

Direito à Cidade e Desenvolvimento Humano no Contexto da Política Urbana Brasileira

Right to the City and Human Development in the Context of the Brazilian Urban Policy

Nilsen Aparecida Vieira Marcondes^{a*}; Edna Maria Querido de Oliveira Chamon^b

^aPrefeitura Municipal de São José dos Campos, Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Assuntos Jurídicos, SP, Brasil

^bUniversidade de Taubaté, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação e Desenvolvimento Humano, SP, Brasil

*E-mail: nilsenmarcondes@gmail.com

Resumo

Falar em direito à cidade significa enfatizar a primazia dos direitos que levam ao desenvolvimento humano. Significa defender o direito à saúde, à moradia, à educação, ao trabalho e à profissionalização, ao esporte e ao lazer, à cultura, à assistência social, à segurança pessoal e coletiva, à mobilidade no meio urbano, enfim o direito a tudo aquilo que uma vida humana necessita para se desenvolver com um mínimo de dignidade. Diante disso, objetiva-se com este estudo teórico incentivar a reflexão e o debate sobre definições conceituais do direito à cidade, atreladas ao desenvolvimento humano nos contextos urbanos; e, sobre os diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos existentes de regulação do território, que juntos consolidam a Política Urbana brasileira. Em se tratando da metodologia, este estudo se apresenta como qualitativo, exploratório e bibliográfico. Conclui-se que a retomada contínua dos estudos sobre os instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação dos territórios que compõem a Política Urbana Brasileira é capaz de ampliar o universo informacional a respeito de realidades tão importantes para o presente e o futuro das cidades do século XXI, quais sejam o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Humano.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Desenvolvimento Humano. Política Urbana Brasileira.

Abstract

Speaking about right to the city means to emphasize the primacy of rights that lead to human development. It means defending the right to health, housing, education, work and professional training, sports and recreation, culture, social assistance, personal and collective security, mobility in urban areas, in short the right to everything a human life needs to develop itself with a minimum of dignity. Therefore, objective with this theoretical study encourage reflection and discussion on conceptual definitions of the right to the city, linked to human development in urban contexts; and, on the various legal and urbanistic existing instruments of regulation of the territory, which together consolidate the Brazilian Urban Policy. In the case of the methodology, this study presents itself as qualitative, exploratory and bibliographic. In conclusion, the continuing recovery of studies on the legal and urban instruments of regulation of the territories that make up the Brazilian Urban Policy is able to expand the informational universe about realities so important for the present and the future of cities in the twenty-first century, namely the Right to the City and Human Development.

Keywords: *Right to the City. Human Development. Brazilian Urban Policy.*

1 Introdução

Neste artigo de revisão de literatura procura-se evidenciar definições conceituais do direito à cidade, atreladas ao desenvolvimento humano nos contextos urbanos, e refletir criticamente sobre os diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos existentes de regulação do território, que juntos consolidam a Política Urbana brasileira. O direito à cidade e as estratégias de desenvolvimento humano, na perspectiva do efetivo exercício da cidadania dentro dos espaços urbanos, se configuram como realidades muito importantes porque o presente e o futuro das cidades do século XXI dependem do entrelaçamento dessas duas condições.

Considerando o século XXI e sem qualquer pretensão determinista, verifica-se que, na atualidade, as cidades brasileiras permanecem em desenvolvimento segundo o excludente modelo do sistema capitalista. Acrescenta-se ainda o fato de que as reivindicações por condições adequadas de vida também continuam acompanhando o processo histórico de

desenvolvimento (GOHN, 2004). A luta por direitos humanos que mobilizou diversas pessoas nas últimas manifestações ocorridas em todo o território nacional no ano de 2013, para Scherer-Warren (2014), foram uma expressão do cenário em que se encontram as cidades brasileiras do século XXI.

Essas manifestações se apresentam como respostas ao sistema capitalista, o qual faz do espaço urbano um cenário de contradições econômicas e gera espaços de inclusão e exclusão econômica e social, que ocasionam crescente exclusão. Esse tipo de desenvolvimento vinculado ao capitalismo ameaça tanto economicamente quanto socialmente o bem-estar dos brasileiros que ocupam as cidades do século XXI. Desemprego, ausência de moradia, achatamento salarial, inflação crescente, corrupção, concentração de renda nas mãos de poucos, violência urbana, pobreza, omissão do Estado, são apenas alguns dos assuntos que permanecem na agenda urbanística do país (GOHN, 2004; SCHERER-WARREN, 2014; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015).

Importantes chaves de interpretação desta realidade foram propostas pelo intelectual Milton Santos (2008), em seus ensaios paradigmáticos sobre o processo de formação da pobreza. Este autor afirma, com muita propriedade, que a pobreza atual é consequência da expansão do desemprego e da redução do valor do trabalho. Segundo ele, a pobreza não é algo natural e inevitável como alguns defendem e outros desejam para justificar suas ações e omissões. Pelo contrário, a pobreza é politicamente produzida pelas indústrias e instituições globais, como por exemplo, o Banco Mundial, com a colaboração passiva ou ativa dos governos municipais, estaduais e federal. O reconhecimento da pobreza como não natural, evitável, possibilita o planejamento de políticas e ações que visem a substituição de uma forma opressora de poder econômico e estatal por outra, emancipatória, voltada às pessoas e à vida.

2 Desenvolvimento

2.1 O direito à cidade e o desenvolvimento humano: conceituações e reflexões

O “direito à cidade” foi pioneiramente concebido como tal por Henri Lefebvre, na obra-manifesto *Le droit à la ville*, publicado poucos meses antes de maio de 1968. Lefebvre defendia que os problemas da sociedade não podiam ser reduzidos a questões espaciais e menos ainda à prancheta de um arquiteto. Portanto, o direito à cidade, para usar a expressão e a conceituação de Lefebvre, afirma sua centralidade no direito à vida urbana e a tudo o que ela propicia (LEFEBVRE, 2011).

O direito à cidade também recebeu especial destaque conceitual e indicações de implementação prática no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, 2001, 2015). Falar em direito à cidade significa enfatizar a primazia dos direitos humanos. Significa defender o direito à saúde, à moradia, à educação, ao trabalho e à profissionalização, ao esporte e lazer, à cultura, à assistência social, à segurança pessoal e coletiva, à mobilidade no meio urbano, enfim o direito a tudo aquilo que uma vida humana necessita para se desenvolver com um mínimo de dignidade (BRASIL, 1988, 2001, 2015; LEFEBVRE, 2011; MARICATO, 1995).

Numa síntese, aquilo que se denomina de direito à cidade, o V Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre no ano de 2005, definiu como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2005).

Como se pode observar, a conceituação do termo direito à cidade remete a uma série de direitos subjacentes. E todos esses direitos subjacentes, por sua vez, estão intimamente ligados ao pressuposto de que é necessário haver uma rede intersetorial de estratégias governamentais e não governamentais que visem à promoção da melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade, que possibilitem adequadas condições de convivência e bem-estar no meio

ambiente artificial (BRASIL, 1988, 2001, 2015).

Admite-se, por conseguinte, a relação existente entre o conceito de direito à cidade e o de exercício da cidadania. O direito à cidade, o qual abarca um conjunto de políticas setoriais destinadas a contribuir para que a cidade possa cumprir mais fielmente suas funções sociais, deve possibilitar o acesso pleno ao espaço urbano e à participação nele. E a julgar pela amplitude que a conceituação de direito à cidade possui, torna-se relevante enfatizar que para alcance desse direito se faz necessário além da adequação do espaço urbano, acesso aos bens produzidos e aos serviços ofertados, instituição de equipamentos de uso coletivo (escolas, unidades de saúde, centros esportivos e culturais), também a efetiva participação da população em geral nas decisões que dizem respeito ao presente e ao futuro da cidade (BRASIL, 1988, 2001, 2015; MARICATO, 1995).

E é justamente este exercício frequente de participação da população na vida urbana que se configura como cidadania. A cidadania envolve a participação dos indivíduos nos assuntos pertinentes à cidade, seja na proposição de mudanças, em tomadas de decisão ou em demais ações que tenham como fim último a plena efetivação dos direitos humanos no meio ambiente artificial. A prática da cidadania apresenta-se como uma estratégia para a construção de um espaço societário mais humanizado, possibilitando também o alcance do desenvolvimento humano por parte de todos e de cada um dos que vivem naquele mesmo ambiente urbano, independente de suas condições socioeconômicas serem mais ou menos favoráveis.

2.2 O direito à cidade e as estratégias de desenvolvimento humano no contexto da Política Urbana Brasileira

Pautando-se na reflexão acerca da articulação entre o direito à cidade e as estratégias de desenvolvimento humano, compreende-se a importância de se enfatizar a Política Urbana. Diante da conjuntura de miserabilidade em que se encontravam grandes parcelas da sociedade brasileira e sua realidade de abandono por parte do aparelho estatal, da emergência da violência urbana e das consequências que esta trazia para toda a sociedade, somadas às reivindicações da classe desfavorecida, a qual encontrou eco em manifestações organizadas como os movimentos sociais urbanos na abertura política do final da década de 1980, dispositivos normativos para lidar com a questão urbana foram incluídos na agenda política. Dessa forma, com a contribuição da organização política dos diversos movimentos sociais, promulgou-se a Constituição Federal de 1988 demarcando a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira (GOHN, 2004; SCHERER-WARREN, 2014; SCHIFFER, 2010).

2.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Política Urbana, portanto, foi instituída oficialmente no cenário brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 24, inciso 1º que cita o direito urbanístico, e

na seqüência os artigos 182 e 183, o qual dedica um capítulo específico à Política Urbana. E em seguida tal política foi reforçada pelas demais normatizações que a consubstanciam, quais sejam, a Lei Federal nº 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade e a Lei Federal nº 13.089, aprovada em 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole. Esse arcabouço normativo visa garantir um arsenal de instrumentais para ordenamento e execução da política de desenvolvimento urbano ao mesmo tempo em que se propõe a definir o presente e o futuro das cidades (BRASIL, 1988, 2001, 2015).

Reconhecendo que o meio urbano é um lugar por excelência onde se devem efetivar os direitos humanos, ganha centralidade nesse ambiente o debate em torno da temática direito à cidade e consequentemente das outras duas temáticas também objeto deste estudo, quais sejam, estratégias de desenvolvimento humano e alcance da cidadania.

Um embasamento sólido e consistente do direito à cidade advém da Constituição Federal de 1988. No artigo 24, inciso 1º lê-se: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]” (BRASIL, 1988). Após, encontra-se incluído em seu texto um capítulo específico denominado “Da Política Urbana”, o qual engloba os artigos 182 e 183, que estabelecem diretrizes do desenvolvimento urbano e regional. O artigo 182 trata especificamente da garantia da função social da cidade e nele se encontra a seguinte redação:

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. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, 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).

Já o artigo 183 apresenta que aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Como se pode verificar, o artigo 182 se apresenta normativamente promissor no que se refere à busca por

soluções dos problemas urbanos quando, por exemplo, cita a incorporação dos princípios das funções sociais da propriedade, da cidade, da supremacia dos interesses públicos, e ainda quando confere aos municípios competência legislativa para organizar o espaço urbano, mediante a implantação, por lei municipal, do Plano Diretor (BRASIL, 1988).

Ambos os dispositivos da Constituição Federal (artigos 182 e 183) estão voltados prioritariamente à obrigatoriedade dos municípios em implantar e implementar uma política de desenvolvimento urbano em seus respectivos territórios de acordo com as diretrizes fixadas em lei, sendo de competência municipal também a exigência da propriedade urbana cumprir sua função social.

E, apesar de a eficácia dessas normas dependerem de complementação legislativa, tais princípios constitucionais, de certa forma, oferecem indícios de que se deve e se pode partir em defesa da instituição de espaços para execução de uma gestão democrática das cidades, bem como à criação de espaços destinados à participação da população nas tomadas de decisões que dizem respeito às melhorias dentro do espaço urbano. E isso remete à conclusão de que o direito à cidade, evidenciado e positivado no artigo 182 da Constituição Federal, se inter-relaciona com a defesa da cidadania civil, política e social. Defender a cidadania significa defender o pleno cumprimento das funções sociais da cidade, afinal, para ser atingida plenamente, a cidadania depende de soluções buscadas no âmbito local.

Para Santos (2008, p.113):

A possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações.

E em um Estado democrático de direito, conforme estabelecido pela atual Constituição Federal, a cidadania se configura como um de seus alicerces (SIMÕES, 2010).

2.2.2 O Estatuto da Cidade

Retomando a análise das normatizações que consubstanciam a Política Urbana, tem-se agora a Lei Federal nº 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade ou Lei do Meio Ambiente Artificial, cujo parágrafo único apresenta a seguinte redação:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

O objetivo precípua da instituição desta Lei foi de regulamentar os dispositivos constitucionais, quais sejam os artigos 182 e 183 estabelecendo diretrizes gerais para a Política Urbana com vistas à garantia da funcionalização da cidade e promoção do bem-estar de seus habitantes, conforme se pode verificar *in verbis*: “Art. 1º Na execução da política urbana, de

que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei” (BRASIL, 2001).

Ao tratar do tema urbanismo, o texto desta Lei, em seu artigo 2º, traz em seu bojo aportes teóricos eminentemente relacionados ao direito à cidade e de suas funções sociais, de forma a incorporar valores à vida em sociedade que possam rejeitar uma economia predatória baseada apenas no lucro, apontar a eliminação das desigualdades sociais e da segregação do espaço urbano, bem como indicar a necessidade de avançar nas discussões e análises acerca do papel do Estado e das funções de gestão dos interesses coletivos para que as cidades tornem-se efetivamente ambientes destinados ao desenvolvimento humano sustentável (BRASIL, 2001). No artigo 2º evidencia-se a seguinte redação:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

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

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico,

paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais;

XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (BRASIL, 2001).

Com base na simples leitura dos dispositivos transcritos, verifica-se um progressivo interesse com a questão urbana e com a melhoria das condições de vida das pessoas que habitam as cidades, e particularmente as metrópoles. Isso evidencia um rompimento com a percepção que se tinha das cidades nos séculos passados. Além disso, o estabelecimento de normas gerais para a política de desenvolvimento urbano, expressas no Estatuto da Cidade, levou em consideração quatro dimensões importantes: 1) a promoção da gestão democrática das cidades, 2) a oferta de mecanismos à regularização fundiária, 3) o combate à especulação imobiliária e 4) a importância de se garantir a sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades. Portanto, a necessidade de ordenamento público, o interesse social, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental são temas de defesa contidos dentro do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2011; BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade apresenta algumas diretrizes gerais da Política Urbana e explícita, por meio da utilização de determinados instrumentos, como se pode atingi-las. As diretrizes gerais se referem à garantia do direito a cidades sustentáveis; à participação popular; à cooperação entre agentes públicos e privados; ao planejamento das cidades; à proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; à produção de bens e serviços de forma planejada no limite da sustentabilidade ambiental; à recuperação por parte do poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária; à salvaguarda de um meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável; à obrigação por parte do administrador público em fazer uso de instrumentos urbanísticos, econômicos, tributários e financeiros previstos em lei para atendimento de finalidades públicas; e por fim à necessidade do poder público assumir comportamento justo e coerente no gerenciamento das receitas à sua disposição (BASSUL, 2011; BRASIL, 2001).

Os instrumentos que possibilitam o alcance das diretrizes gerais são os seguintes: instauração de uma gestão democrática; instituição do Plano Diretor; determinação do parcelamento, edificação ou utilização do solo; aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; concessão do título de domínio da usucapião especial de imóvel urbano; concessão do direito de superfície; uso do direito de preempção; possibilidade de utilização da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; realização de operações urbanas consorciadas; possibilidade de fazer uso da transferência do direito de construir; realização de estudo do impacto de vizinhança; e por fim instituição de zonas especiais de interesse social (BASSUL, 2011; BRASIL, 2001).

Com relação à gestão democrática, defende-se que ela deva ocorrer por meio da intervenção dos Conselhos de Política Urbana; da iniciativa popular; da instituição de Leis Municipais; e de realização de audiências, debate e consultas públicas com o objetivo de aprovar e/ou implementar Planos Diretores, Leis Orçamentárias, entre outros assuntos pertinentes. Quanto ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade coloca que isso se caracteriza como obrigatório para quatro situações: primeiro, às cidades com mais de vinte mil habitantes tendo caráter de referência para o cumprimento da função social da propriedade; segundo, é obrigatório também às cidades localizadas em áreas de especial interesse turístico; terceiro, àquelas que estão sob a influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, e, por fim, para todas as cidades que pretenderem fazer uso dos instrumentos do Estatuto (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 1988, 2001).

No que se refere à determinação do parcelamento, edificação ou utilização do solo, trata-se de uma penalidade que o aparelho estatal municipal pode aplicar a quem reter ociosamente terrenos urbanos. A aplicação do IPTU progressivo no tempo corresponde à segunda penalidade que o Poder Público prevê como forma de coibir a ociosidade fundiária. Esta sanção deve ser aplicada aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade pelo prazo de cinco anos, com acréscimo de alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o valor máximo de 15%. A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública se refere à terceira e última penalidade constitucional prevista para quem mantiver a condição de ociosidade de seu patrimônio urbano (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Em se tratando da concessão do título de domínio da usucapião especial de imóvel urbano, o Estatuto da Cidade determina essa possibilidade, mas no seu aspecto coletivo e não individual, como forma de facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização dos terrenos, como por exemplo, favelas. Portanto, a usucapião coletiva apresenta-se como mais um instrumento de Política Urbana

(BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Com relação à concessão do direito de superfície, o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de transferência gratuita ou onerosa por escritura pública do direito de construir sem que este alcance necessariamente o direito de propriedade do terreno. Esse mecanismo possibilita a flexibilização da utilização de terrenos urbanos (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Quanto ao uso do direito de preempção, isso significa que o Poder Público tem direito preferencial assegurado no momento de aquisição de imóveis urbanos, desde que seja oficialmente notificado pelo proprietário. Esse direito tem validade de trinta dias a contar da data da notificação. Caso o Poder Público não se manifeste, o proprietário poderá vender seu imóvel para outros interessados. O objetivo deste instrumento é permitir que o Estado possa formar um estoque de terras públicas sem que haja a necessidade de desapropriação de áreas para construções de interesse coletivo (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

No que se refere à utilização da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, trata-se da possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos segundo o qual o direito de construir acima do estipulado significa necessariamente pedir autorização ao Poder Público para edificação. Esse mesmo procedimento deverá ocorrer quando o uso da construção for alterado e resultar na valorização do imóvel (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Em se tratando da realização de operações urbanas consorciadas, significa que o Poder Público e a iniciativa privada podem se unir para fins de realizações de intervenções e medidas com o objetivo de construir empreendimentos urbanísticos que favoreçam e possibilitem melhorias no interior do espaço urbano (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Com relação à possibilidade de fazer uso da transferência do direito de construir, trata-se de facultar o exercício desse direito em imóveis distintos do que originalmente o possuíam. Essa possibilidade é muito útil à implantação de equipamentos urbanos porque reduz os gastos com desapropriação. É um mecanismo utilizado para a preservação de patrimônios históricos e culturais e para regularização de áreas ocupadas por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Quanto à realização de estudo do impacto de vizinhança, significa que o Poder Público com respaldo legal tem o direito de exigir um documento técnico antes de conceder qualquer licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam interferir na qualidade de vida da população residente na área

ou nas localizações vizinhas (BASSUL, 2011; BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011; BRASIL, 2001).

Por fim, à instituição de zonas especiais de interesse social se referem as parcelas de área urbana devidamente nomeadas e identificadas no Plano Diretor ou definidas em outra lei municipal assegurando que naquela localidade específica o uso deverá ser realizado exclusivamente à moradia de população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, portanto sujeitas às regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BASSUL, 2011; BRASIL, 2001).

Como se pode verificar, as diretrizes gerais e os instrumentos de Política Urbana elencados no Estatuto da Cidade consolidam um conjunto de normatizações que possibilitam a racional utilização do solo urbano, planejando a vida coletiva, imprimindo na propriedade sua verdadeira função social, com o intuito de promover a qualidade de vida no interior do ambiente urbano em todos os aspectos.

Não obstante o Estatuto da Cidade tenha formulado diretrizes gerais de administração do ambiente urbano instituindo regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, determinando a obrigatoriedade de gestão das cidades e estabelecendo diversas alternativas para fomento do exercício da cidadania, ele evidencia a importância de os municípios efetivarem todos esses dispositivos segundo as especificidades locais, as quais devem ser regulamentadas no Plano Diretor que cada cidade deve elaborar (BRASIL, 2001).

Portanto, é de competência do gestor municipal implementar o Estatuto da Cidade, articulando as diversas políticas setoriais presentes no espaço urbano de forma a contemplar integralmente as necessidades da população. E por outro lado, como o Estatuto da Cidade apresenta-se como um relevante instrumento na garantia do processo de participação da população nas decisões atinentes à gestão e ao desenvolvimento das cidades, espera-se a participação ativa dos indivíduos e dos diversos movimentos sociais organizados no que se refere às exigências da aplicação efetiva da Lei Federal nº10. 257, em prol da justiça social e do interesse coletivo (BRASIL, 2001).

2.2.3 O Estatuto da Metrópole

Quanto à Lei Federal nº 13.089, aprovada em 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole, refletir sobre o assunto significa enfatizar a relevância de um dos diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos existentes de regulação do território. Significa também defender a importância de uma normatização que avança nas definições conceituais e nos indicativos de diretrizes para execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas; nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado; nos princípios para governança interfederativa, e nos critérios para recebimento de apoio por parte do governo federal na realização de ações interfederativas de desenvolvimento urbano. Em seu primeiro artigo lê-se:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2015).

Apesar de a Lei nº 13.089, denominada Estatuto da Metrópole, ser de fundamental importância, algumas conceituações ainda não ficaram claras. O Estatuto da Metrópole não condicionou sua plena eficácia junto às demais normatizações de direitos urbanísticos existentes devido ausência em seu texto de matérias mais esclarecedoras a respeito do que se deve tomar como referência territorial em termos de região metropolitana e, conseqüentemente, da localização dos problemas a serem considerados metropolitanos. Com isso, algumas questões por enquanto permanecem sem respostas, como por exemplo: Como definir uma metrópole? Como transformar o território funcional em território político? Como gerar ações integradas de desenvolvimento urbano? E, por fim, como superar as dificuldades na estruturação de Sistemas de Governança Metropolitana. Algumas destas indagações podem ser parcialmente respondidas pelo Estatuto da Metrópole e outras ainda carecem de maiores esclarecimentos. O reconhecimento da especificidade das metrópoles deveria se refletir em políticas e instrumentos próprios e adequados ao enfrentamento dos dilemas metropolitanos. Sem isso, tudo indica que o futuro das metrópoles permanecerá marcado pelas incertezas (BRASIL, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

A ausência de respostas às muitas indagações que a recente aprovação do Estatuto da Metrópole deixa entrever deve-se primeiramente mais ao passado do que ao presente. Portanto, a busca por respostas à inexistência de claras definições conceituais a respeito das Regiões Metropolitanas - RM, à ausência de um modelo metropolitano de gestão do território, e à insuficiência de mecanismos capazes de enfrentar os problemas metropolitanos não deve se pautar somente nas realidades atuais, mas também nas origens históricas da instituição das RM e na forma como as primeiras experiências de gestão metropolitana foram realizadas (BRASIL, 1967, 1973, 2015; SOUZA, 2003). E ainda, as reflexões em torno de busca por resposta às indagações deixadas pelo Estatuto da Metrópole perpassam também impreterivelmente pela necessidade de se articular três variáveis de análise: a primeira se refere à questão do regime político com seu conseqüente mecanismo de descentralização e centralização, a segunda diz respeito ao federalismo e a terceira variável de análise está afeta às relações intergovernamentais (SOUZA, 2003).

2.2.3.1 Regiões Metropolitanas: breve histórico

Nos anos 1960 e 70 o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma muito rápida e algumas experiências

administrativas de diferentes formatos de gestão dos territórios brasileiros existiram antes das oficializações das Regiões Metropolitanas por meio de legislações. E grande parte dessas experiências se desencadeou por iniciativa dos governos estaduais, na intenção de tentar responder de acordo com suas especificidades aos problemas que emergiam em decorrência do acelerado processo de desenvolvimento urbano no Brasil (SOUZA, 2003).

A menção inicial e formal à questão das Regiões Metropolitanas é consubstanciada na Constituição Federal brasileira de 1967, no artigo 157, parágrafo 10, em que se lê:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum [...]. (BRASIL, 1967).

Como se pode verificar na leitura do artigo 157, parágrafo 10, da Constituição Federal, ficou determinado que a criação das Regiões Metropolitanas seria de competência exclusiva da União, a qual se incumbiria de regulamentar este dispositivo constitucional mediante promulgação de Lei Complementar em 1973 e em 1974. Após, a preconização da criação das Regiões Metropolitanas se mantém com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, conforme se pode verificar *in verbis* em seu artigo 164: “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica” (BRASIL, 1969).

Ao final da década de 1960 foram instituídas duas Leis Complementares, primeiramente para atender a então Constituição de 1967 em vigor e depois para responder aos apelos daqueles segmentos da sociedade envolvidos com os debates em torno dos planejamentos integrados de desenvolvimento econômico e social, os quais evidenciavam a necessidade de oficializar legalmente a institucionalização das Regiões Metropolitanas (BRASIL, 1973, 1974; SOUZA, 2003).

A primeira Lei Complementar de nº 14 foi promulgada em 08 de junho de 1973 e se apresenta como a primeira legislação especial referente ao tema das Regiões Metropolitanas. Nela foram dispostas as primeiras oito Regiões Metropolitanas do Brasil, a saber: em São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Esta lei veio trazer reconhecimento às necessidades e aos interesses comuns de vários municípios. Portanto aquilo que não era exclusivo a esta ou aquela outra cidade torna-se objeto de atenção desta lei na busca por regulamentação de uma prestação de serviços comuns que visassem à solução de problemas regionais, inter e supramunicipais. E a segunda Lei Complementar, de nº 20, promulgada em 1º de julho de 1974, em seu artigo 19 instituiu

a Região Metropolitana no Rio e Janeiro (BRASIL, 1973, 1974; SOUZA, 2003).

Essas Leis Complementares expressaram também o reconhecimento de que a gestão das Regiões Metropolitanas caberia aos governos estaduais, os quais deveriam criar um arsenal de estratégias específicas de administrações setoriais metropolitanas, levando em consideração as peculiaridades regionais e a estrutura organizacional e financeira de que dispunham. Neste aspecto, particularmente a Lei Complementar de nº 14 em seus artigos 2º, 3º, 4º e 5º, com seus respectivos parágrafos e incisos, é muito clara ao evidenciar que tais responsabilidades competem aos Estados (BRASIL, 1973, 1974; SOUZA, 2003).

Os objetivos da criação dessas RM era: primeiro, o de promover um planejamento de forma integrado; e, segundo o de prestar serviços comuns de interesse metropolitano. Cada RM dependia do financiamento do governo federal e do comando de um município-capital, ou seja, aquele município que melhor dispunha de condições estratégicas e políticas que o habilitasse a realizar não somente um governo local, mas também um governo capaz de formular e implementar políticas públicas em nível metropolitano (BRASIL, 1973, 1974; SOUZA, 2003).

Por fim, na Constituição Federal de 1988 houve um reforço no reconhecimento de que a gestão das Regiões Metropolitanas caberia aos governos estaduais. Entretanto, o que de fato ficou expresso na Carta Magna de 1988 foi apenas a delegação de que os estados deveriam assumir as competências referentes às Regiões Metropolitanas, porém sem previsão de criação de mecanismos de cooperação entre as três esferas do governo e provimento de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que as legislações estaduais também não criaram mecanismos que pudessem incorporar a gestão metropolitana do território em seus respectivos espaços (BRASIL, 1988; SOUZA, 2003).

Como se pode constatar neste breve histórico, a inserção da temática Região Metropolitana no contexto das legislações brasileiras ocorreu em um período fortemente marcado pelo autoritarismo e pela centralização do regime político da época. A Constituição Federal de 1967 e as Leis Complementares dos anos 70 foram todas emolduradas pelo período ditatorial, o que impregnou as escolhas institucionais, econômicas, políticas e sociais (BRASIL, 1967, 1973, 1974).

As Regiões Metropolitanas desempenharam o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico. Assim, a criação das Regiões Metropolitanas, a sua dependência dos recursos federais e das ações executivas estaduais, aliado ao formato de gestão que constringia o papel dos municípios que as integravam e à ausência de eleições diretas para governador e para muitos prefeitos, marcaram sua trajetória e a associaram a formas centralizadoras e autoritárias de gestão (SOUZA, 2003, p.153).

De acordo com Souza (2003), os próprios municípios individualmente também foram inseridos na lógica metropolitana do período ditatorial como instâncias

subalternas das decisões federais e das execuções estaduais. A esfera local sempre se apresentou subordinada dentro do regime militar não existindo espaço para diálogos pautados em cooperação. Nem mesmo a promulgação da Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985, estabelecendo as eleições diretas para os governos, contribuiu para o exercício de um diálogo cooperativo entre os municípios, destes com os estados e com os demais municípios da Região Metropolitana porque a competição eleitoral se sobrepôs às tentativas de diálogos cooperativos, atuações articuladas e partilhas dos escassos recursos disponíveis.

Souza (2003) enfatiza ainda que apesar da instauração progressiva de um novo ambiente político, agora pautado na redemocratização após a Constituição Federal de 1988 e o crescente processo de urbanização que se seguiu no país, tais fatos ainda não foram suficientes para enfrentar e minimizar os estigmas impressos no processo de consolidação das Regiões Metropolitanas, bem como mudar a direção da trajetória assumida nos primórdios de sua instituição fortemente marcada pelo regime autoritário.

O Estatuto da Metrópole, enquanto mais um instrumento jurídico e urbanístico de regulação do território a adensar a Política Urbana, pode renovar os debates em torno da questão. Não obstante as Regiões Metropolitanas com suas respectivas realidades, desdobramentos e problemas permanecerem fora da agenda de alguns constituintes federais, estaduais, de muitos governantes, do próprio aparato estadual e da sociedade em geral, ao menos no âmbito acadêmico e de alguns profissionais ligados à área do planejamento urbano o Estatuto da Metrópole vem incitar novas reflexões e quem sabe indicar novos caminhos a percorrer.

2.2.3.2 Regime político e seus mecanismos de descentralização e centralização

A administração de um regime político federal implica necessariamente a construção e a manutenção de um mecanismo de divisão do poder político e tributário, de forma a manter o equilíbrio entre os entes constitutivos da Federação, o que não é tarefa fácil. No Brasil, apesar de o país assumir esse tipo de sistema político, a questão da distribuição do poder político tributário de forma mais equilibrada e com isso manter as garantias constitucionais dos entes que compõem a Federação ainda se configura como um dilema. Não obstante a promulgação da Constituição Federal de 1988 ter dotado as esferas subnacionais de relevante autonomia administrativa, significativa responsabilidade na implementação de políticas públicas e um considerável usufruto dos recursos públicos nacionais nunca antes experimentados, o que ocorre na realidade é que no sistema federativo brasileiro, as políticas são desconcentradas e não, de fato, descentralizadas (BRASIL, 1988; SIMÕES, 2010; SOUZA, 2003).

No decorrer do século XX, a necessidade de estabelecimento de uma relação entre diferentes níveis de governo no Brasil incentivou a instauração de complexos

arranjos e articulações intergovernamentais, o que trouxe consequências também à gestão metropolitana. Entretanto, apesar de tais instrumentos de governança interfederativa não terem sido suficientes para enfrentamento dos dilemas emergentes, ao menos foram legitimados como importantes pela legislação e pelas decisões e práticas de alguns poderes executivos. E ainda, mesmo que o regime militar, marcado pelo autoritarismo centralizador do sistema democrático, cuja característica se pautava na descentralização, não tenham sido capazes de favorecer uma relação de cooperação vital para gerir as Regiões Metropolitanas, ao menos atualmente, com a instituição do Estatuto da Metrópole, a questão da governança interfederativa novamente ganha ênfase, permitindo a ampliação de discussões a respeito e, quem sabe, novas tomadas de decisões pertinentes (BRASIL, 1967, 1973, 1974, 1988, 2015; SIMÕES, 2010; SOUZA, 2003).

2.2.3.3 O Federalismo e seus reflexos

Por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, já se renunciava o federalismo no país. O federalismo brasileiro foi proclamado antes da Constituição republicana, por meio de um decreto do governo provisório em 15 de novembro de 1889, e sua formalização ocorreu com a revisão do texto constitucional de 1891, realizada por Rui Barbosa (SIMÕES, 2010).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios, enquanto entes constitutivos da Federação, assim como os estados assumem papel de destaque, uma vez que estão relativamente deslocados da jurisdição dos estados. No entanto, ao definir a participação dos três entes federativos na formulação e implementação de políticas públicas, a atual Carta Magna da República Federativa do Brasil não estabeleceu quais aparatos de cooperação iriam guiar as relações entre eles. Além disso, ao delegar a destinação de mais recursos financeiros para os municípios do que para os estados, a Constituição Federal de 1988 acabou por não permitir que os estados pudessem se voltar mais integralmente às realidades das Regiões Metropolitanas (BRASIL, 1988; SOUZA, 2003).

É evidente que apesar do novo formato federativo brasileiro, assumido após a Constituição Federal de 1988, muitos limites ainda se fazem sentir porque se por um lado este sistema político confere um alto grau de federalização das políticas públicas, por outro ele limita a autonomia das esferas subnacionais de governo na produção de legislações, nas decisões judiciais e na pouca alocação de poderes constitucionais conferidos a elas. Além disso, outros limites se fazem sentir como: o fato de as três esferas de governo do país ainda apresentarem relativo grau de autonomia; a existência de uma grande interdependência política e tributária entre os entes federados; a presença de escassos mecanismos de cooperação; a permanência de um desequilíbrio inter e intrarregional, o qual não tem sido enfrentado como deveria; e por fim, os resquícios de um modelo de gestão metropolitana

nascido no período autoritário que insiste em se fazer presente (BRASIL, 1973, 1988; SOUZA, 2003).

A insuficiência de estruturas políticas e administrativas nas Regiões Metropolitanas se repercute negativamente nas questões de governança urbana e metropolitana, o que faz com que os problemas regionais sejam tratados somente no âmbito local e como de responsabilidade exclusivamente local. Dessa forma, problemas e situações que deveriam ser tratados como questões metropolitanas, perdem-se em um vazio político e administrativo. Embora o Estatuto da Metrópole ainda deixe a desejar quanto a questões como essa, o fato é que ao menos existe agora uma brecha institucional para ampliação de discussões nesse sentido (BRASIL, 1988, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2003).

Os municípios brasileiros não são criações dos estados, eles possuem garantias constitucionais próprias e se apresentam como uma esfera governamental relativamente autônoma na medida em que dependem do estado e da nação, mas ao mesmo tempo possuem autonomia decisória e financeira. Existe no Brasil uma ideologia municipalista que se configura como uma das “construções discursivo-pragmáticas” (SOUZA, 2003, p.141) mais antigas da cultura política nacional. É por isso que tratar de assuntos pertinentes às Metrôpoles e as Regiões Metropolitanas não é algo tão simples como se pode parecer. Quando um país ou uma região faz a opção por traçar um específico caminho a ser trilhado e faz também a escolha pela adoção de um determinado regime político, os preços a serem pagos para mudá-los são muito altos, além de levar tempo para que as significativas mudanças conduzam a alterações em outros espaços políticos, sociais e econômicos (BRASIL, 1973, 1988, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2003).

Por outro lado, por mais que situações históricas vivenciadas no passado tenham poder de influenciar os resultados e a trajetória de certas decisões presentes e futuras, isso não significa necessariamente que levarão a movimentos na mesma direção predeterminedada no passado (SOUZA, 2003). É por isso que se pode pensar em reversão de uma determinada situação imposta quando se fala em instituição do Estatuto da Metrópole. O Estatuto da Metrópole complementa o Estatuto da Cidade, pois avança nas diretrizes para execução das funções públicas de interesse comum, nas definições conceituais, nos princípios para governança interfederativa e nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado. (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

2.2.3.4 As relações intergovernamentais

A centralização e o autoritarismo, característicos da institucionalização das Regiões Metropolitanas no regime militar, desencorajaram e não possibilitaram a criação de mecanismo de incentivo à cooperação entre os entes governamentais porque isso não fazia parte da agenda política da época. Por outro lado, sabe-se que essa cooperação é vital para a existência de uma Região Metropolitana, bem como

para o desenvolvimento de sua gestão, por isso precisa ser resgatada e constantemente mantida, principalmente em uma ambiência e queas decisões federais podem se sobrepor às políticas públicas de âmbito estadual e municipal. E para que uma Região Metropolitana possa existir são necessárias quatro modalidades de arranjos, são eles: o político, o institucional, o administrativo e o financeiro, os quais necessitam de articulação e cooperação entre as três esferas de governo, a saber, federal, estadual e municipal (BRASIL, 1973, 2015; SOUZA, 2003).

No entanto, a despeito do caráter descentralizado da Constituição de 1988, as relações de cooperação que têm existido entre as lideranças subnacionais ainda são induzidas pelo Governo Federal e mesmo assim permanecem limitadas a algumas poucas políticas públicas, como educação e saúde. Entretanto, a ausência formal de mecanismos regulatórios das relações intergovernamentais não significou inexistência de relações, pelo contrário, elas sempre existiram, porém não de cooperação e sim de competições e conflitos, o que de certa forma dificultou também a instituição, consolidação, desenvolvimento e gestão das Regiões Metropolitanas (BRASIL, 1973, 1988, 2015; SOUZA, 2003).

As relações estabelecidas entre os governos municipais e entre estes e os estados sempre foram marcadas por conflitos e competição. E após a instituição das Regiões Metropolitanas esses conflitos e competição não foram solucionados, ao contrário se mantêm. Por isso a instituição do Estatuto da Metrópole poderá vir a ser mais um instrumento jurídico urbanístico destinado a contribuir na esfera das relações intergovernamentais, uma vez que em seu artigo 2º, inciso IV a questão da governança interfederativa ganha destaque com a seguinte redação: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...] IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum [...]” (BRASIL, 2015).

Diante desse quadro e como se já não bastasse a existência de três atores neste cenário federal e seus respectivos poderes legislativos, quais sejam: a nação, os estados e os municípios, surge também um novo e quarto ator neste palco, ou seja, as Regiões Metropolitanas com a concomitante presença dos *municípios-capital*, considerados aqueles municípios que assumem a referência dentro das Regiões Metropolitanas as quais pertence. E como se não fosse suficiente a entrada de um novo ator no cenário, os próprios municípios se enfraqueceriam com essa entrada porque um dos principais princípios de um Regime Político Federal estava na possibilidade eminente de ser desconsiderado, qual seja, da autonomia dada aos municípios. A redução de autonomia municipal em razão da coercitiva participação nas Regiões Metropolitanas foi considerada por alguns segmentos da sociedade um retrocesso porque as cidades representam um espaço territorial, físico, administrativo e principalmente político diante do governo federal (SOUZA, 2003).

Portanto, a história brasileira presencia a entrada de mais um ente na gestão governamental, mais um ator a fazer parte da conjuntura de instâncias subnacionais em um país federativo, como é o caso do Brasil, onde conflitos e tensões relativos à distribuição de poder, assim como a expansão do papel dos governos, se mantêm conflitivos (BRASIL, 1973, 1974, 1988; SOUZA, 2003).

A convivência neste ambiente de instável equilíbrio, no qual o poder é simultaneamente dividido e compartilhado no interior do mesmo espaço territorial, faz acirrar-se ainda mais o histórico desequilíbrio existente inter e intra-regional no país. Além disso, a entrada de novos atores no processo decisório e de financiamento com lógicas e agendas muitas vezes completamente distintas e contraditórias exige a regulamentação de mecanismos institucionais de cooperação e convivência nesse cenário nacional. Nesse sentido, novamente se reforça que o Estatuto da Metrópole tem sua contribuição a oferecer (BRASIL, 1988, 2015; SOUZA, 2003).

Passadas poucas décadas desde a instituição das Regiões Metropolitanas, a experiência de gestão desse aglomerado de municípios tem passado por momentos de conflitos e tensões em suas relações inter e intragovernamentais. Merece registro o fato de que esses conflitos de competências entre as esferas de governo e que se estabelecem no âmbito das Regiões Metropolitanas não devem ser analisados sob o prisma político-partidário e financeiro porque senão corre-se o risco de não avançar nas discussões justamente por se pensar que tais variáveis são os empecilhos para o alcance dos objetivos propostos na Lei Complementar nº 14, de 1973, quais sejam, o de promover um planejamento de forma integrada e o de prestar serviços comuns de interesse metropolitano. E ainda, pensar em um modelo de gestão metropolitana dos territórios fixados somente na ideia de que os problemas são decorrentes de opções político-partidárias e de questões financeiras dos municípios, estados e país limita por demais as possibilidades de avanços no campo teórico e prático dos debates em torno do assunto (BRASIL, 1973, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2003).

2.3 Desafios e conquistas dos atuais instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do território

De forma geral, a Constituição Federal possibilitou a abertura das portas à participação popular nas tomadas de decisões coletivas; o Estatuto da cidade, por sua vez chegou para regulamentar as formas de participação, por meio da instituição de instrumentos como, por exemplo, o Plano Diretor; e, no momento presente, o Estatuto da Metrópole proporcionou um adensamento das discussões em torno da consecução da Política Urbana no âmbito nacional, apesar de se reconhecer que o avanço trazido ainda permaneça prevalentemente no âmbito da elaboração e definição conceituais e ainda limitadas sobre regulação das funções de interesse comum e de governança interfederativa de forma geral e dos instrumentos para execução de ações urbanas

integradas (BRASIL, 1988, 2001, 2015).

Diante de todos esses instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do território, cabe a todos buscar informações sobre a realidade urbana local e intervir por meio da participação nos espaços constituídos em todas as questões que afetam o convívio coletivo no meio urbano. A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, o Estatuto da Metrópole permitem que a sociedade em geral possa adquirir autonomia, liberdade e força para reivindicar direitos, bem como, propor alterações capazes de contribuir com o desenvolvimento do ambiente artificial (BRASIL, 1988, 2001, 2015).

A instituição de todo esse arcabouço institucional sobre o tema urbano foi acompanhado por muitos desafios, mas também por muitas conquistas. Dentre os desafios a serem superados encontra-se a necessidade de vincular a Política Urbana à política global de desenvolvimento do país em detrimento da instituição de uma política urbana setorialista, e para isso se faz mister definir e manter estratégias de intervenção com base territorial e estratégica e não baseada em setores, como por exemplo, voltar-se exclusivamente para os setores de mobilidade urbana, ou saneamento, ou recursos energéticos, ou pavimentação, ou telecomunicações e internet, ou até mesmo voltar-se exclusivamente à habitação. Não significa que não seja importante a oferta de serviços públicos vinculados à infraestrutura em rede, ou soluções de acessibilidade e circulação, ou a reestruturação da aglomeração urbana ou metropolitana, pelo contrário. Não é desejável uma ausência de investimentos na infraestrutura urbana em níveis não compatíveis com o crescimento (BRASIL, 1988, 2001, 2015; MARICATO, 1995; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

O que se defende é que uma Política Urbana de uma nação não deve se resumir a um único serviço vinculado à infraestrutura pública. É preciso romper com a visão setorialista que está impregnada na Política Urbana brasileira para que assim toda a extensão física da aglomeração urbana possa ser contemplada em suas diversas necessidades. Outro desafio é procurar minimizar ou mesmo extinguir os diversos descompassos entre as propostas contidas nas Normas Gerais de Direitos Urbanísticos e o que é efetivado na prática. Entre as promessas e as realizações, entre a Política Urbana *de fato* e a Política Urbana *de direito* persiste ainda um distanciamento. Portanto, são estes os desafios os quais devem se manter como contínuo objeto de reconhecimento, de análise crítica e de motivação para elaboração de indicativos de superação (BASSUL, 2011; DEAK; SCHIFFER, 2010; SILVA, 2010; SOUZA, 2003; SOUZA, 2010; VILLAÇA, 2010).

Por outro lado, quanto às conquistas, primeiramente situa-se o próprio avanço no aspecto institucional. Neste campo ela é inovadora no tratamento do sistema urbano, é coerente. O reconhecimento do Direito Urbanístico na Constituição Federal de 1988, a aprovação das Leis Federais nº 10.257 e

13.089, a consequente implementação e aprovação dos Planos Diretores em quase a totalidade dos municípios brasileiros, a instituição em 2003 de um Ministério específico para tratar de assuntos pertinentes ao Urbano – o Ministério das Cidades, o qual contribuiu para a organização do marco institucional, bem como a alocação de recursos e estruturação da Política Urbana, a instituição do Conselho das Cidades com prerrogativa consultiva e deliberativa não são fatos aleatórios e desprovidos de importância. Essas realidades em si já correspondem a um grande avanço e não podem ser desmerecidas. Anterior ao período em que não existia esse arsenal de normatizações sobre o tema Urbano a situação era bem diferente e a história do Brasil comprova isso (BASSUL, 2011; BRASIL, 1988, 2001, 2015; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2010; VILLAÇA, 2010).

Agora outro avanço digno de se comentar situa-se no aspecto da participação popular. A ampliação dos espaços de participação popular como, por exemplo, a instituição dos conselhos e a realização de conferências e audiências públicas são consideradas muito relevantes. Esses ambientes democráticos de participação, além de terem sido instituídos, têm também o reconhecimento oficial por parte do aparelho do Estado e da sociedade civil em geral.

Os espaços democráticos de deliberação e de fiscalização da eficácia das ações governamentais, acrescida de uma representação forte dos interesses coletivos da sociedade, são a base do exercício popular no controle das políticas públicas. Por isso, os conselhos e as conferências neste caso representam fóruns privilegiados em que a participação dos cidadãos pode se efetivar.

A natureza e o funcionamento dos conselhos advém do modelo constitucional brasileiro de organização do Estado democrático de direito, sob o regime federativo, fundado na descentralização político-administrativa e na participação popular. Daí a prioridade concedida aos conselhos municipais (SIMÕES, 2010, p.114).

Portanto, mesmo baseando-se no reconhecimento de que instrumentos legais, se considerados de forma isolada, não são suficientes para promoção de mudanças nas estruturas sociais, acredita-se que a instituição do arcabouço institucional e consequentemente de todas as possibilidades que dele derivaram trouxeram motivações e respaldo legal para todos aqueles que por opção lutam pela causa da redução da desigualdade nas cidades brasileiras. Tomando-se por base essa premissa, sustenta-se como importante se debruçar sobre os aspectos relacionados às funções sociais da cidade. Por isso, parte-se em defesa de duas realidades.

Primeira, que o gestor municipal em consonância com as prerrogativas estabelecidas nas Leis Federais nº 10.257 e nº 13.089 implemente tais leis em seu Plano Diretor de forma a articular as diversas políticas setoriais no enfrentamento dos problemas urbanos. Segunda realidade defendida, que o exercício da cidadania seja amplamente incentivado e os locais de participação como fóruns, conselhos e outras instâncias

participativas plenamente acessíveis. Com essa participação ativa da população nas questões afetas à melhoria da cidade, ao cumprimento e observância das normas que estabelecem a forma e organização do parcelamento, destinação e ocupação do espaço urbano definidos no Plano Diretor, as ações governamentais poderão ser melhor fiscalizadas e um possível desvio no cumprimento das funções sociais da cidade mais facilmente percebido e recolocado no centro das decisões do planejamento urbano municipal (BRASIL, 2001, 2015).

3 Conclusão

Conclui-se que, a retomada contínua dos estudos sobre os instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação dos territórios que compõem a Política Urbana Brasileira, é capaz de ampliar o universo informacional a respeito de realidades tão importantes para o presente e futuro das cidades do século XXI, quais sejam, o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Humano.

E como se pode perceber não são poucos e nem pequenos os desafios a serem enfrentados para a efetivação de normatizações que avancem na consolidação de uma Política Urbana no Brasil. Entretanto, parte-se do reconhecimento de que instrumentos legais quando adensados a outros, podem potencializar gradativas mudanças nas estruturas sociais, políticas e econômicas desde que aqueles que ainda não perderam as esperanças permaneçam motivados e, contrariando a visão corrente determinista, façam cada um individualmente e coletivamente a sua parte na construção de uma Metrópole mais humana, porque apesar de realidades passadas influenciarem o presente, a história futura é processo aberto.

Referências

- BARROS, A.M.F.B.; CARVALHO, C.S.; MONTANDON, D.T.O *Estatuto da Cidade Comentado*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011.
- BASSUL, J.R. *O Estatuto da Cidade dez anos depois*. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1967.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF, 1969.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Complementar nº 14*, de 08 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF, 1973.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Complementar nº 20*, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília, DF, 1974.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade, qual seja a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras

- providências. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a instituição do Estatuto da Metrópole, alterando a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências. Brasília, DF, 2015.
- CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. In: FORUM SOCIAL MUNDIAL, 5., Porto Alegre, PR. *Anais...* Porto Alegre, PR, jan. 2005. p.1-7. 2005.
- DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.10-18.
- GOHN, M.G. Os movimentos e as lutas do período de 1964 a 2004 em São Paulo. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., Coimbra, Portugal. *Anais...* Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra, 2004. p.1-14.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O.D.; RODRIGUES, J.M. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=pt. Acesso em: 20 jun. 2015.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Cad. CRH*, v.27, n.71, p.417-429, 2014.
- SCHIFFER, S.R. São Paulo como polo dominante do mercado unificado nacional. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.73-110.
- SILVA, R.T. A regulação e o controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.261-312.
- SIMÕES, C. *Curso de Direito do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Rev. Lua Nova*, n.59, p.137-159, 2003.
- SOUZA, M.A.A. O II PND e a Política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.111-143.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.169-243.