

# Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental

---

Ano I

Número 2

---

## Editores

Fábio Paixão

Rogério Rodrigues



## Diretores

Fábio Paixão

José Roberto Penz

Rogério Rodrigues

Tuchau Rodrigues

## Conselho Editorial

Antônio Pasqualetto  
Cristina de Araújo Lima  
Douglas Vieira de Aguiar  
Edésio Fernandes  
José Carlos de Freitas  
Luciana Truda Boaz  
Luis Portella Pereira

Nathália Arruda Guimarães  
Simone Sales Assunção  
Sylvio Capanema de Souza  
Toshio Mukai  
Vanêsa Buzelato Prestes  
Victor Carvalho Pinto

## Colaboradores deste Volume

Alencar João Dall'Agnol, Edésio Fernandes, Luis Portella Pereira,  
Maria de Lourdes de Moura, Victor Carvalho Pinto

# A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil

EDÉSIO FERNANDES

*Jurista e Urbanista; Professor da Development Planning Unit da University College London e do Lincoln Institute of Land Policy; Consultor da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.*

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 As Bases do Novo Marco Jurídico-Urbanístico: do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2001; 3 O Paradigma do Legalismo Liberal; 4 O Novo Paradigma Jurídico-Urbanístico; 5 Princípios e Institutos do Direito Urbanístico – e Questão da Propriedade Imobiliária Urbana; 6 Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais: Direito Subjetivo dos Ocupantes; 7 Os Desafios da Gestão Urbana; 8 Conclusão: Construindo as Bases do Direito à Cidade.

## 1 Introdução

A urbanização rápida foi seguramente um dos maiores fenômenos globais do século XX e, em que pese o declínio das atividades industriais tradicionais que requerem a urbanização como suporte, as taxas de crescimento urbano vão continuar aumentando de maneira significativa no século XXI, sobretudo no contexto do mundo em desenvolvimento. Isso porque a cidade continuará sendo o palco da nova economia pós-industrial e da nova configuração econômica e financeira que já está sendo identificada no contexto do mercado global. Enquanto a América Latina já se encontra solidamente urbanizada, países da África e da Ásia estão atualmente passando por um processo crescente de migração rural-urbana.

Como resultado desse processo de urbanização rápida ao longo de poucas décadas, a América Latina é hoje a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, com 75% da população vivendo em cidades. Em que pesem as muitas diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano verificados nos diversos países da região, de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental.

No Brasil, paradigma regional do melhor e do pior do desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive em cidades. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio.

Tal processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto na maioria dos países em desenvolvimento, também tem se caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às conseqüências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado.

Como resultado: de acordo com dados recentes de diversas fontes, 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; um percentual crescente de pessoas têm dormido na rua, mesmo tendo casas, para não terem que arcar seja com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O déficit habitacional em áreas urbanas foi recentemente estimado em 7.2 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades. Em suma, o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana.

Em particular, uma das principais características estruturais do processo de urbanização na América Latina é certamente o fato de que a produção social do espaço urbano tem se dado cada vez mais através de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. De acordo com dados conservadores da CEPAL, pelo menos 40% da população urbana vive informalmente na região. Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que, ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia através de

processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Os dados são imprecisos mas sugerem que mais da metade da população das grandes cidades vive informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de ocupação precária.

Complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país; a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano; a renovação das práticas seculares de clientelismo político, etc.

Trata-se de fenômeno cuja compreensão adequada depende fundamentalmente de um esforço consistente de produção acadêmica transdisciplinar e articulada que produza informação e análise acerca de suas múltiplas dimensões, o que de fato já vem acontecendo, de maneira cada vez mais significativa, desde o final da década de 1960. Nesse contexto, é da maior importância a compreensão do papel do Direito no processo de urbanização, especificamente no que toca aos processos de planejamento e gestão urbana, esta sendo cada vez mais reconhecida, no Brasil e internacionalmente.

De fato, a discussão das causas desse processo histórico já gerou uma rica tradição de pesquisa urbana na qual análises econômicas, sociais, políticas e culturais têm cada vez mais dado lugar a leituras interdisciplinares, mas recentemente tem sido compreendido que, embora a tradição brasileira e latino-americana de pesquisa urbana tenha há muito negligenciado essa dimensão, a ordem jurídica liberal ainda em vigor tem sido responsável em grande parte pelo padrão da urbanização na região.

Não há como enfrentar esse enorme desafio que é promover reforma urbana no Brasil se não se fizer uma profunda reforma jurídica no país: cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do Direito nas parcerias acadêmicas e político-institucionais que têm se formado.

Contudo, embora avanços significativos nesse sentido tenham sido promovidos nos últimos anos por número crescente de seminários, congressos,

publicações e linhas de pesquisa que têm, de maneira cada vez mais direta, estabelecido essa ponte entre a ordem jurídica e a cidade, o futuro desse movimento vai depender fundamentalmente do desfecho de um embate conceitual e político que tem se verificado no país entre dois paradigmas conceituais jurídicos-políticos distintos acerca do lugar que o Direito tem ocupado no processo de urbanização socioespacial, inclusive na determinação do padrão vigente de segregação socioespacial.

Da mesma forma, no contexto do processo crescente, ainda que tão frágil, de democratização dos países latino-americanos, uma ênfase cada vez maior tem sido colocada nas possibilidades que a reforma da ordem jurídica aplicável aos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano pode vir a ter na promoção de uma redoma urbana comprometida que seja com princípios de inclusão socioespacial e sustentabilidade ambiental.

Também tem ficado claro que, com frequência, os importantes avanços conseguidos no nível local por gestões urbanas progressistas têm encontrado limites e mesmo barreiras intransponíveis nas defasadas ordens jurídico-urbanísticas nacionais. Como resultado da crescente mobilização sociopolítica – não apenas de movimentos sociais urbanos, mas também de setores do capital imobiliário produtivo que têm sido afetados pela sobrevivência de uma ordem jurídico-urbanística essencialmente especulativa – assim como o Brasil alguns países latino-americanos estão vivendo um processo de mudanças legislativas e jurisprudenciais importantes, ensejando a consolidação de um ramo novo do Direito Público, qual seja, o Direito Urbanístico.

Em especial, desde meados da década de 1980, Brasil e Colômbia têm indicado caminhos promissores para a promoção de uma reforma jurídica na região.

Em todos os níveis governamentais, cabe a todos os atores sociopolíticos e agentes institucionais interessados na questão urbana defender, ampliar e aprimorar a nova ordem jurídico-urbanística que vem sendo sistematicamente criada no Brasil desde o processo de abertura política, e mais especialmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do internacionalmente aclamado Estatuto da Cidade, de 2001.

Os desafios, porém, são muitos.

## 2 As Bases do Novo Marco Jurídico-Urbanístico: do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2001

Para que tal reforma jurídica possa ser feita no campo do urbanismo, é essencial a compreensão das bases do novo marco jurídico-urbanístico que se

encontra em vigor, sobretudo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e que foi posteriormente consolidado pelo Estatuto da Cidade de 2001. É crucial compreender essa nova ordem jurídica – seu potencial, suas implicações e seus pressupostos – para que se possa materializá-la. Compreendê-la é fundamental para que essa ordem possa ser efetivamente aplicada.

A verdade é que todo o processo de crescimento rápido das cidades brasileiras, ao longo do século XX, e sobretudo na sua segunda metade, e que provocou mudanças drásticas na sociedade brasileira – mudanças socioeconômicas profundas, mudanças territoriais, culturais e ambientais – se desenvolveu sem uma base jurídica adequada. Ao longo do século XX, havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil. Ou seja, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se deu sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas que levou à transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial.

Nesse contexto, uma grande novidade foi a aprovação da Constituição Federal de 1988 e, com ela, uma grande conquista da sociedade brasileira foi a inserção, pela primeira vez na história constitucional brasileira, de um capítulo sobre política urbana. Dois pequenos artigos que revolucionaram a ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava plenamente urbanizado, e que as formas de organização socioeconômica e político-territorial do país eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916.

Mais de dez anos depois de um processo de intensa discussão e negociação no Congresso Nacional, esse capítulo constitucional foi regulamentado na forma de uma lei-marco fundamental, o Estatuto da Cidade. O Brasil tem ganhado prêmios internacionais pelo simples fato de ter aprovado o Estatuto da Cidade. Hoje, o desafio a ser enfrentado é o de materializar essa ordem jurídica criada pela Constituição de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/2001. Desafio esse colocado para todos os agentes institucionais em todas as instâncias governamentais, todos os administradores públicos, bem como todos os atores sociais, sejam indivíduos, sejam entidades representativas da sociedade organizada.

Esse desafio é especialmente significativo para os operadores do Direito: juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores, estudantes de Direito, essa é uma categoria que está sendo veementemente chamada,

ainda que tardiamente, para enfrentar esse enorme desafio que é materializar a ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade e, assim, contribuir com outros atores no sentido da promoção da reforma urbana no Brasil.

Num primeiro momento, isso exige da parte dos operadores do Direito que obtenham informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus princípios, bem como seus institutos, mecanismos e processos. Em um segundo momento, é necessária a promoção de debates que promovam uma análise crítica acerca das possibilidades dos novos institutos, estratégias e processos de gestão urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade. E, em um terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para os juristas brasileiros seja o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e pró-ativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados.

Para tanto, é fundamental que um trabalho de aproximação seja feito entre os vários agentes e atores do processo de reforma urbana, sobretudo para que se construa uma linguagem interdisciplinar. A verdade é que os urbanistas têm feito um esforço maior para entender o papel que a lei tem no processo de produção das cidades do que os juristas.

Mais do que nunca, espera-se dos juristas que também façam esse esforço no sentido de entender o papel que o Direito tem tido na produção desse padrão excludente de urbanização no Brasil – bem como o papel que o Direito pode vir a ter na promoção da reforma urbana. Um desafio duplo se encontra colocado para os juristas brasileiros.

### 3 O Paradigma do Legalismo Liberal

Como no Brasil, o crescimento urbano rápido dos países da América Latina tem se dado sob a égide do paradigma ainda dominante do legalismo liberal. Uma longa tradição civilista tem há quase dois séculos determinado e privilegiado a definição dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana, e por conseguinte as possibilidades de intervenção do Estado na criação de uma ordem urbanística que seja também expressiva de interesses coletivos e necessidades socioambientais. Concebida a propriedade imobiliária quase que exclusivamente como uma mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário, qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e incluyente.

Típica da visão civilista é a absolutização da forma específica da propriedade individual plena, em detrimento de outras formas restritas e/ou coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária. Além disso, prevalece na ordem jurídica civilista tradicional a noção obsoleta de que o direito de construção é mero acessório do direito de propriedade, bem como a idéia de que não cabe ao poder público se ressarcir pelo investimento público que causa valorização à propriedade individual, através de mecanismos de captura das mais-valias urbanísticas. O civilismo na determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana tem sido agravado ainda mais pela burocratização excessiva das práticas contratuais e comerciais, especialmente no que toca às exigências do registro imobiliário e às regras de acesso ao crédito formal.

A tradição do civilismo na definição dos direitos de propriedade tem sido acompanhada pela prevalência da ideologia do positivismo jurídico, que afirma o monopólio estatal da produção da ordem jurídica, em um contexto político regional que ainda reconhece a exclusividade da representação democrática na formação da ordem jurídico-institucional. Dadas as várias formas históricas de exclusão sociopolítica de grande parte da população dos processos decisórios e de controle do aparato estatal por grupos socioeconômicos dominantes, durante o pico do processo de urbanização rápida – nos anos 70 e 80 – a ordem pública nas cidades latino-americanas foi reduzida a uma ordem estatal pouco democrática, quando não autoritária.

Contudo, se devido ao civilismo liberal o crescimento urbano rápido se deu em grande medida em condições de *laissez faire*, naquelas cidades brasileiras e latino-americanas onde houve alguma intervenção estatal significativa através de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, criou-se uma tradição – ainda que incipiente – de planejamento tecnocrático, geralmente baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, e cuja aplicação não pode ser devidamente verificada dada à falta de capacitação dos órgãos públicos, sobretudo no nível local. Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e por conseguinte para a determinação do lugar dos pobres na cidade.

Nesse mesmo contexto – mesmo que ainda que toda uma poderosa argumentação de base civilista seja com frequência acatada para colocar obstáculos à aprovação de regras jurídicas que possam instaurar uma nova ordem urbanística – tem-se consolidado a idéia errônea de que os ganhos decorrentes do planejamento urbano seriam direitos adquiridos dos proprietários privados.

Além disso, deve-se mencionar, ainda que de passagem, que o crescimento dessa ordem jurídico-urbanística tem se dado de maneira dissociada do crescimento da ordem jurídico-ambiental, ordem essa que, ainda que afirme nominalmente interesses sociais e direitos coletivos de preservação ambiental, geralmente parte do pressuposto de um meio ambiente naturalizado, abstrato, sem base fundiária – e por conseguinte não enfrenta a estrutura fundiária concentrada e os profundos conflitos de direitos de propriedade historicamente existentes nas cidades latino-americanas.

É dessa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que se alimentam a informalidade urbana e a exclusão socioespacial – e é nesse contexto que o direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana. Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil e no contexto mais amplo da América Latina, combinando especulação imobiliária, vazios urbanos, degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural e a proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos essencialmente precários.

Dois outros fatores têm agravado ainda mais essa situação. Por um lado, mesmo nos contextos em que uma nova ordem pública tem sido constituída com propostas de inclusão social, integração territorial e sustentabilidade ambiental, a ordem jurídico-urbanística continua não tendo um suporte adequado nos princípios de gestão político-institucional e administrativa. Direitos nominalmente reconhecidos não são passíveis de materialização na falta de processos, mecanismos e instrumentos adequados. Além disso, a ordem jurídico-institucional em vigor não reflete a ordem urbano-territorial, não apenas por não dar condições efetivas de ação aos governos locais, mas também por não tratar devidamente da ordem metropolitana. Para complicar ainda mais esse quadro, as condições de gestão administrativa ainda têm sido caracterizadas por uma renovada confusão entre valores privados e públicos.

Por outro lado, associada a uma forte tradição do legalismo – que vê o direito apenas como um sistema objetivo, neutro e a – histórico, e que vê a lei tão-somente como um mecanismo de resolução de conflitos – a sobrevivência de uma cultura de formalismo jurídico tem reduzido sobremaneira o espaço de uma interpretação judicial progressista. O olhar da maioria dos juristas e juízes ainda é profundamente marcado pelo paradigma civilista, que se encontra materializado nos currículos obsoletos das faculdades de direito no Brasil e nos países latino-americanos, sendo que as decisões judiciais mais comprometidas com outros princípios e valores tendem a ser anuladas por tribunais superiores conservadores.

Como resultado, todo um processo de questionamento dessa ordem jurídica excludente e segregadora tem acontecido no Brasil e em diversos países latino-americanos, combinando um movimento crescente de justiça informal e pluralismo jurídico, com uma renovada mobilização social (incluindo a ação de novos atores como o Ministério Público no Brasil), bem como de setores do capital imobiliário, no sentido de que uma profunda reforma jurídica seja promovida como condição *sine qua non* para a promoção de uma reforma urbana na região.

Como consequência desse processo, uma nova ordem jurídico-urbanística está de fato se delineando aos poucos na América Latina, sendo que, especialmente desde meados da década de 1980, Brasil e Colômbia estão na liderança desse movimento político-conceitual, apontando novos caminhos e indicando possibilidades.

#### 4 O Novo Paradigma Jurídico-Urbanístico

Ainda que o Brasil e os diversos países latino-americanos estejam experimentando processos de reforma jurídico-urbanística de maneiras distintas e em ritmos diferentes, há uma série de princípios orientadores comuns a tais processos, e que têm sido cada vez mais materializados nas ordens constitucionais e legais de vários países da região.

O mais importante desses princípios é certamente o da função socioambiental da propriedade e da cidade, que por sua vez é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível apenas à ordem dos interesses estatais. Trata-se na verdade de uma noção antiga e já repetida em várias constituições brasileiras, mas que, pela primeira vez, na Constituição de 1988, e especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, se tornou uma noção consistente e não uma mera figura de retórica sobretudo na medida em que esse princípio se traduz na ordem constitucional brasileira em direitos coletivos novos e inter-relacionados.

Como consequência, tal como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos no sentido de constituir um nova ordem jurídico-urbanística que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processo de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura

das mais-valias urbanísticas e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

O direito coletivo ao planejamento das cidades – isto é, o direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais – ganhou expressão na determinação constitucional da obrigação dos municípios com mais de 20.000 habitantes de formularem seus Planos Diretores como condição mesma de reconhecimento dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O direito coletivo à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística é o direito de todos – individualmente, por intermédio de representantes, eleitos ou através de outras formas de organização de interesses coletivos – de participarem da gestão das cidades.

## 5 Princípios e Institutos do Direito Urbanístico – e Questão da Propriedade Imobiliária Urbana

Esse conjunto de direitos coletivos deve ser considerado à luz desse eixo estruturante que é a noção da função socioambiental da propriedade e da cidade. Constitui o ramo novo do Direito brasileiro, de maneira autônoma, que é o Direito Urbanístico.

Contudo, ainda existe uma discussão retórica entre juristas acerca da autonomia do Direito Urbanístico, discussão essa que é perversa na medida em que tem implicações perigosas, como, por exemplo, o fato de que até hoje a grande maioria dos currículos das faculdades de Direito do país não oferecem a disciplina do Direito Urbanístico. Em que pese o fato de que no Brasil já há uma ordem jurídica constituída e consolidada, de base constitucional, as escolas de Direito ainda se recusam a enfrentar o fenômeno da urbanização e o tratamento jurídico que foi dado a esse fenômeno no Brasil.

O Direito Urbanístico tem um objeto claramente definido e da maior importância, qual seja, promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano. Os princípios do Direito Urbanístico também são claramente definidos, seja na ordem constitucional, seja na ordem legal e infraconstitucional. O primeiro deles é o princípio do urbanismo como função pública e não apenas como função estatal. O segundo é o da supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas. O terceiro é o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas.

Um outro princípio fundamental também já consagrado na nossa legislação urbanística é o da separação entre o direito de construir e o direito

de propriedade, que está na base até de institutos recentes, como o do solo criado e o da transferência de construir. Outro princípio é o da coesão das normas urbanísticas e o da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, princípio esse que se traduz, por exemplo, em instrumentos que visam à utilização extrafiscal da tributação através do imposto predial progressivo ou regressivo. A Colômbia tem enfrentado essa questão de forma mais significativa do que o Brasil, promovendo de maneira sistemática a captura das mais-valias produzidas pela ação urbanística, e assim redirecionando para a comunidade aquela valorização imobiliária agregada ao valor do patrimônio individual pela ação do poder público.

Há vários institutos brasileiros de Direito Urbanístico em estágios diferenciados de consolidação, que vão desde planos diretores, planos de ação ou planos estratégicos, zonas especiais de interesse social, parcelamento do solo, zoneamento, índices urbanísticos, passando por indicadores urbanísticos como taxas de ocupação, modelos de assentamentos, coeficientes de aproveitamento, etc. A idéia brasileira das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, por exemplo, tem influenciado as políticas públicas de outros países, sobretudo a partir da avaliação positiva feita por ONGs internacionais que trabalharam no Brasil e testemunharam o impacto positivo que esse tipo de instrumento pode ter na dinâmica do mercado imobiliário, de forma a reservar áreas para a população de menor poder aquisitivo. São muitos os instrumentos específicos, como parcelamento ou edificação compulsórios, tributação progressiva, desapropriação com uso de título da dívida pública, direito de superfície, crédito de construção.

O conjunto de leis de cunho urbanístico no Brasil é enorme. Começando pela Constituição e o Estatuto da Cidade, há uma diversidade de leis federais, estaduais e municipais. Ou seja, não há como não reconhecer a autonomia desse ramo do Direito Público brasileiro, não há mais como negar a importância e a urgência de se inserirem no currículo das faculdades de Direito o estudo, a informação, a análise crítica sobre essa nova ordem jurídica, sobretudo de forma que essas leis possam ser lidas à luz dos princípios próprios desse ramo do Direito: esse é o maior desafio.

De fato, talvez o maior problema do Direito Urbanístico no Brasil hoje seja a redução de seus princípios, isto é, a redução do seu potencial por conta de uma leitura civilista de normas de Direito Público, uma leitura individualista de direitos coletivos. Ou seja, o problema não é a falta de lei, mas a falta de leitura adequada desses princípios e objetivos, que têm que ser lidos a partir de sua lógica própria, do regime jurídico novo que o princípio da função socioambiental da propriedade instaurou.

Para tanto, é preciso mudar o paradigma de interpretação. Estudar o Direito Urbanístico do Brasil no século XXI implica várias ordens de articulações básicas. A primeira é esse esforço sistemático e consistente de interpretação das leis urbanísticas à luz dos princípios próprios do Direito Urbanístico. A segunda é caminhar para além dessa dimensão interna do Direito no sentido da construção de uma hermenêutica para a interpretação dos princípios legais a partir da consideração da análise crítica dos processos de produção de leis. De fato, é fundamental que se possa caminhar para além da leitura formalista, legalista, positivista e tradicional das leis, no sentido de entender como esse processo legislativo se dá – quem participa, como participa, etc. A lei não é feita pelo jurista, então, por que na interpretação dela, não se faz um esforço mais sistemático de se recuperar a finalidade e as intenções do processo jurídico-político, especialmente em torno da questão do direito de propriedade?

Quanto a essa questão do direito de propriedade, o jurista brasileiro deve fazer um esforço de “arrancar” o tratamento de direito de propriedade do Código Civil, do Direito Civil, e inserir a discussão sobre direito de propriedade no Direito Público, no Direito Urbanístico. Que o Código Civil regulamente as relações civis a respeito da propriedade: a definição da propriedade e das possibilidades econômicas de aproveitamento da propriedade é uma definição da ordem pública. É fundamental “arrancar” o direito de propriedade daquele contexto dos direitos individuais, no qual historicamente sempre se abrigou, para interpretá-lo à luz dos direitos coletivos reconhecidos.

Nesse novo contexto, há que se enfrentar o mito muito forte de que existe na ordem jurídica brasileira um conceito único e universal abstrato a-histórico, quase natural de propriedade. A verdade é que a ordem jurídica brasileira já avançou enormemente no sentido de reformar as várias formas de propriedade: existem muitos direitos de propriedade e existem muitas formas de propriedade (propriedade móvel, imóvel, rural, urbana, pública, privada, estética, intelectual, financeira), sendo distintas as relações sociopolíticas que se dão em torno desses direitos diferentes. A regulamentação jurídica desses diferentes direitos de propriedade é extremamente diferenciada no Brasil. Ao longo do século XX, o Estado conseguiu reformar fundamentalmente muitas dessas formas de propriedade e relações sociais de propriedade, em quase todos os campos, como, por exemplo, a propriedade financeira e a propriedade individual, de tal modo que atualmente se pode até discutir com legitimidade o neoliberalismo, ou seja, a conveniência ou não de o Estado sair da jogada, devolvendo a regulação dessas formas de propriedade para o mercado.

Contudo, falar em neoliberalismo seria uma falácia no que diz respeito a pelo menos uma forma específica de propriedade, a propriedade imobiliária urbana. Nunca houve reforma do paradigma liberal clássico, ou seja, ainda se aplica de maneira dominante o paradigma tradicional dos direitos individuais da propriedade vista quase tão-somente como uma mercadoria, uma propriedade cujo conteúdo econômico é pré-determinado pelo interesse individual do proprietário, sendo o escopo de ação do poder público extremamente limitado e com pouquíssimas considerações de valores ambientais e sociais.

Para consolidar a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade propõe que esse paradigma civilista em relação à forma específica de propriedade imobiliária urbana seja revogado. Para ser reconhecida, a propriedade imobiliária tem que cumprir uma função socioambiental. Parece um avanço enorme, mas a verdade é que outras ordens constitucionais vão muito além, como, por exemplo, a ordem constitucional colombiana, que não fala que a propriedade privada “deve cumprir” uma função social para ser reconhecida, mas sim que a propriedade “é” uma função social. Tal tratamento se aproxima mais de outras constituições de países mais industrializados, onde a propriedade é mais uma obrigação social do que um direito individual.

O que se propõe na nova ordem jurídico-urbanística no Brasil é que o direito de propriedade não tenha um conteúdo prévio, não tenha nem mesmo uma listagem de critérios a serem obedecidos para se poder dizer se a propriedade cumpre ou não sua função socioambiental. O que a Constituição federal de 1988 fez com extrema sabedoria, a meu ver, foi inserir a definição desse direito num processo político. Em outras palavras, é o processo político de elaboração das leis urbanísticas que vai determinar o conteúdo desse direito. E a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito local e especialmente através da Lei do Plano Diretor Municipal, que vai dizer quando, em que condições e em que medida a propriedade – privada e pública – cumpre sua função social. O desafio é fazer com que os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes aprovelem seus planos diretores dentro do prazo legal em 2006.

Nesse contexto, toda e qualquer lei urbanística e ambiental no Brasil – seja a lei dos perímetros municipais, a lei do zoneamento territorial e, sobretudo, a lei do Plano Diretor – tem a função de reformar o civilismo e assim instituir o paradigma da função socioambiental da propriedade e da cidade. Esse é o grande momento do encontro entre interesses individuais e coletivos nos casos em que a utilização desse bem não-renovável que é o território municipal.

Nesse contexto da função social da propriedade, da mesma forma que os princípios civilistas tem que ser superados, não se pode mais reduzir a noção de função socioambiental da propriedade meramente à idéia de limitações administrativas externas ao exercício do direito, o que é muito do gosto dos administrativistas. Trata-se de recuperar a lição de José Afonso da Silva, que há quase 30 anos insiste no princípio da função social da propriedade como princípio interno e constitutivo do direito e que o define – e não como mera “parede externa” colocada ao exercício de um direito pré-determinado.

O Estatuto da Cidade promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização. É fundamental que o poder público local ocupe e assuma a liderança desse processo, seja indicando o que pode acontecer onde e como, mas também impondo obrigações de que certos comportamentos aconteçam, como e quando – ou mesmo dizer que o comportamento não pode acontecer. Trata-se de mais uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro.

## 6 Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais: Direito Subjetivo dos Ocupantes

Outro ponto crucial para compreensão da nova ordem jurídico-urbanística diz respeito à regularização fundiária dos assentamentos informais, especialmente quanto às possibilidades de materialização desse outro direito coletivo reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. De fato, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade plenamente reconhecem o direito dos moradores em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas ou privadas a permanecerem nessas áreas. Em 2000, o direito social de moradia foi acrescentado à Constituição de 1988 por uma emenda constitucional. Desde então, ainda que em um contexto de disputa por hegemonia, uma série de decisões judiciais de natureza progressista tem determinado e ampliado as condições de validação desses princípios e direitos sociais.

Contudo, pouca gente entendeu o impacto da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. O que acontece é que hoje não se pode mais falar de regularização fundiária tão-somente como sendo algo que se encontra no âmbito da ação discricionária do poder público, que a faz quando quer, de acordo com os critérios que acha que deve seguir, quando for pressionado

pela população ou quando tiver compromissos políticos com a população. Existe juridicamente constituído no Brasil hoje um direito subjetivo do ocupante à regularização, em condições especificadas na lei, e isso mesmo contra a vontade do poder público.

O que se disputa hoje é um conceito de regularização, ou seja, se for entendido que a regularização é um processo multidimensional que deve combinar uma dimensão jurídica de legalização das áreas e titulação dos lotes com uma dimensão urbanística, ambiental e social, é crucial que medidas efetivas sejam tomadas nesse sentido através de programas e políticas compreensivas de regularização. Na falta de tal resposta pelo poder público, o caminho do reconhecimento judicial de direitos de posse e propriedade em terras privadas e em terras de particulares continuará aberto aos ocupantes dos assentamentos informais, ainda que em condições cuja sustentabilidade socioambiental seja inadequada.

O que se coloca claramente é que a escala do problema atualmente – lembrando-se que o Banco Mundial há pouco tempo acenou com o dado de que em 2002 no Brasil foram construídas 1 milhão de moradias, 700 mil das quais ilegalmente – tem indicado a existência de cerca de 80% de informalidade urbana nas cidades brasileiras, não apenas nas grandes, mas cada vez mais nas de médio e pequeno porte. Hoje, cerca de 40% das cidades brasileiras com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos. Isso não é um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento, mas o modelo ele mesmo. Não estamos falando de uma exceção, mas da regra. A informalidade é estrutural e estruturante dos processos de produção de cidades e, como tal, não pode ser enfrentada apenas com políticas setoriais isoladas, mas tem que ser trazida para o coração do planejamento urbano, das políticas habitacionais, urbanas e fundiárias.

Por outro lado, a gravidade e as implicações do problema indicam que não se trata de um problema local, razão pela qual não podem ser enfrentados tão-somente pelos municípios; requerendo-se uma articulação federativa mais sistemática entre municípios, estados e União. Não se trata apenas de uma questão de competência jurídica; estamos falando de um problema que é de todos, social e nacional. De alguma forma, temos todos de enfrentar esse processo, uma vez que, por ação ou omissão, todos os setores da sociedade, administradores públicos e operadores do Direito, são responsáveis por esse processo consolidado ao longo de décadas. A distribuição de responsabilidades é crucial para que a busca de soluções efetivas possa ser enfrentada.

Em grande medida, a informalidade urbana no Brasil, no tocante ao acesso à terra e à moradia decorre da tradição civilista e dos direitos individuais,

bem como do caráter elitista das leis urbanísticas brasileiras. Aqueles municípios que fizeram algum esforço de planejamento urbano fizeram-no de forma a desconsiderar as realidades socioeconômicas das cidades, reservando para os pobres lugares fora das áreas do mercado, tais como áreas públicas ou ambientalmente inadequadas à presença humana. Outro problema é a total falta de compromisso da legislação urbanística brasileira – do código de obras à lei do zoneamento – com capacidade de gestão, monitoramento e fiscalização pelo poder público. São leis fadadas a não terem impacto na realidade, sendo que algumas práticas de ilegalidade são mais toleradas e mais justificadas do que outras.

Atualmente, pode-se falar em tolerância 100% dos processos cada vez mais significativos de ocupação descontrolada de áreas urbanas. O problema é que, com o tempo, essa tolerância gera direitos, e é esse o embate que deve ser enfrentado. O direito à regularização tem que ser traduzido em programas e ações públicas e sociais que compatibilizem três dimensões: a escala enorme do problema; os padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos; e, por último, os direitos a serem reconhecidos àquela população residente em assentamentos informais.

As experiências mais promissoras e interessantes têm uma escala ínfima, como, por exemplo, 300 famílias, etc., ou seja, são experiências que não podem ser trazidas para um patamar significativo que provoque impacto na realidade. Quando essas experiências são promovidas em escala maior, abre-se mão de critérios urbanísticos, valendo qualquer coisa. Com isso, a questão da regularização jurídica se torna mais grave. A verdade é que mais se avançou no Brasil na urbanização das áreas do que na regularização jurídica; pouquíssimos foram os municípios que conseguiram chegar à regularização; a maioria dos que chegaram não conseguiu registrar os títulos.

É fundamental que nessa equação entre escala, padrões e direito haja também uma reflexão crítica sobre os tipos de direitos a serem reconhecidos. Problemas coletivos requerem soluções coletivas, sejam elas soluções urbanísticas ou jurídicas. Não há como enfrentar a escala do problema de titulação no Brasil com o tratamento individualizado que tem sido dado a ele. O Estatuto da Cidade já oferece um espaço de reconhecimento de direitos coletivos, usucapião coletivo, concessão coletiva e uma série de outras formas. Essa questão do tratamento coletivo dos assentamentos informais pelo poder público se traduzir também em direitos coletivos vai exigir uma validação desses direitos pela sociedade, pelas agências de crédito e pelos cartórios, para que registrem esses novos direitos.

Também é preciso uma discussão muito especial para o Ministério Público, de superação de um falso conflito atualmente existente entre

preservação ambiental e regularização fundiária de assentamentos em áreas de proteção de mananciais ou de preservação ambiental.

## 7 Os Desafios da Gestão Urbana

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

Essa mudança paradigmática quanto às condições de gestão pública das áreas urbanas talvez seja o ponto menos desenvolvido da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Também no que diz respeito à gestão urbana, um esforço significativo ainda é necessário para deslocar a discussão sobre gestão urbana do âmbito do Direito Administrativo tradicional e transferi-la para o âmbito do Direito Urbanístico. A verdade é que se trata aqui de uma questão muito mais ampla, ou seja, a da construção de uma ordem pública nas cidades que não se reduza à ordem estatal.

É interessante notar que, ao inserir no processo político a definição da função social da propriedade, a Constituição o fez de forma qualitativa, porque propôs não apenas um processo político descentralizado (na medida em que enfatizou a competência municipal para enfrentamento da questão do desenvolvimento urbano) mas também um processo político democratizado, com a reformulação de uma ordem urbanística que possibilita a participação popular e o controle social. O direito de participação popular no processo decisório das questões urbanas foi reconhecido através de uma série de mecanismos e processos que possibilitam a ampliação da democracia no Poder Executivo (participação popular em conselhos, comitês, plebiscitos e orçamento participativo); no Poder Legislativo (audiências públicas, iniciativa popular em matéria de lei urbanística – tal como ocorreu com a importante lei federal que cria o Fundo Nacional da Moradia Popular); e no Poder Judiciário (ação civil pública para defesa da ordem urbanística, concebida como

um interesse difuso, e reconhecida a legitimidade ativa de ONGs, movimentos sociais e do Ministério Público).

É muito promissor encontrar decisões judiciais que reconhecem a importância política desse processo de elaboração dos planos diretores, tanto no sentido de anular os que foram aprovados sem terem sido submetidos à participação popular efetiva, quanto no sentido de reconhecer a improbidade administrativa de prefeitos que não cumprem o dever de lançar o processo de discussão de uma nova ordem urbanística para o município.

Essa profunda democratização do processo decisório da ordem urbanística foi acompanhada por uma ampla descentralização dos processos político-institucionais, com o fortalecimento dos municípios e outros mecanismos para uma melhor articulação federativa, tal como a importante e inovadora lei dos consórcios públicos, embora muito ainda precise ser feito nesse sentido, especialmente de forma a dar uma expressão jurídico-institucional adequada às regiões metropolitanas do país.

O problema é que existem várias ordens de descompasso muito sérias na ordem constitucional brasileira. Em primeiro lugar, deve-se destacar a distância que existe entre a ordem jurídica institucional e a ordem urbana territorial: a ordem consagrada na Constituição, que divide o território e a ordem política em União, Estados e Municípios, não “cai como uma luva” na ordem construída no país pelo processo de urbanização. Isso se dá por várias razões, uma das quais sendo o processo de “municipalismo a todo custo”, na medida em que não leva em conta a dinâmica efetiva da produção do espaço; o municipalismo formal trata igualmente municípios fundamentalmente diferentes.

Além disso, talvez a característica mais importante da urbanização brasileira tenha sido a metropolização, pois existem no país cerca de 30 áreas metropolitanas, diferentemente de outros países onde há apenas uma grande metrópole. Esse fenômeno tão central para a urbanização brasileira – que é a extrema concentração de pessoas, atividades econômicas e poder político em espaços territorialmente muito reduzidos – não respeita limites administrativos tradicionais, e não tem qualquer expressão adequada na ordem jurídica brasileira. O que se vê são estratégias que variam da busca da legitimidade sociopolítica à busca da legalidade. Por um lado, há experiências importantes de consorciamento e de associativismo municipal para que juntos os municípios possam dar conta de questões comuns a eles, mas que são frágeis do ponto de vista jurídico. Por outro lado, há formas institucionais metropolitanas que têm uma base legal mais consistente, como as assembleias metropolitanas, mas que não têm legitimidade social e política, por isso não

têm impacto nenhum na realidade metropolitana. Esse enorme descompasso entre a ordem jurídico-constitucional e a ordem jurídico-urbana territorial precisa ser mais bem equacionado. Em que pese a importante aprovação da recente lei sobre consórcios públicos e da necessidade do estímulo ao associativismo municipal, em algum momento há que pensar na questão metropolitana no âmbito de uma assembléia constituinte.

Outro descompasso existe entre a ordem jurídica-política constitucionalmente consagrada e a ordem político-social efetiva das práticas políticas sociais da sociedade brasileira. Isso passa pela discussão do sistema eleitoral e do sistema de representação – que precisa ser repensado – bem como também pela dificuldade de inserção no mundo jurídico das novas formas de organização de interesses coletivos, como ONGs, associações cujo caráter público não é plenamente reconhecido pelo Direito, o que acaba gerando todo tipo de tensões entre as formas novas de participação direta e as formas tradicionais de representação democrática.

Finalmente, um outro descompasso sério diz respeito às limitações da ordem jurídico-administrativa quanto às práticas administrativas do Estado em face das novas estratégias de relações do poder estatal com os setores privado, comunitário e voluntário ou seja, na medida das mudanças profundas do Estado na sociedade e na relação entre Estado e sociedade. A nova ordem jurídico-urbanística aposta também em novos processos de gestão político-administrativo entre o estado e o setor privado – parcerias público-privado, negociações urbanas, operações consorciadas, transferências onerosas de direito de construção, etc. – embora os princípios norteadores de tais processos ainda precisem ser mais bem explicitados.

A verdade é que o Direito brasileiro ainda não está dando conta desse processo. Contudo, esse não é um problema brasileiro, é internacional. Por exemplo, operações urbanas realizadas na Inglaterra para renovar centros históricos degradados foram recentemente declaradas ilegais, uma vez que os critérios de segurança jurídica e de livre concorrência não estariam sendo devidamente respeitados nas novas práticas de parcerias público-privadas, com mais flexibilidade e ganhos de planejamento, desburocratização dos procedimentos, compensação, créditos construtivos em troca de certas atividades do particular, enfim, toda essa nova dinâmica de planejamento urbano que visa a criar novos pactos com a finalidade de atrair novos investimentos e gerar mais recursos para as cidades. Mesmo que do ponto de vista econômico, da racionalidade administrativa e da necessidade urbanística essas sejam práticas legítimas, a verdade é que ainda não existe uma base jurídica consistente.

De qualquer forma, mesmo com todas as suas limitações, essa nova ordem em que Direito Urbanístico e gestão urbana são integrados tem possibilitado o avanço dos processos de reforma urbana em diversos municípios – como Porto Alegre, Diadema, Santo André, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, etc. –, onde leis, planos, projetos e programas têm sido concebidos no sentido de combinar políticas fundiárias, habitacionais, urbanas, tributárias e socioeconômicas para a promoção de inclusão social e integração espacial.

O esforço de articulação federativa no país ganhou com a criação do Ministério das Cidades em 2003, pois pela primeira vez o Governo Federal se dispôs a dar respostas integradas às questões de habitação social; saneamento ambiental; transporte e mobilidade urbana; e políticas territoriais e fundiárias, incluindo a formulação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Um evento da maior importância sociopolítica foi a realização, em outubro de 2003, da 1ª Conferência Nacional das Cidades, culminando um processo de enorme participação popular envolvendo mais de 3.000 municípios brasileiros; os milhares de delegados presentes aprovaram os principais pontos da nova política urbana do Governo Federal, assim legitimando a ação do Ministério das Cidades. Em abril de 2004, tomou posse em Brasília o Conselho Nacional das Cidades, órgão intersetorial de natureza deliberativa e consultiva em matérias de política urbana nacional. No contexto da Campanha do Plano Diretor Participativo empreendida pelo Ministério das Cidades, mais de 1.800 municípios estão atualmente enfrentando o desafio de sua elaboração

## 8 Conclusão: Construindo as Bases do Direito à Cidade

A construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil – e de resto na América Latina – é um processo cheio de contradições e desafios, e nenhuma das conquistas recentes pode ser tomada por garantida. Dentre outros problemas, já são muitos os projetos de lei acumulados no Congresso Nacional que visam alterar – com frequência, para pior – o texto do Estatuto da Cidade.

De fato, se a maior politicização do Direito Urbanístico implica na abertura de um espaço mais significativo para a participação popular na defesa de interesses sociais e direitos coletivos, por isso mesmo as novas leis urbanísticas têm gerado fortes resistências de setores conservadores e mesmo alguns retrocessos significativos.

Assim, a efetivação das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística, condição para a promoção de reforma urbana no Brasil e na América Latina, depende de diversos fatores, mas sobretudo da renovação da mobilização social e política em torno da questão urbana.

Nesse processo é crucial a disseminação de informação sobre as novas leis; incentivo à pesquisa e à análise interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica seja incorporada; avaliação sistemática de políticas e projetos baseados nas novas leis; discussão acadêmica acerca dos conteúdos curriculares; conscientização dos “operadores do direito” como juízes, defensores públicos, promotores, e juristas em geral; treinamento e capacitação de profissionais que lidam com as questões urbanas; e apoio a órgãos governamentais e não-governamentais.

De especial importância é o fortalecimento das políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e de saneamento do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades.

Além de disso, é indispensável que aqueles que têm tão decisivamente contribuído para a construção da nova ordem jurídico-urbanística a defendam a todo custo, não permitindo o desvirtuamento dos princípios constitucionais e garantindo a plena aplicação do Estatuto da Cidade, resultado de longo processo político-social de construção coletiva, dentro e fora do Congresso Nacional.

Espera-se do Congresso Nacional que dê total apoio à aprovação de novas leis urbanísticas que visem a aprimorar a ordem jurídica atual, especialmente a regulamentação das políticas nacionais de transporte, saneamento e habitação e o projeto de lei de responsabilidade territorial, que disciplina os parcelamentos do solo urbano e a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas consolidadas. Para tanto, faz-se urgente o fortalecimento político-institucional da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, pois é inadmissível que, em um país tão profundamente urbanizado como o Brasil – e com as graves questões urbanas que o país tem que enfrentar – a CDU seja a “prima pobre” entre as comissões. Em que pese a importância crescente do trabalho feito pela CDU nos últimos anos, incluindo os vários ciclos de audiências públicas e a promoção das “Conferências das Cidades”, o fato é que essa comissão ainda não recebeu o respaldo político e a atenção que merece.

O lugar do jurista nesse processo é central. Já se avançou muito em relação ao Código Civil de 1916, segundo o qual a questão da propriedade se resumia ao “binômio desapropriação e usucapião”; com o Estatuto da Cidade, há um marco jurídico compreensível, articulado, integrado e promissor que

permite a atuação efetiva não só do Estado, como de toda a sociedade brasileira no enfrentamento das questões urbanas.

Para isso, é preciso que entendamos que o Direito não é um sistema objetivo, fechado em si próprio ou neutro em relação aos processos sociais. É preciso que se reconheça que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e de reforma urbana.

O lugar do jurista é crucial na mudança paradigmática, mas, para isso, como última provocação, é preciso mudar as atitudes. O lugar do jurista não pode ser mais somente no final do processo; é fundamental que ele participe de todo o processo de elaboração do planejamento e de gestão da cidade, de enfrentamento dos problemas, indicando alternativas e construindo junto com o urbanista as possibilidades de superação dos obstáculos.

É preciso que seja superado o discurso tradicional da ilegalidade e da inconstitucionalidade e que sejam construídos argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica e urbanística – de tal modo que esse discurso de direitos seja uma realidade transformadora do padrão tão desumano e insustentável de urbanização que, ao longo do século XX, se constituiu no Brasil. Tudo indica que, se não for enfrentado com urgência, o problema continuará se agravando. Novos parceiros têm que ser trazidos para esse processo cotidiano de construção de doutrina e de jurisprudência no campo do Direito Urbanístico, para que o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade seja efetivamente materializado e tenha impacto nos processos de reversão da degradação socioambiental e de construção de outras cidades possíveis, mais justas e mais sustentáveis.

Ampliar e aprimorar a ordem jurídico-urbanística nesse sentido significa contribuir para a promoção de justiça social, bem como para o melhor desenvolvimento do setor imobiliário produtivo, condição para a promoção de inclusão social e desenvolvimento sustentável, e imperativo para o avanço da democracia no país.

O Brasil, e os brasileiros, têm de provar que merecem o Estatuto da Cidade.