trabalho, corolário da ausência ou da pouca atuação estatal.

2.2 O Direito à Cidade

O espaço urbano caracteriza-se por ser fragmentado, formado por áreas distintas e habitados, por também, grupos – econômico e socialmente – distintos. A segregação social se perfaz quando há sobreposição de uma classe social por outra, e isto, se manifesta através da segregação espacial/residencial, sendo este o acesso diferenciado aos recursos da vida, marcado por favoritismos, e, em contrapartida, por desprivilegiados.

A inclusão social e jurídica do ponto de vista da cidade importa que todos os seus habitantes estejam gozando o mais plenamente possível os bens da vida social.

O direito à cidade é uma ideia e slogan que foi primeiramente proposto por Henri Lefebvre, em seu livro de 1968, *-Le Droit à la ville*". Henri Lefebvre (2011) imagina o espaço urbano como sendo o local propício para o acesso renovado e ao mesmo tempo transformador da vida urbana. David Harvey descreveu-o desta forma:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a si mesmos por mudar a cidade. É, sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, pois esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito a fazer e refazer nossas cidades e a nós mesmos é, como quero argumentar, um dos mais preciosos, e ainda assim mais negligenciados, de nossos direitos humanos (HARVEY, 2008, p. 23, tradução nossa).

O autor define o direito à cidade como um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. Lefebvre escreve sobre a segregação socioeconômica e seu fenômeno de afastamento. Ele refere-se à —tragédia dos *banlieusards*ll, pessoas forçadas a viver em guetos residenciais longe do centro da cidade.

Perante este cenário, exige o direito à cidade como uma recuperação coletiva do espaço urbano por grupos marginalizados que vivem nos distritos periféricos da cidade, ou seja, o direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. Ou seja, seria o direito à cidade:

O direito à cidade, enquanto um direito metaindividual, sublocado à terceira dimensão dos direitos, e com amparo constitucional, é, fundamentalmente, um direito que os cidadãos têm a uma cidade hígida, a um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade à pessoa. (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p.82).

O Direito à Cidade é englobado como sendo um direito metaindividual, não pertencendo a indivíduos considerados em sua individualidade, mas à sociedade como um todo. E, dessa forma, pertencente aos direitos de terceira geração ou dimensão. Neste mesmo sentido, aponta Ingo Wolfgang Sarlet:

A nota distintiva desses direitos de terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção (SARLET, 2001, p. 53).

Sendo, pois, um direito de todos, um direito do coletivo. Pois a cidade compõe-se de toda a gente e suas relações, e, estas, modificam a cidade. Desta maneira:

Em termos urbanos, a hermenêutica constitucional, mormente na interpretação de leis como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tem o escopo de encontrar a leitura que efetive as providências necessárias para que a cidade se beneficie as funções indispensáveis à sua manutenção equilibrada e sustentável. E, por via de consequência, repassar esse direito, numa terceira dimensão, ao seu cidadão, na posição de um direito à cidade. (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 96).

As cidades precisam ser lugares coletivos onde desigualdades sejam combatidas. No entanto, o que se tem hoje vai na contramão dos direitos, a exemplo da exclusão territorial e de direitos nas periferias das cidades, a (des)organização do trânsito, que privilegia um menor número de pessoas, tendo em vista o grande número de carros particulares e o escasso número de ônibus coletivos - —cultura dos carrosll, entre outros.

Ademais, reconhecer os direitos dos catadores - onde dever-se-ia investir em locais adequados para triagens dos recicláveis, reconhecendo a importância desses agentes ambientais, tendo em vista que, a temática sustentabilidade é pilar essencial para uma formação de cidade limpa, que respeita o ambiente, e que se prepara para o futuro, dentre outros.

Para isso é preciso repensar a própria lógica de ocupação do solo urbano, ao promover igualdade no acesso ao solo, contribuindo para o ingresso justo, democrático e sustentável, conferindo assim dignidade e melhorando a qualidade de vida dos cidadãos.

2.3 A negação de direitos pela exclusão territorial

Levando em consideração que a sociedade contemporânea se constrói e organiza de acordo com as práticas econômicas vigentes, compreende-se que estas têm a força suficiente para dirigir os rumos da economia, da política, e de várias realidades da esfera do cidadão, quais sejam, educação, saúde, moradia, etc... e, que tais práticas, teoricamente, proporcionam uma vivência com dignidade a todos, ainda que de formas e proporções diferenciadas.

Nesta toada, a construção do espaço urbano obedece à lógica ditada pelas forças econômicas, e funda-se na contradição entre produção social da cidade e sua apropriação privada. Encontra-se, pois, a tensão envolvida entre a cidade como valor de troca que se impõe ao seu uso social. Na vivência socioespacial, a cidade é encarada com estranhamento, tornando-se um lugar de constrangimentos, interditos e regras, no qual somente um estrato específico está —imunell a estas realidades.

Este movimento de mercantilização dos espaços urbanos impulsiona uma onda de segregação urbana muito forte, deixando boa parte da população privada de serviços essenciais, impedindo, pois, o aceso digno a direitos básicos, como moradia, mobilidade, lazer, a convivência, pela concentração, em demasiado, nas —mãosll de poucos. Cumulado a isto, diversos fatores que influenciam na não aplicação dos mecanismos previstos na legislação vigente, no tocante às políticas habitacionais, que em consequência, geram exclusão, marginalização, pobreza e violência.

Neste sentido, Ana Fani Alessandri Carlos:

A segregação vivida na dimensão do cotidiano (onde se manifesta concretamente a concentração da riqueza, do poder e da propriedade) apresenta-se, inicialmente, como diferença, tanto nas formas de acesso à moradia (como expressão mais evidente da mercantilização do espaço urbano), quanto em relação ao transporte urbano como limitação de aceso às atividades urbanas (como expressão da separação do cidadão da centralidade), bem como

através da deterioração/cercamento/diminuição dos espaços públicos (como expressão do estreitamento da esfera pública). [...] Deste modo, a segregação surge em contradição à reunião (sentido mais profundo da prática urbana) como porta de entrada para a compreensão da condição urbana [...] (CARLOS, 2016, p. 96).

Para compreender essa dinâmica controversa de construção do espaço urbano brasileiro, sobretudo o das grandes metrópoles, deve-se lançar um olhar para o histórico quadro de dependência em relação às forças econômicas do capitalismo.

A formação de grandes centros urbanos impulsionados pelo desenvolvimento do processo de industrialização, lastreado na exploração de forças de trabalho deixou de fora uma grande porção de mão de obra que se viu compelida a buscar refúgio nas economias informais, fato que obrigou muitas pessoas a ocuparem locais que fossem compatíveis com sua renda ínfima.

Restou, portanto, a periferia da cidade como destino para a moradia de tal parcela da sociedade, com lotes a preços baixos em virtude da ausência total de infraestrutura e serviços, ocasionando uma expansão, nem sempre ordenada, do tecido urbano, resultando num amontoado de pessoas em habitações precárias.

Assim sendo, -para uma imensa parcela da sociedade, a vida urbana constitui-se pela precariedade absoluta, envolvida num processo de trabalho dividido e sem conteúdo, numa cidade que não lhe pertence e com a qual não se identifica (CARLOS, 2016, p. 98). Como resultado, grandes favelas em áreas onde não vigia a propriedade do solo urbano, ou seja, terrenos sobre os quais pendiam litígios ou mesmo terrenos de propriedade do poder público. Continua a autora:

Deste modo, o sentido da cidade como reunião de todos os elementos definidores da vida humana e simultaneidade dos atos e atividades de sua realização, como possibilidade do uso dos espaços-tempos que compõem a vida, contém aquilo que a nega: a produção da segregação como separação e apartamento implicando uma prática social cindida como ato de negação da cidade (CARLOS, 2016, p. 100).

Nesse aspecto, o tão importante e ao mesmo tempo tão desprezado direito à cidade tem se tornado verdadeiro desafio nas atuações políticas, com vistas a propiciar aos munícipes condições dignas de moradia, saneamento básico, segurança, iluminação pública, lazer, mobilidade urbana, dentre outras tantas, bem como aos próprios cidadãos, de forma a efetivar uma concreta conscientização de

seres protagonistas e promotores de mudanças nas ruas, bairros e em toda a cidade.

Para Henri Lefebvre (2011), o habitar é uma condição revolucionária, posto que deve ser exercido de modo a combater os movimentos de homogeneização do capital. Destarte, habitar não se confunde em ter um local de moradia, mas trata-se do direito à cidade em seu valor político, no sentido mais autêntico da palavra, de sentir-se parte da cidade, incluído nela, e desta forma, mudá-la e construí-la.

O direito à cidade perpassa por uma luta por condições dignas, que assegurem o seu exercício a todos e de modo efetivo. Busca-se, portanto, uma cidade que ofereça transporte, saneamento, moradia, creche, água, etc... A cidade contemporânea tornou-se o principal lugar da reprodução social.

O espaço urbano precisa ser local plúrimo, onde desigualdades sejam combatidas. Nas diferenças que existem em sociedade, a cidade precisa abarcar a todas elas, dentro da legalidade e da possibilidade dos entes administrativos, com logística e coerência, resultando em uma convivência na qual direitos coletivos são efetivados, instaurando-se o tão desejado bem-estar social.

Vivemos, cada vez mais, em áreas urbanas divididas e propensas a conflitos. Nos últimos trinta anos, a virada neoliberal restaurou o poder de elites ricas. Em especial no mundo em desenvolvimento, a cidade, como escreveu o urbanista italiano Marcello Balbo (s.d) *apud* HARVEY, está:

[...] se partindo em fragmentos diferentes, com a aparente formação de -microestadosll. Bairros ricos dotados de todo tipo de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e segurança particular patrulhando a área 24 horas, convivem com favelas sem saneamento, onde a energia elétrica é pirateada por uns poucos privilegiados, as ruas viram torrentes de lama quando chove, e a norma é a moradia compartilhada. Cada fragmento parece viver e funcionar de forma autônoma, aferrando-se firmemente ao que conseguiu agarrar na luta diária pela sobrevivência (BALBO, [s.d.], *apud* HARVREY, 2013).

Nessas condições, os ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento se tornam muito mais difíceis de sustentar.

Merece atenção o caso de Seul, na Coreia do Sul, nos anos 1990, em que construtoras e incorporadoras contrataram grupos de capangas para invadir bairros pobres nos morros da cidade. Eles derrubaram a marretadas não só as moradias como todos os bens daqueles que tinham construído suas próprias casas nos anos

1950, em terrenos que depois se valorizaram muito. Arranha-céus que não mostram nenhum vestígio da brutalidade que permitiu a sua construção, agora recobrem a maior parte dessas encostas.

Dessa forma, a exclusão territorial é relacionada com a acumulação de deficiências de várias ordens à vulnerabilidade, tendo sido progressivamente utilizado como combate em políticas públicas e pode ser entendido como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais (CASTEL, 1995; PAUGAM, 1996).

A exclusão natural é assentida sob as camadas mais pobres das cidades, no Brasil, é histórica e tradicional:

[...] o *locus* de uma nova civilidade forjada ‘à europeia’, em torno da qual se estruturou um processo de modernização que conjugava regeneração, reforma e saneamento moral e físico da sociedade brasileira. Para inscrever-se no ‘concerto das nações’, o país deveria civilizar-se, isto é, sintonizar-se com a Europa, promover uma cultura urbana moderna, capitalista, do trabalho assalariado, do mercado (COSTA, 2008, p. 20).

O que se tem observado é o retrato de uma realidade fática gravemente afetada por enormes taxas de desigualdades sociais, de pobreza e de marginalização. Segundo dados do Censo de 2010 (ODILLA, 2018), mostram que o país tem pelo menos 6,9 milhões de famílias sem casa para morar, ao compasso que tem 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas, o que tem motivado uma onda de ocupações e invasões em uma escala jamais vista no Brasil, como corrobora o urbanista e professor da University College London, Dr. Edésio Fernandes (ODILLA, 2018).

Algumas questões jurídicas relacionadas a direitos sociais e políticos acabam por convergirem na temática desta pesquisa com a discussão acerca das necessárias ações cabíveis frente aos planejamentos traçados pelas autoridades, com vista a atender não somente a realidade formal, mas, interferir de forma a promover a mínima exclusão.

Portanto, restou clara a compreensão do que se entende pelo Direito à Cidade, ponto de partida para as reflexões vindouras, bem como, a constatação do atual cenário de exclusão pelo qual vive o Brasil. Após estas análises teóricas e históricas, passar-se-á ao confronto e debate direto com a legislação, na tentativa de

identificar possíveis silêncios que consubstanciam uma interpretação e consequente concretização essencialmente patrimonial, esquecendo-se do caráter humano e social pelo qual está incumbida de realizar.

3. ASPECTOS NORMATIVO-LEGAIS DA EXCLUSÃO TERRITORIAL

Por se tratar de um dos mais importantes Direitos Humanos, o Direito à Cidade, encontra previsão também no ordenamento jurídico brasileiro, na Carta Magna de 1988 e na legislação extravagante, cujo objetivo é o de traçar diretrizes e metas, respeitando a propriedade privada, para a devida organização espacial geográfica e ambiental das cidades, vislumbrando o crescimento e o desenvolvimento, aliado ao equilíbrio e à inclusão social.

Entretanto, como fora discutido, há barreiras para a integralização dessas metas, e uma enorme disparidade quando em contraste com a realidade fática: milhares de sem-teto, problemas com mobilidade urbana, desequilíbrio ambiental, entre outros tantos, que como consequência, põe em crise parte da sociedade, principalmente os mais pobres.

Nesse sentido, através de análise minuciosa da legislação brasileira, especialmente as normas específicas no que concerne ao solo e organização urbana, qual seja, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), em uma perspectiva dogmático-dedutiva, objetivando enaltecer a discussão acerca do Direito à Cidade, visando identificar silêncios legislativos que levam a uma hermenêutica e consequente aplicação puramente patrimonial, deixando de lado a existencial, ou que proporcione, efetivamente, uma inclusão total e não, tão somente, parcial e todos os seus resultados maléficos causados no público atingido, possuindo como efeito a violação de direitos e o atual cenário de exclusão, além da (in)aplicação defeituosa desta mesma legislação.

Antes do mais, é significativo salientar que todas as legislações acima citadas, foram e são marcos importantíssimos para o desenvolvimento urbanístico no país. É preciso que haja normatizações que tratem sobre as formas, diretrizes, metas no tocante à construção e formação das cidades brasileiras, cuja finalidade é a organização espacial e a resultante inclusão territorial e social. O que se pretende no presente trabalho, é identificar os possíveis silêncios, mas sem retirar a importância e aquilo que de bom trouxeram tais leis para a política urbana do Brasil.

É verificado na atualidade o constante conflito entre a produção social da cidade e sua apropriação privada, devendo-se sempre haver a ponderação, na busca de uma justiça que proporcione uma vivência com dignidade, a ponto de,

apesar de todas as diferenças que naturalmente existem, todos os cidadãos possam conviver harmoniosamente, usufruindo dos benefícios da cidade, sem jamais privar o indivíduo do seu conteúdo/abrangência social.

3.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a propriedade

A Carta Magna de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, revolucionou o ordenamento jurídico brasileiro, por conter inúmeras garantias individuais e por conceder grande importância ao homem e a sua efetiva dignidade, como expressão de uma legislação que busca uma vivência justa e sem discriminação.

A propriedade privada (art. 5º, XXII) é garantida pela Constituição Brasileira de 1988 como princípio da ordem econômica (art. 170, II), sendo esta fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Entretanto, o Estado tem a permissão de intervir na propriedade privada, em determinadas situações específicas permitidas em lei, objetivando igualdade, sendo matéria afeita ao novo ramo do Direito, o urbanístico, como exemplo o artigo 5º, XXIV da CRFB/88, que preconiza o seguinte: -a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Desta forma, entre os inúmeros avanços trazidos pela CRFB/88 está a ponderação entre a propriedade privada e seu condicionamento à função social de maneira expressa e consolidada. Segundo Bulos (2010, p. 592), a propriedade — não é mero direito privado, e sim uma instituição voltada ao cumprimento de uma função social. Ou seja, de acordo com tal postulado, o proprietário além de adquirir a propriedade de forma legítima, deve utilizá-la de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena.

Corroborando este raciocínio o doutrinador Carlos Ari Sundfeld:

Como se vê, ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário

(...) importa notar que, como consequência da submissão da propriedade, ou do proprietário, a objetivos sociais — evidentemente obrigatórios — criam-se verdadeiros deveres (SUNDFELD, 1987, p. 82).

Conforme interpretação da Corte Suprema, tem-se que é imprescindível à função social da propriedade: a) a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (MS nº 22.164, rel. Min. Celso de Mello); b) a utilização correta do direito de edificar (RE nº 178.836, rel. Min Carlos Velloso); c) a possibilidade de o poder público estabelecer ordenação física e social da ocupação do solo da cidade, principalmente em atividades de risco, ainda que já exista licença concedida (RE nº 235.736, rel. Min. Ilmar Galvão).

A Constituição Federal, a título de exemplo, dispõe sobre a necessidade de se dar função à propriedade nos termos dos artigos 5º, XXIII e 170, III. Também, visando a melhor organização espacial e geográfica, a Carta Magna traz inúmeros dispositivos alusivos ao planejamento, uso e a ocupação do solo urbano (tratando sobre competência - arts. 21, IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, § 3.º; 30, VIII; desenvolvimento e redução de desigualdades regionais - arts. 43 e 174; política urbana - art. 182, §§ 1.º e 2.º), bem como a proteção ao meio ambiente (arts. 170, VI e 225), entre outros.

Desta forma, faz-se importante mencionar a existência de um fenômeno urbanístico no Brasil, os vazios urbanos, antônimo à função social da propriedade, ou seja, são imóveis desocupados, sem utilização, sem qualquer função. Nesse sentido, pontua Andréa de Lacerda Pessoa Borde:

[...] Terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios. (BORDE, 2006, p. 8).

A Constituição Federal de 1988 também conceitua vazios urbanos, trazendo inclusive sanções - para dividir, lotear ou construir as grandes extensões territoriais urbanas (caráter territorial rural dentro das cidades), incidência de IPTU progressivo no tempo para combater os -latifundiários urbanos e, por último, respeitado o princípio da sucessividade, a transferência da titularidade do bem imóvel, facultando ao Poder Municipal prevê-las:

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

[...]

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988).

Em contrapartida, há uma enorme barreira no que concerne à qualificação do imóvel como sendo —vazioll, tendo em vista as cidades brasileiras não terem legislações que definam esses limites mínimos de utilização ou nos casos em que a legislação existe, os índices são desatualizados e não coadunam com a realidade do espaço urbano.

Portanto, restou-se clara a preocupação constitucional em dar função social à propriedade, para que esta seja caminho de avanços na sociedade, de inclusão, de trabalho e de moradia, e não como forma de perpetuação de classes e ratificação de segregações sociais e espaciais.

3.2 Uma Análise do Ordenamento Jurídico Internacional

O Direito Fundamental à moradia é componente essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana. É muito clara a desigualdade quando não há amparo estatal para o amplo acesso ao lar, configurando-se como sendo local de proteção, abrigo, privacidade e segurança, garantindo também todas as condições mínimas dignas para uma vivência com integridade, realizando o indivíduo plenamente como ser humano e enquanto ser social. Segundo José Afonso da Silva, o Direito à moradia pode ser compreendido da seguinte forma:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No -morarll encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer

ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim *-morarī*, que significa demorar, ficar [...] (SILVA, 2005, p. 313).

O reconhecimento como sendo um direito fundamental remonta à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, quando o indica como um direito à habitação. Em se tratando de Direitos Humanos, esta norma é considerada uma das mais importantes em âmbito internacional, manifestando tal direito pela primeira vez e o integrando no conjunto dos intitulados direitos econômicos, sociais e culturais. De acordo com essa Declaração:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, artigo XXV).

Ainda sob a ótica internacional, cumpre mencionar que em 1966 foi editado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil, em 1992, consolidando diversas garantias já previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, constatando que, para a concretização do ideal de ser humano livre, é preciso romper com todas as barreiras da miséria, através de ferramentas que tornem viáveis o desfrute, por cada um dos homens, dos direitos econômicos, sociais e culturais, além dos direitos civis e políticos. Dispõe o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966:

Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão

individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (ONU, 1966).

O artigo 11 do supracitado PIDESC promove a garantia do direito à moradia como um direito humano, e, válido pontuar, reconhecendo o direito à moradia adequada, criando, inclusive, a obrigação de ampará-lo e estimulá-lo, pelos Estados signatários. Em que pese, não estando adstrito a tão somente uma residência, mas em um conjunto de condições que proporcionem uma vivência digna para toda a família.

Ao longo dos anos, ocorreram reuniões e conferências voltadas para o assunto habitação e bem-estar das moradias, como a importante Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida por Habitat II, ocorrida em 1996 em Istambul. Sob a perspectiva de implementação progressiva e total do direito à moradia adequada, os Estados reconhecem que devem buscar a participação de entes públicos, privados e não governamentais, a fim de se atingir um cenário de acesso igualitário às moradias adequadas.

Reconhece-se a interdependência entre os desenvolvimentos rural e urbano, sendo afirmada a necessidade de se garantir também nas cidades médias, pequenas e zonas rurais a infraestrutura adequada e os serviços públicos a fim de se mitigar o processo de migração para as áreas urbanas. Neste documento os Estados manifestam, ainda, o seu compromisso com o conteúdo da Agenda Habitat, expressando apoio a sua efetiva implementação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, 1996).

Dessa maneira, tratar de direito à moradia adequada significa muito mais do que ter uma casa própria, mas todos os componentes necessários e essenciais para uma habitação digna, justa, segura e sustentável. Logo, através da efetivação do próprio Direito à Cidade, como promotor de vivência com qualidade e proteção quanto à dignidade da pessoa humana.

3.3 Cidade e Legislação Ordinária

Restou clara a intenção da Carta Magna de 1988 em criar um ambiente urbano adequado e inclusivo, bem como, do ordenamento jurídico internacional. Desta maneira, passar-se-á, nos seguintes subtópicos, a analisar as principais leis ordinárias deste país, que versam sobre o solo urbano e o direito à cidade, especificadas no quadro de nº 01, quantitativamente.

QUADRO N º 01: COMPARATIVO ENTRE AS PRINCIPAIS LEIS ORDINÁRIAS BRASILEIRAS QUE VERSAM SOBRE O SOLO URBANO

LEI	Nº 6.766/79	Nº 10.257/01	Nº 11.977/09
Quantidade de artigos	55	58	83
Quantidade de alterações	4	6	8

Fonte: Elaboração do autor

Desta forma, através de análise minuciosa de tais leis, com o objetivo de identificar possíveis silêncios que levem a uma interpretação e consequente aplicação puramente patrimonial. Cumpre reforçar que, estas normas foram e são marcos importantes para os avanços urbanísticos e inclusivos no Brasil.

I A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979)

A importância do parcelamento do solo está nas formas de intervir sobre as cidades, e no entendimento de como planejadores, políticos e cidadãos devem atuar para produzir uma cidade com melhor qualidade de vida, mais justa e com menor desigualdade social.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, contém 55 artigos (com quatro alterações), que traçam medidas gerais, as quais devem ser vistas e respeitadas pelos demais entes federativos.

Preconiza, em seu artigo 3º: -Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (BRASIL, 1979), cabendo, portanto, este importante e necessário papel aos municípios, sendo reesponsáveis, através do Plano Diretor, pela concretização do parcelamento do solo. Se o Plano Diretor não for seguido, gera-se uma distorção da noção do uso do espaço da cidade, afastando-se cada vez mais o equilíbrio entre espaços públicos e privados.

Em muito há de se avançar no sentido do melhor uso do solo urbano. A começar por avanços na legislação de parcelamento, que não dispõe de limites dos valores por tamanhos de glebas, deixando livre aos planos diretores municipais. O que de fato acontece é uma aplicação com finalidades puramente patrimoniais, ao se estabelecer valores exorbitantes, artifício que dirige o modo de estruturar o espaço das cidades, em prejuízo de vias públicas, praças e equipamentos humanos, impedido o bom aproveitamento desses lugares por toda a coletividade.

Outro aspecto do parcelamento do solo sobre o qual recai uma crítica é o tamanho da quadra e do lote, que deveria ser pontuado pela lei federal. Quadras longas dificultam o acesso de pedestres a ruas vizinhas, tornando apenas algumas ruas mais movimentadas em detrimento de outras vazias. Por outro lado, quadras curtas permitem o acesso a várias direções dentro de limites razoáveis de distância, gerando alternativas de percurso e possibilitando que os fluxos se distribuam por ruas, que de outra maneira, permaneceriam desertas.

O resultado da boa organização do espaço urbano converte-se na promoção do bem estar, da qualidade de vida e numa construção equilibrada das cidades, fatores esses, que alcançam a todos os municípios, indistintamente.

Assim como atribui ao Plano Diretor o papel de definir como o solo será parcelado, também a lei restringe a ocupação de algumas localidades, em decorrência do seu caráter federal e da sua função principal, qual seja, a de traçar diretrizes gerais urbanísticas, como prevê o parágrafo único, do artigo 3º da Lei nº 6.766/79:

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979).

Entretanto, na prática, o que se tem notado é a ausência de fiscalização por parte do poder público, e em consequência direta disso, o meio ambiente sofre ações voltadas a sua degradação, bem como gera insegurança na vida dos cidadãos, que residem nessas áreas irregulares, oriundas da ocupação desordenada.

Situação esta, consequência de um descaso com a política urbana, tendo em vista, as constantes falhas administrativas e de controle de supervisão. Muitas das vezes, o poder público toma ciência da construção irregular depois de anos de firmação das residências, até mesmo, em loteamentos ilegais, entre outros tantos problemas, que poderiam ser evitados através de eficiente controle e monitoramento.

São várias as sequelas quando o parcelamento não é feito de forma legítima, não apenas na morfologia das cidades, em seu aspecto físico, mas também na alteração dos direitos dos habitantes e sua condição social, quando há o parcelamento que favorece a especulação imobiliária e segrega toda a população com barreiras sócio espaciais, aumentando os índices de insegurança na cidade, afetando frontalmente a qualidade de vida do cidadão. Ademais, a locação de moradias populares com pouca infraestrutura e acessibilidade, distante dos centros mostram o quão injusto pode se tornar um parcelamento, fato este discutido em tópico próprio.

É preciso, pois, adequar a legislação às novas realidades, a fim de que não abra espaços para interpretações e atuações singularmente patrimoniais, outrossim, melhor capacitação dos técnicos que põem diretamente em prática os planos diretores municipais e por fim, uma maior fiscalização e rigor por parte do poder público cujo intuito seja de não gerar favorecimentos e com isso, gerar exclusão

territorial, levando todo um município a um urbanismo de risco, com efeitos negativos na vida de todas as pessoas, e, de forma mais direta, dos mais pobres.

II O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)

A lei federal de n.º 10.257 de 2001, mais comumente chamada de Estatuto da Cidade, contendo 58 artigos, fora criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, visando democratizar a gestão das cidades brasileiras através de instrumentos de gestão, podendo-se citar o Plano Diretor, obrigatório para toda a cidade com mais de vinte mil habitantes ou aglomerados urbanos.

O espaço temporal entre a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 e a elaboração do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) foi marcado por intensos debates e negociações, resultando em uma legislação que trata sobre arranjos e a política urbana nacional inovadores, segundo Raquel Rolnik:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001, p. 5).

A aplicação destes instrumentos de gestão trazidos pelo Estatuto da Cidade tem como objetivo a efetivação dos princípios constitucionais de participação popular ou gestão democrática da cidade e da garantia da função social da propriedade que se constitui na proposição de uma nova interpretação para o princípio individualista do Código Civil, entre outros princípios. Cumprindo dois papéis: estabelecendo uma plataforma mínima ao desenvolvimento da legislação e da ação local e permitindo a adequação de seus ditames às peculiaridades e à diversidade dos municípios brasileiros.

O art. 2º do Estatuto da Cidade elege como diretrizes principiológicas gerais a garantia do direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre os governos, planejamento do desenvolvimento das cidades, oferta de equipamentos

urbanos e comunitários, ordenação e controle do uso do solo, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, dentre outros.

Como técnica de decidibilidade, os princípios permitem uma adequação autêntica que supere eventuais lacunas e conflitos entre as normas. É válido mencionar que o princípio da função social da propriedade urbana, constitui verdadeira legitimação, nos marcos do Estado Social, do direito de propriedade, sendo que não se biparte ou escalona, ou a conduta do proprietário, ao exercer suas faculdades individuais, está voltada à função social, ou não está.

Na tentativa de integralizar a função social às propriedades, aparece o importante, e tão pouco (mal)utilizado plano diretor, plano compreensivo ou plano mestre, sendo um plano criado por um grupo de planejadores urbanos que tem impacto válido para toda a comunidade da cidade, por um certo período de tempo, estabelecido por lei orgânica, aprovado pela Câmara Municipal. Este mostra a cidade como ela é atualmente e como ela deverá ser no futuro. Um plano diretor mostra como um terreno da cidade deve ser utilizado e se a infraestrutura pública de uma cidade, como educação (escolas e bibliotecas), vias públicas (ruas e vias expressas), policiamento e de cobertura contra incêndio, bem como saneamento de água e de esgoto, transporte público, para ser criado ou melhorado.

Além disso, o plano diretor deve definir as áreas que podem ser adensadas, com edifícios de maior altura, as áreas que devem permanecer com média ou baixa densidade, e aquelas áreas que não devem ser urbanizadas, tais como as áreas de preservação permanente.

Portanto, o plano diretor pretende, como objetivo principal, fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social, entendida como o atendimento ao interesse coletivo em primeiro lugar, em detrimento do interesse individual ou de grupos específicos da sociedade.

Muito embora os avanços trazidos pela legislação, passados mais de dezessete anos da aprovação da lei federal, é possível identificar o silêncio sobre diversos assuntos relevantes no que trata da organização e governança da terra urbana que acarretam em exclusão territorial, no crescimento astronômico da especulação imobiliária, no enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais, no aumento dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções, no agravamento dos problemas

urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico.

O Estatuto da Cidade nasceu da necessidade de ser atendido o disposto no artigo 182 da Constituição de 1988, cujo § 4º diz:

§ 4º É facultado ao Poder Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de [...] (BRASIL, 1988).

Existem, portanto, três requisitos explicitados no mesmo parágrafo: os da alçada municipal, quais sejam, a lei específica, a área incluída no Plano Diretor e, os da alçada federal, a lei federal. Decorridos treze anos para que essa lei fosse efetivada, trazendo alguns avanços, mas outros desembaraços e criando dificuldades para a aplicação do artigo 182 da CRFB/88.

Primeiramente, a lei não dispôs a respeito do conceito de propriedade urbana, o qual trata no parágrafo 2º do artigo 182, gerando certa dúvida. Logo, cabe o questionamento: não seria propriedade urbana, uma vez que se imaginam sendo, aqueles imóveis como restaurantes e postos de gasolina localizados nas zonas rurais, às margens de rodovias?

O artigo 2º do Estatuto, como já citado anteriormente, descreve 16 itens que procuram definir o que se entende por função social da cidade e da propriedade urbana. Definições estas fundamentais que deveriam ser tratadas na Constituição. Essa longa listagem, que segundo Flávio Villaça (2012) —se assemelha a um mau compêndio de urbanismoll, é composta por diretrizes abstratas que são díspares quando contrastadas com a realidade a qual nos circunda.

A extensão da listagem, ao invés de reduzir as dúvidas, aumenta-as. Como forma de ilustrar, no item VI, do art. 2º, fala em —ordenação e controle do uso do sololl. Entretanto, não define o que seria ordenação do uso do solo. Não bastaria falar —controle do uso do sololl? Será que esse controle visaria à —desordenaçãoll? Esse item diz que —ordenação e controlell destinam-se a evitar, dentre outras coisas, —o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbanall. E mais uma vez, o professor de Arquitetura e Urbanismo da USP, Flávio Villaça (2012), conclui que seria: —tema para compêndio

de urbanismoll. Contudo, não há, até os dias, atuais qualquer projeto de parcelamento do solo que preveja seu uso —adequadoll em relação à infraestrutura.

É válido mencionar a grande quantidade de artigos que buscam definir princípios/conceitos que já estão ou deveriam estar na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais ou na Legislação Orgânica Municipal, local mais viável e suficiente para tal.

Ademais, em parte, o Estatuto da Cidade atribui aos municípios determinadas faculdades, através de inúmeros —poderásll. Os —poderásll que aparecem no Estatuto são diferentes do parágrafo 4º. Quando este diz que —[...] é facultado ao poder municipal nos termos da lei federal [...]ll, ele está elaborando uma condicionante. A lei, no caso, constitui um —poderáll, porém, sob condições (nos termos da lei federal). No Estatuto, o -poderáll ou faculta ou permite o que não é proibido.

Outrossim, os artigos 32, 34, 35 e seguintes, por exemplo, dizem o que se —poderáll fazer. Artigos escusados, pois o —poderáll, nesse caso, não tem o sentido de conferir atribuição ou definir condicionantes, mas o de facultar. Quando essa lei diz que -lei municipal poderáll, está querendo dizer -é facultado ao municípioll, sem para isso criar condições. O município poderá ou não se utilizar dessa faculdade. Trata-se, portanto, de dispositivo que contraria o princípio elementar de que tudo o que não é proibido é permitido.

De resto, ainda apresenta inúmeros dispositivos irrealis de cumprimento, não fiscalizáveis, destinados a serem ignorados pelos que deveriam cumpri-los, tendo como ponto de apoio o Plano Diretor, que na realidade é pouco utilizado. Se por um lado, por meio do seu artigo 41, o Estatuto da Cidade amplia muito sua obrigatoriedade, definida originalmente naquele mesmo artigo 182, por outro, exige algo que a Constituição já exigia, ou seja, um Plano Diretor para os municípios que pretendessem utilizar instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182. O capítulo III aumenta os requisitos para a elaboração desses planos, agravando uma exigência já desmoralizada, pois é grande o número de municípios que não têm Plano Diretor aprovado por lei, apesar de obrigado tê-lo.

Nestes pontos citados, verifica-se um tipo de lei que mais dificulta do que facilita. Além disso, há no estatuto inúmeros dispositivos sem sanções para aqueles que não os cumprirem. Exigências que nasceram para serem desmoralizadas, já que nada acontece para quem não as cumpre. Além do mais, há a necessidade de

se adequar mais à realidade, às dificuldades e possibilidades atuais, para uma maior efetividade e eliminação de desencontro.

III O Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009)

É importante e também objeto do estudo analisar o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09), contendo 83 artigos; fora lançado em 2009 pelo Governo Federal e é um incentivo essencial para a economia do nosso país (inclusive o setor da construção civil), alterada por oito leis (com muitas revogações), sendo a última, a de nº 13.590, de 2018.

Com o auxílio do programa, milhares de pessoas, sejam elas habitantes de áreas urbanas ou áreas rurais, conseguiram alcançar o objetivo de ter sua casa própria - muito das vezes como sendo uma inclusão parcial, que gera comodismo, pelos justificado adiante - para tentar solucionar o problema da crise fundiária e habitacional do Brasil. No entanto, o déficit habitacional continua enorme, que segundo dados do Instituto João Pinheiro (2018) beiram 9%, dados do ano de 2015.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) antevê condições para a implementação do Subprograma de Habitação Urbana, entre as quais a necessidade de serem construídas habitações em locais de áreas consolidadas de malha urbana ou que estejam em expansão, além de possuir infraestrutura adequada e que respeite o meio ambiente.

Além do mais, a portaria nº 168, de 12 de abril 2013, que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida, financiado com recursos do Fundo Público de Arrendamento Residencial (FAR), estabelece que no raio de 2,5 km da área de construção do terreno existam equipamentos urbanos e sociais.

Entretanto, mesmo com todos estes requisitos listados, que na teoria se encaminharia para a eliminação de desigualdades, promovendo uma cidade democrática e sustentável, as análises em relação ao Programa identificam a ausência de articulação deste na política urbana, principalmente, no que se refere à localização dos empreendimentos.

Segundo Santo *et al.* (2015), na avaliação da implementação do Programa verificou-se que os terrenos estão localizados, em sua maior parte, em regiões periféricas, nas quais os preços são mais baratos. Neste caso, o que está em primeiro plano são os interesses privados das grandes construtoras que têm por

objetivo alcançar maior lucratividade na produção dos empreendimentos, confrontando, pois, com a própria finalidade da norma em foco, bem como com a portaria que a regulamenta, quando se permite que interesses individuais se sobreponham aos coletivos, sem com isso, preocupar-se em que tipo de terreno esta se erguendo os imóveis habitacionais. Logo, há falta de previsão de fiscalização ou de sanção quando houvesse o seu descumprimento ou sua má-aplicação.

O que se verifica na realidade são os péssimos locais de construção dos imóveis, desprovidos de saneamento. Além da localização dos terrenos, há de se mencionar a padronização das construções, dificultando o atendimento para famílias maiores.

Ademais, dificuldades de sustento com a nova vida e os seus consequentes gastos, por parte dos cadastrados, que por vezes estão em condições econômicas muito baixas, como por exemplo, dispêndio com condomínio. Pode-se ainda citar a falta de transparência na construção dos cadastros e nos processos de sorteios e a demora na entrega da lista dos beneficiários para a Caixa.

Tais problemas tendem a dificultar a execução do trabalho social e a facilitar ação de milícias, que passaram a controlar vários empreendimentos, bem como do tráfico, pela junção de dois fatores: a localização periférica e a vulnerabilidade socioeconômica dos moradores.

De maneira geral, os altos índices de satisfação com a propriedade privada e regular da moradia, como ter um lar próprio (longe de cumprir o direito a moradia, que não se restringe tão somente a ter uma casa) contrastam com percepções de piora no acesso aos transportes, comércios e serviços e relatos sobre o medo das mães de exporem suas crianças aos espaços coletivos nos condomínios, ausência de lazer ou acesso a centros culturais, excluindo esses grandes bairros de habitação popular da cidade.

Há, nas cidades brasileiras, um enorme estoque de terras urbanas que não são utilizadas, de construções vazias, abandonadas e/ou subutilizadas, em muitas das vezes nos centros das cidades. Há também um enorme estoque, ainda não devidamente calculado, de bens de propriedade pública da administração direta e indireta, em todos os níveis governamentais, que não têm claramente cumprido uma função social.

É preciso, pois, não deixar sobrepor o interesse individual, de construtoras, que visam por muitas vezes tão somente o lucro, sobre o interesse coletivo, bem

como uma atualização normativa que trate efetivamente dos problemas que envolvem o solo urbano atualmente, para que a crença no cumprimento da função social da propriedade possa ser de fato executada em sua totalidade, e em consequência disto, as cidades se transformem em lugares de encontro, de efetivação de direitos de toda uma coletividade, eliminando a exclusão territorial que se alastra há extensos anos no país. Ou seja, devem ser lugares plurais, que abranjam toda população, preocupando-se em incluir e jamais excluir sua população.

3.4 Uma Análise Jurisprudencial

Torna-se salutar, após uma análise minuciosa e crítica sobre a atual legislação brasileira, na parte que é reservada especificamente para as relações homem/espço geográfico, ponderar em como está sendo posta em prática, como estão os entendimentos dos Tribunais, se os institutos previstos nas normas estão sendo utilizados, e, se estão dando resultados satisfatórios, especialmente no tocante à função social da propriedade.

Possuindo como ponto de partida o site eletrônico —JusBrasil, sendo a maior plataforma on-line de jurisprudências no país, ao pesquisar sobre os temas —IPTU progressivo, —Edificação Compulsória ou -Desapropriação-sanção, institutos estes previstos pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), há de se perceber a sua pouca aplicação, pautado nos reduzidos números de processos encontrados aos dois primeiros, e quanto ao último, há escassez completa, o que demonstra que as principais formas para efetivação da função social das propriedades, previstas em lei, não estão sendo colocadas em prática, tendo em vista, o enorme número de imóveis irregulares e vazios, e o pouco uso desses tão importantes instrumentos legislativos.

Além do mais, outro fato já discutido em tópicos acima, é a falta da força vinculativa de tais previsões em leis municipais. Na atualidade, é grande o descaso com o cumprimento de criação dos planos diretores municipais, bem como, de previsões específicas de instrumentos para efetivação da propriedade como forma de valorização humana e digna.

Isso é devidamente comprovado ao analisar o Censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), datado do ano de 2010, donde apenas 521

(quinhentos e vinte e um) municípios brasileiros tinham lei específica de regulamentação de PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e 2.658 tinham plano diretor. Considerando que o Brasil conta com mais de 5.000 (cinco mil) municípios, o número daqueles que podem (de maneira juridicamente regular) aplicar o que está previsto na CRFB/88 e no Estatuto das Cidades, sendo, pois, insatisfatório, o que só demonstra o total desdém com a legislação urbanística e o enaltecimento de uma interpretação e aplicação puramente patrimonial.

Não obstante as pesquisas pelo maior sitio jurisprudencial do Brasil (JusBrasil), os resultados infelizmente coadunam com a realidade atual: milhares de pessoas sem moradia, em contrapartida, milhares de imóveis sem cumprir com sua função social ou mesmo —vazios, exaltando cada vez mais a figura da especulação imobiliária, e como resultado, a continuidade de um cenário de desigualdade.

As poucas decisões encontradas são, sobretudo, dos tribunais do Sudeste e Sul do país. Como forma de exemplificar, a decisão de 2010 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que analisa a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo:

[...] Relativamente à possibilidade de fixação de alíquotas progressivas, na modalidade extrafiscal, não merece prosperar a pretensão do réu/apelante 1. A Constituição da República estabelece a possibilidade de tributação progressiva no tempo para fins de sanção do contribuinte, que não dá destinação social o imóvel, nos termos do plano diretor municipal, consoante art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição da República. E, como bem frisou o magistrado sentenciante, -(...) o Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, nos artigos 5º a 8º, estabelece que os Municípios somente podem exigir o IPTU progressivo se antes notificarem o proprietário do imóvel não edificado para proceder ao parcelamento do terreno, a sua edificação, ou a sua utilização compulsória. (...) É de se concluir, assim, que a cobrança de alíquotas superiores à 3% dependem da notificação do proprietário do imóvel não edificado para proceder ao parcelamento, o que não aconteceu (fls. 296). Logo, incabível a pretensão de cobrança de IPTU do autor acima do patamar de 3% (três por cento), como pretende o apelante 1/réu. (TJ-PR – AC: 6714494 PR 0671449-4, Relator: Ruy Francisco Thomaz, Data de Julgamento: 13/07/2010, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 00 DJ: 437)

Nesse julgamento, o Tribunal de Justiça do Paraná, reconhece a legalidade e constitucionalidade do instituto do IPTU progressivo, aplicados nos casos de não concessão da função social à propriedade, mas impede a efetiva aplicação, uma vez que, no caso em comento, não houvera a estrita observância ao devido processo administrativo, uma vez que, o Município de Londrina não notificou o proprietário

para o parcelamento do terreno, a sua edificação, ou utilização compulsória, ou seja, não foi respeitado o princípio da sucessividade dos instrumentos previstos na CRFB/88 e no Estatuto das Cidades e também não foram respeitados os princípios do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV E LV da CRFB/88).

A partir deste caso concreto é possível firmar algumas pontuações. A primeira, que houve interesse da edilidade municipal em conceder a adequada utilização a imóveis —vaziosll, o que já é um grande avanço, tendo em vista à realidade ao qual nos rodeia, porém, apesar de toda a preocupação com a questão organizacional, há ausência de política administrativa que dê o devido cumprimento ao feito, pela falta de simples notificação. É imprescindível, pois, uma união de dois fatores: vontade administrativa e adequada estrutura logística/legislativa.

Em uma outra decisão, mais recente, dessa vez de 2018, o Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou tutela de urgência antecipatória em relação a ato administrativo que determinou a edificação compulsória ou parcelamento do solo. Exemplo claro da boa aplicação das normas urbanísticas. Segue decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPATÓRIA – NOTIFICAÇÃO PARA EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA OU PARCELAMENTO DO SOLO - ESTACIONAMENTO – PENDÊNCIA DE RECURSO ADMINISTRATIVO - Pretensão antecipatória da autora/agravante voltada à suspensão dos efeitos de ato administrativo que lhe impôs a obrigação de edificação compulsória ou parcelamento de imóvel considerado subutilizado, sob o fundamento de que no local é explorada a atividade econômica de estacionamento – Inadmissibilidade – Ausência dos requisitos necessários para a concessão da medida de urgência – Na hipótese, não demonstrou a agravante a probabilidade do direito deduzido em Juízo (fumus boni iuris), na medida em que o Plano Diretor Municipal expressamente excepcionou os estacionamentos dos imóveis excluídos das categorias considerados como subutilizados ou não edificados (art. 94, I, LM 16.050/2014 e 6º, § 2º, Decreto Municipal nº 55.638/2014 – Irrelevância de pendência de análise de recurso na esfera administrativa, ante a ausência de efeito suspensivo (art. 36, § 1º, LM 14.141/2006), não sendo suficiente para afastar, a princípio, a presunção da legitimidade do ato administrativo – Função social da propriedade que possui status constitucional e deve ser interpretada em harmonia com a ordem econômica – Decisão agravada mantida. Recurso desprovido. (TJ-SP 20875836220188260000 SP 2087583-62.2018.8.26.0000, Relator: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 11/06/2018, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/06/2018).

Na presente decisão a parte recorrente peticionou para que o ato da administração que determinou a edificação compulsória ou parcelamento do solo, em propriedade de sua pertença, fosse suspensa, pautado em sua localidade estar dentro das hipóteses de exceção, prevista em lei municipal.

Entretanto, pelo entendimento do relator Paulo Barcellos Gatti, a parte não conseguiu provar que explorava atividade econômica na propriedade, não sendo então possível afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo. Fato que chama atenção é a clara menção ao caráter constitucional da função social da propriedade e a necessidade de interpretação do referido princípio à luz da ordem econômica.

Portanto, caso excelente para exemplificar a perfeita simetria entre a ordem econômica/propriedade privada em consonância com a função social, respeitando todo o trâmite legal e administrativo, em devido cumprimento ao previsto na CRFB/88 e no Estatuto da Cidade. Decisões como essas, deveriam ser reaplicadas, bem como, ser alvo de constates debates, uma vez ser a matéria urbanística de essencial importância e a sua aplicação nos municípios deve ser obrigatória e fundamental.

4. EXCLUSÃO TERRITORIAL: EXISTE SOLUÇÃO?

Logo após tratar, no Capítulo 1, sobre a descrição minuciosa da Exclusão Territorial e as suas consequências maléficas que recaem sobre toda a sociedade, mas de maneira mais intensa e imperdoável, na vida dos mais pobres e marginalizados, trazendo a baila dados e estatísticas, análise histórica, teórica e conceitual para melhor compreensão do fenômeno, e, no capítulo 2, através de uma análise jurídica, perpassando sobre as principais leis brasileiras que versam sobre o solo urbano, apontando possíveis problemas que levam a uma hermenêutica e consequente aplicação puramente patrimonial, neste último capítulo, apresentar-se-á, em uma perspectiva eminentemente propositiva, de forma a descrever prováveis maneiras para solução da segregação – ou a sua minoração - e avanços no tocante a inclusão social. Cumpre deixar claro que, longe de esgotar à temática, através de soluções perfeitas e acabadas, o que se pretende é dispor e discutir sobre alternativas viáveis, do ponto de vista social, político, ambiental e jurídico, de maneira a contribuir para o enaltecimento do debate.

4.1 Complementação Legislativa

Tendo em vista o atual cenário de segregação pelo qual é marcada a nossa pátria, faz-se imprescindível que a pauta —cidadesll esteja sempre em voga, uma vez que, através de um planejamento eficaz, é capaz de reduzir maciçamente as disparidades sociais.

Etimologicamente, o termo segregação vem do latim *segregatio*, que significa separação. Em consequência de uma política urbana, que legitima o patrimônio em completo sobre o social/existencial, promove diretamente desistência, abandono e descaso, até por vezes, se utilizando por um urbanismo empresarialista. Desta maneira, retrata tal cenário, o rapper Alex Pereira Barbosa, mais conhecido como MV Bill, nascido na periferia da Cidade de Deus, Estado do Rio de Janeiro, em uma música intitulada de —Só Deus pode me julgarll: —Sem fantasiar, realidade dói. Segregação, menosprezo. É o que destrói.ll

É latente na sociedade brasileira atual a presença de enormes desigualdades, pautada na divisão em classes sociais, onde àquele que possui condições econômico-financeiras elevadas consegue usufruir de um conjunto urbano

adequado, e, aos que não possuem, restam à margem de todo menosprezo. Milhares de pessoas vivem sob a insegurança jurídica de suas residências. Fato importante a comentar é o do pouco avanço do Código Civil Brasileiro quanto às formas alternativas para acesso à imóvel nas áreas urbanas. Desta maneira, fazendo um comparativo entre os Códigos Cíveis Brasileiros, mais precisamente o que dispunha no artigo 674 do revogado Código Civil Brasileiro de 1916 (Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916) e o Código Civil Brasileiro vigente (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), em seu artigo 1.225, temos o seguinte, no tocante as identificações de direitos reais:

QUADRO N ° 02: COMPARATIVO ENTRE OS CÓDIGOS CIVIS BRASILEIROS DE 1916 E 2002

Código Civil Brasileiro de 1916 (Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916):	Código Civil Brasileiro de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)
Caput - propriedade;	I - a propriedade;
I - a enfiteuse;	II - a superfície;
II – as servidões;	III - as servidões;
III – o usufruto;	IV - o usufruto;
IV – o uso;	V - o uso;
V – a habitação;	VI - a habitação;
VI – as rendas expressamente constituídas sobre imóveis;	VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
VII – o penhor;	VIII - o penhor;
VIII- a anticrese;	IX - a hipoteca;
IX – a hipoteca.	X - a anticrese;
-	XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;
-	XII - a concessão de direito real de uso;
-	XIII - a laje.

Fonte: Elaboração do autor

Logo, pela comparação entre os Códigos Cíveis percebe-se, que passados mais de cem anos, pouco se avançou no que tange aos meios alternativos de

acesso à propriedade, como forma de efetivação ao direito social à moradia, esculpido no artigo 6, da CRFB/88.

Ademais, com a supracitada comparação, verifica-se a supressão de um importante instituto que facilita o acesso ao solo, qual seja, a enfiteuse, no atual Código Civil de 2002. Desta forma, Carlos Roberto Gonçalves disserta a enfiteuse:

O proprietário é chamado de senhorio direto. O titular do direito real sobre coisa alheia é denominado enfiteuta e tem um poder muito amplo sobre a coisa. Pode usá-la e desfrutá-la do modo mais completo, bem como aliená-la e transmiti-la por herança. Por isso se diz que a enfiteuse é o mais amplo dos direitos reais sobre coisas alheias. O proprietário praticamente conserva apenas o nome de dono e alguns poucos direitos, que se manifestam em ocasiões restritas (GONÇALVES, 2017, p. 745).

Com a mencionada supressão, acarretou em uma precarização da forma de gerência da propriedade. Posto que, levando-se em consideração a sua tendência de direito positivo, e com a previsão do atendimento a função social da propriedade, a enfiteuse é uma boa forma de conservar bons usos do solo. Isso porque o senhorio e o enfiteuta possuem uma relação mais próxima, abraçando as reais necessidades do uso do solo, e intervindo com maior precisão e eficiência.

Os avanços no tocante às questões econômicas são imprescindíveis para o desenvolvimento da nação, entretanto, há que se ponderar com o próprio bem-estar social, de forma a não sobrepor a vida a interesses integralmente patrimoniais.

Através da efetivação do Direito à Cidade é que se conseguirá verificar na prática o aperfeiçoamento na qualidade de vida do homem, por meio da defesa do patrimônio cultural, ambiental, no desenvolvimento da mobilidade urbana, nas políticas públicas de moradia e facilitação do acesso ao solo urbano, entre outros.

Ao contrário do que muito se pensa, falar em Direito à Cidade, não esta adstrito a tão somente a questões relacionadas à moradia, mas também ao viés político, social, ambiental e econômico.

Como hipótese, pode-se apontar que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) versa superficialmente sobre a questão metropolitana e regional, apenas de forma muito genérica, no capítulo II, sobre os instrumentos de política urbana, e, no artigo 45, sobre a participação nos organismos metropolitanos e regionais. Havendo, portanto, necessidade de complementação, bem como, de firmar-se a interpretação, no sentido existencial, da dignidade humana. Além do mais, um maior rigor e

enaltecimento da necessidade de os municípios cumprirem com a edição dos planos diretores municipais, com atenção à fiscalização e uso de imóveis vazios que não cumprem com sua função social para a ampliação dos programas habitacionais.

No tocante à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, há necessidade de atualizações, uma vez que esta é datada de 19 de dezembro de 1979, especialmente, em modelos de limites de quadras e lotes para embasamento dos planos diretores municipais, evitando assim, toda a problemática relatada em tópico específico. Em muito há de se avançar no sentido do melhor uso do solo urbano.

É importante mencionar, que também é realidade no país a problemática envolvendo a regularização fundiária, sendo nada mais do que o cidadão ser dono de fato e de direito da sua propriedade, através da emissão de um título de regularização fundiária pelo Estado ou União, efetivando o direito à moradia a quem se enquadra dentro das condições permitidas em lei.

Desta maneira, foi editada a recente Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata de regularização fundiária urbana e rural, alterando inúmeras leis de que versam sobre o tema. Em primeiro momento, por ser muito recente, não há como se fazer julgamentos sobre resultados positivos ou negativos, ante esta nova legislação. Mas, pode-se pontuar que houve avanços no tocante a menor burocracia no procedimento, que ainda continua extenso e dificultoso, ademais, a simplificação de procedimentos, como o da gratuidade de registros cartórios e assistência jurídica, para que o processo chegue a algum resultado útil, bem como com o aumento do rol das pessoas legitimados para tomar iniciativa da regularização fundiária, conforme o artigo 14 da lei:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público (BRASIL, 2017).

Desta maneira, em um primeiro momento, é avaliada de forma positiva, uma vez que traz ao ordenamento facilidades no acesso ao imóvel, devendo-se assim, a legislação avançar neste sentido.

Por fim, para seguir no caminho do constante combate a segregação territorial faz-se necessário os avanços legislativos no tocante a menor burocratização para regularização fundiária e outros institutos que facilitem a titularidade do imóvel, desenvolvendo como, por exemplo, as zonas especiais de interesse social, entre outros.

4.2 Planejamento Urbano

O espaço é pensado como sendo a localização dos fenômenos, como o palco onde se desenrola a vida humana, podendo ser subdivida em dois planos: a) o plano individual, no ato de o indivíduo fixar a sua moradia/residência; e, b) o plano coletivo, ou seja, a relação do indivíduo com o conjunto da sociedade, realizando-se na cidade, refletindo esta, acima de tudo, como sendo condição, caminho e resultado da reprodução social. É na prática sócio espacial que o ser se realiza enquanto tal, ao longo dos tempos. Desta maneira, torna-se imprescindível as previsões de ações futuras, pensadas objetivando consecuições para um pleno desenvolvimento da política urbana de organização do espaço social, democrática e sustentável, e sua conseguinte erradicação – ou redução - das desigualdades.

Ao mesmo tempo em que o homem constrói o mundo concreto/real, produz também valoração, planos e perspectivas sobre ele, e assim, objetiva realizar propostas que permitam efetivar os seus projetos de felicidade.

Esse mesmo espaço assegura o sentido do dinamismo das necessidades e dos desejos que marcam a reprodução da humanidade que supera o simples aspecto de sobrevivência.

A realidade retrata uma série de desafios complexos em um paradigma: de um lado o desenvolvimento, os avanços econômicos, as novas formas de criar e produzir, e, de outro lado, a formação e o aprofundamento de desigualdades, fruto da acumulação e da concentração de riquezas, bem como, da falta de planejamento urbano e de efetivas aplicações de políticas públicas inclusivas habitacionais. Deste modo, torna-se imprescindível a organização geográfica espacial.

É válido salientar a escassez dos debates acerca da produção espacial e do desenvolvimento social urbano. Vigorando o regime econômico capitalista no país, com enfoque para acumulação de riquezas e a propriedade privada, deve-se ponderar com a inclusão de toda a sociedade, de modo que, as cidades, proporcionem aos seus munícipes, uma vivência com dignidade, sem ora transformar-se em mercadoria à venda, avançando no sentido de superação das cisões da realidade.

A segregação espacial é verificada na prática quando há rompimento e distorção entre uma parte segregada da comunidade e o conjunto do espaço urbano, dificultando as articulações, relações e a vida nas cidades, resultado de todo um processo de formação urbana, composto de várias condições.

A relevância dessa temática se sobressai em muitos estudos relativos ao planejamento urbano, porém pouco se avançou no seu estabelecimento efetivo, em razão de não conseguir responder a devida adequação aos desafios das políticas urbanas municipais e regionais, resultando como consequência a exclusão territorial. Esta seria, pois, não somente a imagem da desigualdade, mas a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco.

A cidade é produzida por todos e, desta forma, deveria atender aos interesses da coletividade. Pode-se apontar como solução viável para a problemática da segregação espacial o adequado e efetivo planejamento urbano que vise unir a sociedade, através de revitalizações, regenerações e requalificações das cidades, sendo de fato, uma verdadeira –renovação urbanall, bem distante de ideias puramente patrimoniais em detrimento do social. Como forma de ilustrar, é válido salientar exemplos mundiais de planejamento urbano que desencadearam em cidades mais inclusivas, como noticia o jornalista Jorge Olavo:

Muitas cidades planejadas nasceram ou foram expandidas a partir de um projeto abrangente e estruturado com alguma finalidade administrativa, social ou econômica. Localizada em uma região que fica abaixo do nível do mar, Amsterdã (Holanda), por exemplo, foi expandida com a proteção de grandes barreiras que impedem o avanço do mar e um sistema de canais que contribui com a drenagem urbana – além de serem importantes vias de transporte que dividem a cidade em ilhas. Já o projeto da cidade suíça Zurique, deu prioridade a ruas e avenidas voltadas ao transporte público e a um sistema organizado de tratamento de resíduos. Entre os exemplos internacionais de cidades planejadas, também se destacam Las Vegas, nos Estados Unidos, construída no meio do

deserto norte-americano como um grande centro de entretenimento; Canberra, fundada para ser a capital da Austrália e minimizar a disputa entre Sydney e Melbourne; e Nova Déli, conhecida pelos arborizados e amplos bulevares e por sediar inúmeros monumentos indianos. Para Paura, o planejamento urbano também pode ser usado para resgatar e melhorar localidades já existentes. Exemplo disso é Barcelona, na Espanha, que era -suja e esquecida, foi modernizada para a Olimpíada de 1992 e hoje é uma das cidades com maior qualidade de vida na Europa (OLAVO, 2017).

Como forma de elucidar, no Brasil, pode-se citar Aracajú como exemplo de cidade planejada. A capital do Estado de Sergipe ocupa o segundo melhor lugar entre as capitais nordestinas, segundo Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM).

FIGURA Nº 1: CIDADE DE ARACAJÚ, ESTADO DE SERGIPE



Fonte: *eniotrevizani*

A exclusão territorial, aspecto mais negativo e sombrio da vida urbana, ocasiona, naqueles que por ela são atingidos, uma vida insegura/arriscada diariamente, bloqueando momentos educacionais, culturais, de lazer, entre outros; prejudicando, inclusive, a disposição de empregos. Esses territórios são resultados

da ausência do Estado, onde o seu desenvolvimento se deu com pouco controle ou sem qualquer assistência.

Ademais, é urgente a ampliação das políticas públicas visando o acesso e a facilitação dos habitantes que residem em áreas periféricas das cidades, às áreas centrais, por meio do aperfeiçoamento e desenvolvimento da mobilidade urbana, pois, em sua grande parte, os municípios dependem da rede pública de transportes, sendo que tal serviço deve ser prestado com qualidade e eficácia.

As cidades, portanto, devem ser lugares de integração para a realização da vida, e não somente como valor de troca ou de mercadoria. E é por isso que é tão importante discutir o direito à cidade, a indispensabilidade de políticas públicas habitacionais, desapropriações, atualizações legislativas, para que o espaço urbano cumpra com o seu papel social e integrador.

4.3 Efetiva Aplicação dos Institutos Urbanísticos

A Carta Magna de 1988, como visto em tópico próprio, trouxe inúmeros avanços no tocante à política urbanística, contendo vários dispositivos tratando acerca da organização do espaço urbano, bem como, de propriedade e sua função social.

Como solução viável, do ponto de vista jurídico, seria através da desapropriação confiscatória, donde não há pagamento de indenização, diferenciando-se dos demais tipos de desapropriação, prevista de forma muito expressa no art. 243 da CRFB/88 e regulamentada pela Lei nº 8.257/91 e pelo decreto 577/92:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, as propriedades localizadas em zonas rurais ou urbanas, que sejam utilizadas para fins ilegais, como a plantação de psicotrópicos ou a presença de trabalho escravo, serão expropriadas, sem qualquer indenização, cuja finalidade será a destinação para programas de habitação popular e para a reforma agrária. Portanto, importante instrumento para atacar propriedades ilegais, e que colaborariam com maior inclusão, de forma simples e não onerosa ao poder público.

Em que se pese o atual cenário de exclusão, a CRFB/88 se vale de medidas que visam efetivar a função social da propriedade, como por exemplo, a partir da criação de alíquotas progressivas do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), até, em um último caso, à desapropriação de imóveis, em um prazo de 10 (dez) anos (art. 182, parágrafo 4, da CRFB/88), e, em se tratando da zona rural, o prazo chega a 20 (vinte) anos (art. 184, *caput*, da CRFB/88). Institutos estes, especificados, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

A causa decisiva para a criação do Estatuto foi a de assegurar a equidade e o equilíbrio no processo de ocupação do solo, e, não mais conforme a lógica do mercado, onde só detém de vida digna, aquele que por ela pode pagar, e para isso, por preços elevados.

O Estatuto, prevendo inúmeros instrumentos a serem executados pelas prefeituras, objetivando racionalizar o processo de ocupação urbana, para avançar na política organizacional das cidades, resultando em um —novo urbanoll. Criou mecanismo para a administração pública municipal para o constante combate às mazelas urbanas e a efetivação da função social da propriedade.

Na tentativa de opor-se à improdutividade dos imóveis urbanos, e, com isso, valorar o espaço, distanciando do caráter único de troca/mercadoria, são previstos como instrumentos urbanísticos, na prática pouco utilizada ou havendo claramente falta de atenção nas suas edições e cobranças, como o caso que já fora descrito no tópico da análise das jurisprudências, como os dispositivos intitulados de PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, as desapropriações com pagamentos em títulos, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, os direitos de preempção, superfície e consórcio imobiliário.

Por intermédio desses instrumentos é permitido à direção pública municipal interferir junto à propriedade urbana não utilizada, subutilizada ou mesmo ilegal,

para impulsionar a sua produtividade, através inicialmente do IPTU progressivo, ou fazer cessar ao que contraria a legislação.

Outro mecanismo previsto na CRFB/88 e integralizado no Estatuto em questão é o Plano Diretor Municipal. Deve-se haver maior debate e publicização da importância da elaboração de tal lei, em nível municipal, bem como, uma maior rigidez contra os municípios descumpridores.

Desta maneira, por meio de uma gestão pública responsável, a aplicação do Estatuto da Cidade representa como sendo um possível desenlace jurídico, já existente no ordenamento, em confronto com o processo de negligência proprietária.

4.4 Ampliação da participação democrática

Vigente no Brasil o Estado Democrático de Direito, mediante uma democracia representativa, resultante da manifestação da vontade dos cidadãos por meio de representantes, combinada com instrumentos de democracia semidireta, essencialmente exercida pelo povo, como pelo referendo, plebiscito e iniciativa popular, entre outros.

Desta maneira, a população não deve ficar inerte ou esperar que a solução para os problemas da nação ocorra apenas por meio dos políticos. O povo pode e deve agir. Os debates quanto às melhorias de condições próprias de vida devem tomar cada vez mais extensão, alcançando a todos, indistintamente. Os apelos de mudança devem partir de todos os ambientes das cidades, seja dos centros ou das periferias.

Conforme ressalta Henri Lefebvre:

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que são mais do que meios) é igualmente indispensável (LEFEBVRE, 2011, p. 138).

Nesse mesmo sentido, Ana Fani Carlos enfatiza esse direito e o seu enlace com os movimentos sociais:

É a luta pela cidadania, a luta por transformações socioeconômico-espaciais. Trata-se, de fato, do inalienável direito a uma vida decente para todos, não importando o lugar em que se encontre, na cidade

ou no campo. Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. É o direito à participação numa sociedade de excluídos (CARLOS, 1994, p. 88).

Importante mencionar a maciça mobilização da conhecida —Manifestação dos 20 centavosll, ocorrida em junho de 2013, que teve por estopim o aumento das tarifas de transportes públicos, nas principais capitais, ganhando enormes contornos, e extensas reivindicações populares, como os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade da prestação dos serviços públicos e a indignação generalizada com a corrupção política.

É válido mencionar que as consequências resultantes desta onda de protestos foram marcadamente positivas. O governo do Brasil declarou que várias seriam as medidas a serem tomadas para solucionar as reivindicações da população, como a anulação do acréscimo nas tarifas dos transportes públicos em vários municípios brasileiros, com o retorno aos valores anteriores. O Congresso Nacional votou uma série de medidas, podendo-se citar: ter tornado hediondo o crime de corrupção, ter arquivado, a muito discutida e polêmica PEC 37, que impedia as investigações pelo Ministério Público, bem como, o impedimento do voto secreto em votações cujo objetivo seria o de cassar o mandato de parlamentares acusados de irregularidades.

Exemplo claro e recente de que os apelos que ecoam da sociedade devem ser expressos, isto para tornar uma vivência digna, agradável e pacífica. Lefebvre (2011, p.108) completa: -Portanto, é na direção de um novo humanismo que devemos tender e pelo qual devemos nos esforçar, isto na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbanall.

É nesse sentido, que é dever de toda a sociedade, lutar por melhorias nas cidades, pois esta é meio e produto da ação do homem. Desta maneira, deve-se solicitar mais das autoridades o investimento em espaços públicos visíveis, que valorize o solo urbano, e que facilite, por meio de uma efetiva mobilidade urbana, o acesso e a apreciação coletiva nestes espaços.

Ademais, através de uma participação popular ativa, impedir ou barrar a aplicação de organizações urbanas que são marcadas puramente pelo seu caráter patrimonial, caracterizando as cidades como produto de troca, abertamente suscetível às arbitrariedades dos agentes produtores econômicos do solo, cujo

desdobramento se desemboca na redução da qualidade de vida.

Desta forma uma efetiva integralidade na —Gestão Democrática da Cidadell, de forma a ser um mecanismo que venha a compor, e não a ser aplicado apenas de forma singela, mediante a ampla participação e a utilização de instrumentos que envolvam diretamente os agentes modificadores do espaço urbano, como por meio de audiências e consultas públicas, uma maior abertura para iniciativas de planos e projetos de lei, o estudo de impacto de vizinhança, a criação de conselhos, além de palestras e conferências sobre assunto pertinente ao solo e interesse urbano.

É mediante uma ininterrupta e gradativa busca, e isto englobando tanto o poder público gestor, como todos os cidadãos, conscientes de que são agentes transformadores e protagonistas das mudanças nas cidades, cujo objetivo seja o de tornar o espaço urbano um ambiente equilibrado, de forma que assegure a toda a população a justa e decente qualidade de vida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade, lugar onde concentra atualmente o maior número de pessoas, é o palco central da vivência humana. É nela onde se estabelecem os contatos humanos, onde se fixam as moradias, onde se executa com maior intensidade e frequência as relações econômicas, políticas, culturais e religiosas de uma comunidade.

Antes de mais, torna-se salutar dizer que no tocante ao quadro geral da cidade como estratégia de inclusão, esta tem sido influenciada pelas leis aqui discutidas, de forma positiva, uma vez que são fundamentos/lastros escritos e controláveis das políticas públicas na área dos Direitos Sociais, para um ambiente urbano mais justo e mais inclusivo. Apesar de todas as insuficiências das hesitações normativo-legais, a inclusão jurídica é um fato que evolui de modo incontestado, devendo-se seguir neste caminho, facilitando o acesso à propriedade e proporcionando maior qualidade de vida aos munícipes. Neste sentido, o conjunto normativo constitui um padrão de inclusão jurídica, ainda que insuficiente, mas muito necessária, para a concretização do Direito à Cidade.

Não obstante, restou-se claro, que, a falta de uma efetiva política urbanística, gera como impacto imediato e drástico, a crise em sociedade. E os seus efeitos maléficos pairam sobre todos os habitantes, e, de forma mais intensa e imperdoável, sobre os mais desfavorecidos da sociedade, realidade esta, à qual se encontra a nação.

Isto porque há muito que avançar quando se trata do melhor aproveitamento do solo urbano, especialmente no tocante a dar efetividade à função social. No Brasil vigora o sistema econômico capitalista, com proteção à propriedade privada, e especial conotação, pelo menos em teoria, à função social que se lhe é dada, para que o seu uso sirva, de fato, para o progresso das civilizações, e não tão somente, para gerar riquezas e perpetuações de poderio.

Desta forma, a má distribuição de terras, tendo a completa ciência da vasta extensão territorial ao qual possui o Brasil, a não efetiva aplicabilidade das normas previstas na legislação brasileira, bem como, a perpetuação de uma política urbana patrimonial, são fatores que geram segregação territorial, ou seja, a condição de exclusão pela terra em que se vive envolve por irregularidades e riscos ambientais, ou simplesmente, por não possuí-la.

Ainda cumpre mencionar a exclusão territorial gerada pelos desfavoritismos nas atuações governamentais, onde em determinadas áreas privilegiadas, as ações são intensificadas, em outras (caso comum das periferias das cidades), pouca é a atuação, incluindo parcialmente, gerando uma situação de -missão cumprida e com isto, de comodismo, e ao mesmo tempo insatisfação por todos os outros problemas em volta, ou mesmo a completa ausência, atingindo extremadamente a dignidade humana, pela falta de condições mínimas de vivência, tal como saneamento básico adequado, postos de saúde, escolas, segurança, entre outros.

É necessário e urgente debater sobre o urbano, a produção do cotidiano, tendo ciência da realidade, estando esta em completa constituição. E, por isso, para alterar o atual cenário segregador, que visa, tão somente, a acumulação.

Para que se garanta o direito à cidade, entendido como efetivação de direitos coletivos, de eliminação de disparidades sociais, deve haver maior empenho do poder público, ao direcionar a sua atuação no sentido de abranger toda a população, em busca de propiciar igualdade no acesso à educação, à moradia justa, ao saneamento básico, ao lazer, à mobilidade urbana adequada a todos os munícipes e visitantes.

Logo, pela pesquisa do tipo bibliográfica, com o método dedutivo, e, através de uma análise da doutrina, de dados e estatísticas, e, especialmente da análise minuciosa da legislação brasileira vigente de que trata do solo urbano e dos entendimentos dos Tribunais, foi factível apontar prováveis silêncios legislativos que levam a interpretações e aplicações puramente patrimoniais, suprimindo a existencial, sendo também exequível, o apontamento de plausíveis soluções para a problemática gerada, qual seja, a exclusão territorial.

Assim, mostra-se essencial a necessidade de preterir as práticas ultrapassadas nas quais aquilo que se defende não é o que, de fato, acontece. Com efeito, é preciso engendrar esforços para garantir a efetividade aos Direitos Humanos, direitos elencados pela legislação vigente, mediante a união de esforços por parte do poder público, das entidades, sociedade organizada, ciente do imprescindível papel de protagonismo, ao superar egoísmos e individualismos próprios, que por muitas vezes se sobrepõem à condição social e econômica.

E, na busca pela efetividade dos direitos, pela sua extensão e aplicabilidade concreta, é indispensável alcançar a medida justa que consinta adequar o sistema normativo dos direitos que alicerçam a nação, que por sinal, são antigas, como é o

caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.799/79), às novas realidades, incluindo a todos, mas sem perder de vista o ideal prático que lhe imprime caráter, e lhe delimita o horizonte, concedendo os precisos e necessários suportes para que se possa instaurar de fato uma sociedade justa e fraterna.

Diante dos argumentos apresentados, pode-se concluir que as cidades brasileiras devem configurar-se como sinônimo de acesso, espontaneidade e participação e não com uma representação de vida fragmentada. Pois, a formação do espaço, confunde-se com a produção da própria humanidade, com todo o seu dinamismo. Desta forma, a superação da exclusão territorial encontra norte e caminho na edificação do direito à cidade como projeto social.

REFERÊNCIAS

- BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O Direito À Cidade: Urbanização Excludente E A Política Urbana Brasileira**. Lua Nova, São Paulo, v. 1, n. 97, p.81-106, jan. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00081.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.
- BENEVOLO. L. **História da Cidade**. 1ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro de 2002**, Lei Nº 10.406. Promulgada em **10 de janeiro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 16 jan. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**, Lei Nº 10.257. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano**, Lei Nº 6.766. Promulgada em 09 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.
- BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**, Lei Nº 11.977. Promulgada em 07 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.
- BRASIL Tribunal de Justiça do Paraná. **Apelação Cível n. 6714494 PR 0671449-4**. Partes: Município de Londrina. Relator: Desembargador Ruy Francisco Thomaz. Curitiba, 13 de julho de 2010. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19576888/apelacao-civel-ac-6714494-pr-0671449-4/inteiro-teor-104398850?ref=serp>. Acesso em: 02 jan. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento n. 2087583-62.2018.8.26.0000 SP 2087583-62.2018.8.26.0000**. Relator: Desembargador Paulo Barcellos Gatti, 15 de junho de 2018. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/590316959/20875836220188260000-sp-2087583-6220188260000?ref=juris-tabs>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- BORDE, A.P.L. **Vazios Urbanos: perspectivas contemporâneas**. Tese de doutorado, (Tese em Urbanismo) - UFRJ - Rio de Janeiro - 2006.
- BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Condição Espacial**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 1994.

CASTEL, R. "La piege de la exclusion in lien social et politiques". **Revue internationale d'action communautaire** n. 34. Paris, 1995.

COSTA, C. M. M. da. **Direito Urbanístico comparado**: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro** – Volume 5. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HARVEY, David. O direito à cidade: a qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar. **Piauí**. [s. l.]. Edição 88, jul. 2013. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em 14 jun. 2018.

HARVEY, David. The right to the city. **New Left Review**, Reino Unido, v. II, 2008. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/II53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city.pdf>. Acesso em 14 jun. 2018.

ÍNDICE de Desenvolvimento Humano de Sergipe cresce quase 63%. 2014. **G1 SE**. Disponível em: <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2014/11/indice-de-desenvolvimento-humano-de-sergipe-cresce-quase-63.html>. Acesso em: 02 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 01 fev. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MEIRELLES, H.L. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **Do urbanismo à política urbana**: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. 1ª ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MOTTA, D. M.; AJARA, C. Configuração da rede urbana do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 100, n. 100, p. 2-23, 2001. Disponível em: www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/diana.pdf. Acesso em: 29 jan. 2019.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ODILLA, Fernanda. PASSARINHO, Nathalia. BARRUCHO, Luís. **Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios**. 07 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em 20 jan. 2019.

OLAVO, Jorge. **Cidades planejadas podem reduzir problemas urbanos**. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/especial-patrocinado/cidade-dos-lagos/cidades-planejadas-podem-reduzir-problemas-urbanos-ddy2pjthg46qbp1lsxw7mrosr/>. Acesso em 02 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 20 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em 21 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**, 1996. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em 18 dez. 2018.

PAUGAM, S. (ed.). **L'exclusion: l'etat des savoirs**. Paris, Editions La Decouverte, 1996.

ROLNIK, R. “**Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**”. In: SAULE Júnior, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2010.

SANTO, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org). **Minha Casa, Minha Vida...E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em 6 estados brasileiros**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SPAGNULO, Sérgio. **O déficit habitacional em quatro gráficos**. 2018. Disponível em: <https://aosfatos.org/noticias/o-deficit-habitacional-no-brasil-em-4-graficos/>. Acesso em 10 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função social da Propriedade. Temas de Direito Urbanístico – 1**. 1ª ed. São Paulo: RT, 1987.

VILLAÇA, Flávio. **Estatuto da Cidade: pra que serve?** 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%250D%250A/4/26206>. Acesso em 10 ago. 2018.