

***O Estatuto da Cidade que queremos: discutindo os porquês, quem e o como, sob a perspectiva do urbano e do direito à Cidade***

***The City Statute we want: discussing why, who and how, under the perspective of the urban and the City right***

**Mauricio Wamms da Luz**

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-0432-0266>

**Rogério Leandro Lima da Silveira**

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>

**Resumo:** O Estatuto da Cidade surge ao mesmo tempo como formalizador das discussões sobre a política urbana no Brasil e como instrumento para mediar as injustiças espaciais decorrentes de processo de urbanização baseado num modelo capitalista predatório e segregacionista. Este ensaio objetiva discutir determinados artigos do Estatuto da Cidade, ancorado nos conceitos de injustiças espaciais e direito à cidade, buscando responder quem são os atores envolvidos, a necessidade de criação de uma lei específica e como esta pode (re)construir o espaço urbano.

**Palavras-Chave:** Produção Social; Constituição Federal; Sociedade;

**Abstract:** The City Statute emerges at the same time as a formalizer of discussions on urban policy in Brazil and as an instrument to mediate the spatial injustices resulting from the urbanization process based on a predatory and segregationist capitalist model. This essay aims to discuss certain articles of the City Statute anchored in the concepts of spatial injustices and the right to the city, seeking to answer who are the actors involved, the need to create a specific law and how it can (re)build urban space.

**Keywords:** Social Production; Globalization; Federal Constitution; Society;

## **Introdução**

Estudos e discussões sobre territórios, estruturados sob a perspectiva da produção capitalista globalizada, considerados espaços de articulação social e que apresentam relações de poder entre indivíduos, tem obtido destaque ao longo das últimas décadas,

particularmente nos territórios subdesenvolvidos ou em desenvolvimento que buscam a promoção de um desenvolvimento baseado na sustentabilidade.

O termo direito à cidade tem estado no centro de críticas da academia, em decorrência da despolitização e desradicalização do tema, ao mesmo tempo que a academia considera que o direito à cidade será ascendido por movimentos sociais, não sendo simplesmente concedido pelo Estado.

No caso do Brasil, discussões acerca do território como promotor de equidade, proporcionou que fosse instituída, no ano de 2001, a Lei 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade. Inicialmente o Estatuto tinha por objetivo estabelecer normas que regulam o uso da propriedade urbana, priorizando o coletivo, a segurança, o bem-estar e o equilíbrio entre a sociedade e o meio ambiente.

Observa-se que o interesse central do Estatuto está relacionado à cidade, ao espaço urbano. Neste contexto, parte-se da teoria proposta por Weber (1996), em que a cidade é fundamentalmente um espaço mercantil, com a presença da comercialização de bens e serviços. Por este motivo, a intervenção estatal é essencial para a diminuição das desigualdades, ângulo do capitalismo.

Por isso, a partir dessa consideração, justifica-se discorrer sobre a relação entre o Estatuto da Cidade, o território e a tentativa de promover a sustentabilidade e o bem-estar social, baseando-se nas perspectivas do direito e acesso à cidade, das injustiças sociais, e das relações socioeconômicas e culturais.

Contudo, para analisar tais relações é importante questionar sobre: Como o Estatuto se relaciona com a cidade? Por que o Estatuto é importante para o desenvolvimento e a equidade de uma cidade? Quem são os atores sociais envolvidos no processo? Para isso o estudo, sob uma perspectiva qualitativa, bibliográfica e exploratória, discorre sobre os conceitos de território e cidade, apresentará o Estatuto da Cidade e por fim correlaciona os artigos da Constituição Federal de 1988 e da Lei 10.257 com as teorias de direito à cidade, desenvolvimento sustentável e equidade social.

Sendo assim o artigo está dividido da seguinte forma: na primeira parte, o conceito de território e cidade. A segunda parte, são apontamentos sobre o Estatuto da Cidade. Na sequência, a discussão dos artigos e incisos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto. E por fim, são realizadas as considerações finais sobre como o território brasileiro foi e é influenciado por estas.

### **Cidade, um território em (re)construção**

A cidade é complexa, múltipla, está em constante (re)construção, por isso difícil de simplificar. Ao se discutir sobre a cidade é necessário, considerando as especificidades e particularidades de cada uma, seguir um conceito que acomode tanto as megacidades, cidades históricas, cidades médias e pequenas. Salienta-se que as cidades, ao contrário dos povoados onde predomina o setor primário de *commodities*, possuem estruturas diversificadas (SOUZA, 2005). Portanto, ao se propor analisar uma área específica, delimitada fisicamente ou abstratamente, é primordial a compreensão da construção dos conceitos, neste caso de território e cidade.

Para iniciar a discussão sobre a cidade como um território é preciso compreender as diferenças entre dois tipos distintos de território, que apresentam distinções nas relações sociais. O primeiro tipo de território é constituído através de processos *top-down* de implementação de políticas públicas. Estes territórios seguem uma orientação neoclássica, com a priorização do crescimento econômico. Enquanto o segundo, é construído com base nas relações e nos jogos de poder existentes entre os atores sociais, ou seja, se constituem sob a valorização do capital social pré-existente e um desenvolvimento endógeno, *bottom-up*, onde o coletivo tenta resolver as injustiças sociais e espaciais (BOISIER, 2016; PECQUEUR, 2000).

A literatura oferece distintas conceituações sobre território, mas a premissa de que é a apropriação e uso do solo baseadas em relações de poder, é universal. Para Raffestin (1993) deve-se, além de assimilar o aspecto espacial, considerar as relações de poder entre os distintos atores sociais ali inseridos. Pois, é a partir destas que se origina o processo de construção social e da identidade coletiva, baseadas nos interesses individuais e coletivos, além das especificidades geográficas.

Sob o ponto de vista sociológico e antropológico autores como Tizon (1995) e Abramovay (1998) consideram que o território é um espaço vivo e de ação coletiva, onde os jogos de um território têm raízes socioculturais históricas, fundamentais para o desenvolvimento deste. Brandão (2011) complementa que a relevância das dinâmicas sociais se sobressaem quando analisadas sob o viés do capital social, ao contemplar os traços culturais de uma sociedade, por estas contribuírem para a predisposição dos indivíduos a participar de processos sociais, ações coletivas e à busca pela equidade. A importância das dinâmicas, que estas podem permitir a projeção de um território como receptor, submetido aos interesses do mercado, ou espaço-plataforma homogêneo, marcado por uma competição espacial liberal, por meio de agrupamentos e atividades humanas.

Os territórios, sob o ponto de vista da dimensão, segundo Abramovay (2006) e Sabourin (2002) não apresentam dimensão territorial e temporal fixa. Ou seja, não possuem

prazo para iniciar ou terminar, nem de organização, estando estes dispostos sob a orientação de uma liderança, que exerce poder sobre os demais atores sociais, e das redes criadas entre agentes orientados sob interesses comuns. Sendo assim, o território reflete a relação entre o território e a sociedade, seja na forma de sociedade – território, ou território – sociedade.

Com tantas questões a serem ponderadas, fica-se a questão sobre o que é a cidade, e como podemos compreendê-la? As cidades, neste caso, ao serem discutidas sob a ótica de território e da apropriação do solo, são constituídas tanto espacialmente quanto socialmente, e apresentam atores sociais que exercem poder sobre os demais através das relações sociais. As cidades brasileiras, muito em decorrência da formação sociocultural histórica e da continentalidade do país, apresentam particularidades que as diferenciam social e economicamente. Por este motivo, ao se discutir a implementação de leis e políticas públicas nacionais é necessário compreender como as distintas dinâmicas sociais e a organização se manifestam nas cidades.

Christaller (1966) ao teorizar sobre as cidades, argumenta que essas devem ser assimiladas como um local central, e complementa que as cidades se diferenciam de acordo com a centralidade que exercem. Neste caso, a distinção acompanha a dimensão dos bens e serviços por estas ofertados. Para o autor uma cidade pode exercer uma centralidade local, regional, nacional ou global. A cidade de São Paulo é exemplo de uma cidade com alcance global, capitais como Rio de Janeiro e Porto Alegre, exercem uma centralidade nacional.

Percebe-se que o conceito de cidade traz consigo inúmeras particularidades, tornando-o complexo. Então como sintetizá-lo para que se possa criar instrumentos para promoção do desenvolvimento? Segundo Lencione (2008) a cidade é um produto social, uma relação homem – meio, e mais, outra ideia comum às cidades é a de aglomeração. Para a autora o tamanho geográfico e demográfico não é fundamental para a classificação das cidades. Ratzel (1990), geógrafo alemão, teoriza que esta aglomeração deve possuir um caráter de durabilidade, ao qual chama de sedentarismo, contrapondo às populações nômades e aos mercados itinerantes, que não apresentam essa temporalidade (DERRUAU, 1964).

Roncayolo (1990) complementa que a cidade pode ser definida como um espaço urbano, caracterizado por uma aglomeração socioeconômica e política. Socialmente e economicamente, refere-se à aglomeração, sedentária, da população e do mercado. Já no âmbito político, o autor caracteriza a cidade pela concentração administrativa e gestão do território, além de sediar instituições públicas das esferas estaduais e federais. Neste ponto, a centralidade da cidade influenciará na instalação destas instituições, ao mesmo tempo em que a presença delas aumentará a centralidade.

A cidade pode, além da centralidade, ser observada a partir de suas dimensões. A

fragmentação espacial, condiz com as distintas utilizações do solo, a exemplo da agricultura e do lazer, e da organização espacial, que reflete as funções das diferentes áreas do espaço urbano. Enquanto a articulação espacial, representa as relações entre os agentes sociais. Tanto a fragmentação quanto a articulação espacial, assim como as relações sociais, estão em constante transformação. Há uma terceira dimensão, simbólica, na qual grupos sociais se reproduzem, a partir de suas crenças e valores, e promovem lutas sociais (Corrêa, 1989).

Brito (2005) e Santos (2000) também dialogam com a dimensão simbólica do urbano, pois consideram que a cidade surge da apropriação do espaço pelos atores sociais, material ou imaterialmente. Para os autores esse fenômeno é permanente e promove a criação de múltiplos territórios, que representam as distintas formas de apropriação. Compreende-se assim a existência de redutos sociais, distritos industriais, bolhas sociais e outros. Santos (2006) complementa que cada lugar está submetido, ao mesmo tempo, à razão global e à razão local de forma dialética. Demonstrando assim, que as cidades dialogam com a globalização de forma ativa e passiva, e mais, possibilita o surgimento da discussão do “ser urbano”, e seus aspectos abstratos de produção social e das dinâmicas.

O produto dos princípios apresentados é a produção social, onde a sociedade se projeta sobre o espaço urbano, que também tenciona suas singularidades sobre a sociedade. Essa consideração é corroborada pelas teorias propostas por Lefebvre (1990, 2000), crítico das relações sociais urbanas, que considera o urbano muito mais do que apenas um modo de produção, e sim um modo de vida, de consumir, viver e de pensar. Lefebvre (1990) define que a produção social é resultado das relações sociais de reprodução e de reprodução do capital, ao inserir a cidade no modelo de produção capitalista e da divisão do trabalho. Assim, em sintonia com Santos (2006), uma cidade sujeita ao capitalismo, submete sua sociedade aos preceitos capitalistas. Ou seja, sociedade e território seguem as premissas do capital, entre elas o distanciamento dos estratos sociais e o aumento das desigualdades.

A dialética de Santos (2006) também está presente nas discussões de Lefebvre (2000) que compõem a produção do espaço a partir de três dimensões dialéticas: concebido, percebido e vivido. Por concebido se entende o reflexo dos processos de regulação e representação do território, é o "todo"; em seguida o percebido condiz com a produção e a transformação das estruturas físicas, os aspectos perceptíveis, as materialidades; espaço vivido significa os processos sociais de aprendizagem, a assimilação do espaço diariamente.

Assim, a cidade é um espaço urbano conduzido pelos atores sociais, que tem por objetivo construir um território homogêneo que reflita e reproduza seus interesses sociais e econômicos. Contudo, a cidade também é palco de lutas sociais, principalmente em decorrência da expropriação das comunidades mais vulneráveis. Harvey (2014) complementa que a expansão dos espaços urbanos alterou completamente a cidade e o

modo de vida homogêneo, tornando a qualidade de vida numa mercadoria disponível apenas para quem têm dinheiro. A contribuição do autor permite a consideração de que a urbanização é um processo capitalista, com objetivo de acúmulo de capital, superação de crises econômicas e exploração do capital excedente.

### **As Cidades, os Atores e as Injustiças Sociais**

Mas quem são os agentes sociais que têm tamanha influência na urbanização e na construção espacial da sociedade? Autores como Corrêa (1990) e Botelho (2007) os separam em seis círculos, onde cada um segue seus próprios expedientes: empresários, latifundiários, Estado, promotores imobiliários, grupos sociais vulneráveis, e o capital financeiro. Observa-se também a ocorrência de criações de redes de colaboração com o intuito de otimizar seus objetivos, acumular e reproduzir capital. No caso das cidades, a colaboração permite aumentar a apropriação, comercialização do solo, e da financeirização para compra, financiamento, produção e comercialização imobiliária.

Percebe-se a partir dos atores e das redes de colaboração a busca por um espaço homogêneo, onde os grupos dominantes detêm tanto os meios quanto os fins, realçando a vulnerabilidade dos grupos excluídos, que precisam formular articulações junto ao Estado para execução de empreendimentos habitacionais e estruturais aos quais possam ter acesso. O Estado, ao apoiar, fomentar e formalizar tais iniciativas têm como objetivo diminuir o, histórico, déficit habitacional e de acesso à cidade.

O processo de (re)organização do espaço urbano, evidencia dois projetos de apropriação do território, onde o primeiro orientado pelo capital, busca a reprodução do capital, e o segundo, apresentado pelos grupos excluídos, que busca a diminuição das injustiças sociais. Tais projetos originam processos espaciais significativos: gentrificação, centralização e (re)configuração da área central; verticalização, expansão horizontal; descentralização e segregação espacial. Neste ponto, a criação de instrumentos que auxiliem o Estado a mediar e promover a equidade de um território torna-se incontestável, corroborando a importância da formalização do Estatuto das Cidades, no ano de 2001.

Uma das molas propulsoras da urbanização é a reconfiguração da área central das cidades, marcada pela mobilização dos agentes sociais na pretensão de maximizar os lucros, através da reabilitação e renovação imobiliária. Este regime, de valorizar terrenos desvalorizados, provoca um processo de gentrificação do espaço urbano, determinando a proscricção dos indivíduos mais vulneráveis, ou de menor poder aquisitivo. Contudo, a gentrificação deixou de ser um simples cenário de substituição de habitações de baixo custo por projetos imobiliários concebidos para os mais abastados (FURTADO, 2014).

Com a limitação geográfica, principalmente da área central, do espaço urbano, a forma que os agentes sociais encontram para reproduzir o capital é o estímulo à utilização vertical do solo. Para França e Almeida (2015) a verticalização além de ser um estágio adiantado da apropriação do solo, representa as mudanças sociais, culturais e econômicas de uma cidade, ao passo que em muitos casos a primeira grande construção vertical se constitui como um marco revolucionário na paisagem. Contudo, mesmo que a verticalização seja versada como uma conquista da sociedade é primordialmente o capital se apropriando e transformando a cidade para atender suas necessidades, evitando a estagnação do capital e evitar crises econômicas, considerando a participação imobiliária na reprodução do capital.

A maximização do lucro do solo não ocorre unicamente através da verticalização ocorrendo também na forma da expansão horizontal. Por expansão horizontal entende-se a busca por áreas de solo de menor valor, ou seja, a cada momento mais distantes da área central, que conseqüentemente promovem menor acesso à cidade e desvalorização do espaço, com exceção dos casos dos condomínios de alto padrão que possuem lógica própria e síncrona a área central. Quanto aos modelos de expansão, existem diversos como o Modelo de Zonas Concêntricas, Setorizado e de Múltiplos Núcleos (NASCIMENTO e MATIAS, 2011).

A expansão horizontal, além de promover esse distanciamento da área central, também tende a despertar uma descentralização e formação de núcleos secundários. Os núcleos secundários por sua vez adquirem importância ao se tornarem pontos de referência para as comunidades que os circundam. Entretanto, sabe-se que esse processo tem aporte do próprio capital, que se faz presente através da instalação de empreendimentos que centralizam a necessidade dos indivíduos, a exemplo dos *shopping centers* e hipermercados, ou até mesmo substituem a presença do Estado.

As transformações urbanas não planejadas e não ancoradas em políticas públicas que garantam uma equidade social provocam uma segregação espacial, que representa a reprodução das forças de trabalho articuladas e interligadas com as estruturas ali existentes. É a cidade materializando as relações sociais, refletindo e humanizando os espaços, através da segregação espacial e residencial, decorrente da diferenciação econômica e geográfica (CASTELLS, 1983, NEGRI, 2008).

O pressuposto base da segregação residencial é impelida aos indivíduos mais vulneráveis, porém é observado junto à classe mais abastada, contudo sob uma ótica distinta. A segregação residencial, discutida na dimensão das comunidades excluídas, significa a indução dos indivíduos menos favorecidos para as áreas menos valorizadas e mais desfavorecidas. Outrossim, a elite ao se distanciar da área central, a faz de forma auto imposta, na forma de enclaves fechados, sinônimos de condomínios de luxo e bairros projetados, mensuradas de forma particularizada.

Para Rolnik e Klink (2011) é o mercado formal da urbanização "produziu a cidade" para a classe média e alta, enquanto os demais estratos da sociedade brasileira foram e são inseridos de forma precária e ambígua no espaço urbano. Este formato faz com que os indivíduos menos favorecidos estejam sujeitos a um processo de urbanização sem infraestrutura básica, seja por omissão do Estado ou superioridade dos interesses do capital (K), que produz loteamentos que não estão preocupados com as diretrizes básicas das políticas urbanas. Produzindo assim um perceptível e vivido fenômeno de segregação.

No caso do Brasil, a segregação está dirigindo os grupos sociais excluídos às favelas, comunidades e áreas periféricas empobrecidas. No cenário das favelas é acrescido um, em decorrência do aumento populacional, processo de verticalização. Enquanto isso, horizontalmente, e também verticalmente, as periferias estão sendo concebidas a partir de projetos habitacionais populares, a exemplo dos programas habitacionais do Governo Federal.

As teorias de Gervais-Lambony (2017) vão de encontro à criação do Estatuto da Cidade, ao considerar que a cidade e o espaço urbano são produtos político-sociais, da inter e intra-relação entre os agentes sociais e o espaço. Neste caso, da cidade, o Estado pode mediar e agir sob a pretensão de conceber um espaço equalitário e não meramente de e para a reprodução do capital (K). Não somente isso, a busca pela equidade na cidade simboliza a justiça espacial, pois é por meio do direito à cidade que a sociedade tem maior controle do espaço (SOJA, 2010).

Gervais-Lambony (2017) propõem que o urbano seja analisado através da justiça espacial e do reflexo da organização espacial sobre a sociedade e reciprocamente, considerando seus componentes, a qualidade de vida, a participação democrática, liberdade e a integração. Para análise da qualidade de vida e participação democrática, são compreendidos a oferta e o acesso aos serviços públicos, e se está condizente com as necessidades de cada área. Além disso, cabe ao Estado a fiscalização, tanto do setor privado quanto público, das permissões de instalação de atividades junto às áreas residenciais ou redutos sócio-culturais, principalmente residenciais mais distantes da área central, como é visto no Estatuto.

Maricato (2003) resume bem o impacto das injustiças espaciais no desenvolvimento de uma cidade, ao considerar que a segregação urbana é um dos aspectos mais relevantes da desigualdade social e ao mesmo tempo promotora deste. Para a autora o impedimento ao acesso à serviços públicos e a infra-estrutura urbana impulsionam uma menor oportunidade de emprego, e uma maior exposição à violência, por violência entende-se discriminação racial, de gênero, cultura, difícil, ou nulo, acesso à justiça e ao lazer, dentre tantas outras mazelas.



Diante de tantas injustiças espaciais e interesses a serem ponderados, é possível criar um espaço urbano que promova o acesso à cidade de forma equalizada? Para autores como Park (1967) e Harvey (2014) é possível. Para os autores as tentativas mais bem sucedidas foram moldadas a partir dos desejos mais profundos da sociedade e devem priorizar o direito à cidade está acima do direito individual ou coletivo, pois é o direito a transformação e (re)construção da cidade.

Portanto, a diminuição das injustiças sociais passa pela garantia do direito à cidade, e da reinvenção do espaço urbano, do ser urbano. Inúmeras são as possibilidades que os agentes sociais podem promover nessa direção. Um exemplo disso é a instituição do Estatuto da Cidade que instrumentalizou a Política Urbana.

### **A Constituição, o Estatuto da Cidade e a Construção Social da Cidade**

A discussão da reforma urbana na América Latina remonta à década de 1960, contudo é no Brasil que adquire maior visibilidade. Principalmente, através do Projeto da Reforma Urbana, durante o governo de João Goulart, considerado até hoje um marco do planejamento urbano nacional. O processo de urbanização que o país vivenciava já começava a acenar as injustiças espaciais, os conflitos e as lutas sociais, em decorrência de um crescimento baseado nas desigualdades.

Os movimentos de reforma perderam força durante o regime militar pós 64, fazendo com que o debate urbano ficasse dormente. Na década de 70, com apoio da Igreja Católica, os movimentos são novamente fortalecidos e o aspecto social da moradia volta ao palanque. Porém, é nos anos 80 que a reforma urbana amadurece, sob uma perspectiva progressista, apoiada num conjunto estruturado de políticas públicas, que não objetivavam apenas as intervenções urbanas, mas dialogavam com a funcionalidade e a ordem social. A fundação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em 1987, é a síntese desse período e das propostas (BOEIRA, SANTOS e SANTOS, 2009).

Entretanto, é apenas na virada do milênio, em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e após mais de uma década de discussão que entra em cena o Estatuto da Cidade (EC). É a partir da aprovação do EC (Lei nº 10.257, de 10 de julho), que tanto os governos e os movimentos sociais são amparados por um conjunto de instrumentos que promoviam a "materialização" da cidade, o direito à cidade a tanto defendido por autores como Harvey (2014) e Lefebvre (1990).

O princípio do direito e acesso a cidade já está presente antes mesmo da criação do EC, fazendo parte da própria Constituição Federal de 1988 (CF), a exemplo de passagens: art. 1º, que constitui o Estado democrático e tem como fundamentos a cidadania e à dignidade;

art. 3º, que objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a partir do desenvolvimento nacional, que se propõem a erradicar a pobreza, a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; art. 6º, a compreensão de educação, saúde, moradia, o lazer, segurança, como direitos sociais. Na sequência dos artigos 23 e 30 definem as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na promoção de programas habitacionais e de saneamento básico, além do planejamento e controle do uso do solo, para um justo ordenamento do território.

Não obstante, o artigo mais representativo da CF, no que tange a discussão sobre o urbano, é o art. 182º, que introduz o objetivo da Política Urbana, de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da população. Para isso, torna-se obrigatório a criação do plano diretor, para municípios com mais de vinte mil habitantes, onde a propriedade urbana deve cumprir sua função social, já definida na CF. Além de facultar ao poder público municipal a oportunidade de exigir do proprietário de solo urbano, não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova um aproveitamento adequado.

Contudo, é a partir do EC que a política urbana ganha força, as garantias expostas na CF são finalmente instrumentalizadas. As diretrizes gerais que amparam o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento social da cidade são formuladas e descritas, isto é, nos seis incisos que constituem o art. 2º do EC.

Mas de que forma então o Estado propõe tal desenvolvimento? Garantindo, já no primeiro inciso, o direito à uma cidade sustentável, garantia compreendida como direito à terra, à moradia, o acesso aos serviços públicos, para a geração atual e as futuras. Observa-se que discute-se o aspecto da sustentabilidade, que por sua vez carrega consigo questões e debates não somente sociais e econômicos, mas também ambientais.

O direito à cidadania aparece nos incisos II e III, que asseguram a participação da sociedade, população e associações, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, com o intuito de garantir os interesses sociais sobre o processo de urbanização. Aqui, reforça-se, em concordância com Park (1967), a presença dos atores sociais no processo de urbanização, da importância da participação dos grupos excluídos e da mediação do Estado na construção social da cidade. O EC, portanto, garante a participação da sociedade na elaboração dos programas habitacionais sociais (Programa Minha Casa Minha Vida, Casa Verde e Amarela).

Os incisos IV e V, trazem as diretrizes gerais do planejamento, da distribuição espacial, das atividades econômicas, da oferta de equipamentos urbanos e comunitários e dos serviços públicos. Estas, são propostas para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e de seus efeitos negativos. Corrigir as injustiças espaciais é papel do Estado e é fundamental no

caso do Brasil, um país baseado no modo de produção capitalista, que traz em sua gênese a promoção das desigualdades sociais. O inciso IV, inclui também os efeitos negativos ambientais, importantes quando se quer garantir o desenvolvimento sustentável. Por sua vez, o inciso V, complementa com a garantia dos interesses e necessidades da população seguindo suas próprias características sociais, econômicas e culturais.

O EC, sobre o ordenamento e controle do uso do solo, tenciona evitar a utilização inadequada das propriedades, o parcelamento do solo, ou uso excessivo em relação à infraestrutura existente, a poluição e a degradação ambiental. Outros três pontos também se dialogam com o uso do solo, e que estão diretamente relacionados com as injustiças espaciais, que são o controle sobre a instalação de empreendimento e atividades, a retenção especulativa do imóvel urbano e a deterioração das áreas urbanizadas. Gervais-Lambony (2017) alerta sobre a importância do controle do Estado sobre a instalação de atividades econômicas que possam promover o aumento das desigualdades, diminuição da qualidade de vida, ou a segregação espacial.

Outra diretriz do EC é a adequação dos instrumentos políticos, econômicos, tributários e financeiros aos objetivos do desenvolvimento urbano, a modo de privilegiar investimentos que gerem bem-estar social coletivo e que permeiam diferentes segmentos e estratos sociais. Agrega-se com a motivação de proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, do patrimônio histórico-cultural, artístico, paisagístico e arqueológico. O cuidado com a cidade, sob a perspectiva sociológica está amparada em autores como Abramovay (1998) e Tizon (1995) que consideram o espaço urbano vivo, de ação coletiva e com profundas raízes socioculturais.

Por fim, na intenção de diminuir a segregação sócio-espacial o EC tem como objetivo a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pelos grupos excluídos, através da implementação de normas específicas de urbanização, de uso e apropriação do solo, considerando as situações socioeconômicas da comunidade e do meio-ambiente, na tentativa de produzir uma justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização brasileira. Assim, preserva-se os aspectos simbólicos da cidade e também discute a relação local-global, refletidos por autores como Santos (2000, 2006) e Lefebvre (2006).

Sob a preempção, o Poder Público poderá exercer seu direito quando houver a necessidade de: regularização fundiária; a execução de programas e projetos habitacionais sociais; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; equipamentos urbanos; criação de espaços de lazer, áreas verdes ou de interesse ambiental; proteção de espaços históricos, sociais. Nota-se que esse poder permite que o Estado faça a mediação entre os interesses do capital e do social.

A cidade como um espaço de luta sociais e de reprodução do capital, necessita desta participação estatal na busca por uma justiça espacial ao invés de uma segregação espacial, ocasionada pela busca por áreas de menor valor para a expansão urbana. Pois, não basta realizar a execução de programas habitacionais sociais em áreas distantes da zona central se não houver uma oferta justa dos serviços públicos. Para Castells (1983) e Negri (2008) caso seja dessa forma, ao invés de estar criando desenvolvimento o Estado estará aumentando as desigualdades sociais, as injustiças sociais e retirando dos indivíduos mais vulneráveis a participação democrática e o acesso à cidadania.

Sobre a implementação de empreendimentos e atividades privadas ou públicas, em área urbana o EC articula o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), onde para que estes obtenham licenças de operação é necessária a elaboração prévia de estudos que identifiquem potenciais impactos positivos e negativos, junto às comunidades residentes circundantes, da implementação ou ampliação das atividades.

Seguindo as teorias de Soja (2010), o Poder Público ao solicitar que as análises contemplem ao menos aspectos como o adensamento populacional, o uso do solo, a valorização imobiliária, a paisagem urbana e o patrimônio sociocultural, está em busca da promoção da equidade e da justiça espacial na cidade, ao considerar que é por meio do direito à cidade que a sociedade pode fiscalizar o uso do espaço.

Sobre a propriedade urbana e o plano diretor, o EC discorre no art. 39º que a propriedade urbana objetiva sua função social quando satisfaz aos requisitos fundamentais de ordenação da cidade, já expressos no plano diretor. Quanto a esse ponto cabe ressaltar dois pontos, o primeiro versa sobre o plano diretor, onde cada município acima de vinte mil habitante deve elaborar seu próprio plano diretor, que por consequência produzirá ordenamentos da cidade únicos e particulares, ou seja a função social da propriedade urbana terá características distintas, decorrente das relações e tensões históricas entre os atores sociais.

Em seguida, sob o atendimento às necessidades básicas, estão sendo discutidos os anseios dos cidadãos quanto à qualidade de vida, o bem-estar, a justiça social e espacial, e também do desenvolvimento de atividades econômicas. Em ambos os casos, respeitando as diretrizes previstas no art. 2º do EC.

Em seu Capítulo IV, mais precisamente no art. 43º, o EC trata da Gestão Democrática da Cidade, que segundo as teorias de Park (1967) e Harvey (2014) é fundamental na busca por uma cidade justa, pois é somente a partir de um desejo profundo de mudança que pode ocorrer a transformação equalizada de um espaço urbano, e da teoria de Gervais-Lambony (2017) para quem a cidade é um produto político-social.

O EC na busca pela garantia de uma gestão democrática, defende a utilização de quatro grandes grupos de instrumentos, órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre temas urbanos, incentivo à iniciativa popular. Observa-se que o EC busca tanto a promoção do acesso à cidade quanto do acesso à cidadania, através da participação da população no processo de urbanização. Neste caso, é apenas com a participação que os grupos excluídos podem fazer frente aos interesses do capital (K) e pleitearem seus interesses, anseios e necessidades.

Portanto, o EC pode ser considerado um marco na discussão da política urbana no Brasil, surgindo com o objetivo de instrumentalizar o processo de urbanização brasileiro. Outrossim, também pode ser ponderado como uma oportunidade de acesso à cidadania, visto os aspectos sociais, políticos e democráticos nele contido e dele provenientes.

### **Considerações Finais**

A política urbana brasileira viveu diversas fases desde seu surgimento na década de 1960, passando por um período de dormência durante o regime militar, até atingir seu apogeu com a criação do Estatuto da Cidade no governo de Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, percebe-se que essa ondulação tende ao desgaste do tema, demonstrado pela baixa importância dada à criação e a participação social nos planos diretores.

O surgimento do Estatuto da Cidade trouxe consigo as diretrizes e a instrumentalização necessária para a instalação de novos projetos, programas e políticas públicas direcionadas ao espaço urbano e à cidade. Cidade vista como um espaço vivo, de lutas sociais, de (re)construção coletiva, onde há a necessidade de constante mediação do Estado para a diminuição das desigualdades e das injustiças sócio-espaciais.

O EC já nasce amparado por inúmeras teorias pertinentes ao direito à cidade, à cidadania, mas principalmente à liberdade. Liberdade como sinônimo de ser e ter, a garantia de acesso a bens e a escolhas, não somente de subsistência. Incentivado também por um Constituição Federal que tem em seu cerne a garantia à cidadania, à uma sociedade livre e justa, e que objetiva erradicar a pobreza e as desigualdades.

Fica o questionamento de até que ponto o EC está conseguindo cumprir com seus objetivos, quais os empecilhos que estão o estão limitando, mas principalmente qual o próximo passo. Passo esse que pode ser um pequeno andar estimulando melhorias, ou um grande salto de (re)construção do processo de urbanização até aqui vivenciado.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. **Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural**: agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Brasília: IPEA, 1998. 25p
- \_\_\_\_\_. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G., *et al.* (Ed.). **Desarrollo rural**: Organizaciones, Instituciones y Territorios. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, v.1, 2006. p.51-70. ISBN 987-9355-27-x.
- BESSA, K. Estudos sobre a rede urbana: os precursores da teoria das localidades centrais. **Geotextos**, v. 1, n. 8, p. 145-165, 2012.
- BRITO, C. Algumas observações sobre o conceito de território. **Ágora**, v.11, nº 2, p. 115-131, jul/dez. 2005.
- BOEIRA, S. L.; SANTOS, A. C. B.; SANTOS, A. G. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, p. 695-712, jun. 2009.
- BOISIER, S. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? In: TUR, J. N. (Ed.). **La visión territorial y sostenible del desarrollo local**: Una perspectiva multidisciplinar I. Territorio, Desarrollo y Sistema Productivo. Brasília; Valência: Sebrae; Universitat Valencia, 2016. p.366.
- BRANDÃO, C. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Análise & Dados**. 21. p. 303-313. abr./jun, 2011.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983
- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Prentice-Hall/ Englewood Cliffs, 1966.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 1990.
- DERRUAU, M. **Tratado de geografia humana**. Barcelona: Editorial Vicens-Vives, 1964.
- FRANÇA, I.S.; ALMEIDA, M. I. O processo de verticalização urbana em cidades médias e a produção do espaço em Montes Claros (MG). **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, vl. 42, n. 2, p. 584-610.
- FURTADO, C. R. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 341-363, nov 2014
- GERVAIS-LAMBONY, P. A justiça espacial: Experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, A. F. (Org.) **A justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Ed. Contexto, 2017.
- HARVEY, David. O direito à cidade. In. **Cidades Rebeldes**. Ed. Martins Fontes, SP. 2014.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1990.
- \_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace). 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

LENCIONE, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 24, p. 109-123, 2008.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. Expansão urbana e desigualdade sócio-espacial: Uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Raega**, Curitiba, vl.23, p.65-97, 2011.

NEGRI, S. M. Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**. Rondonópolis, vl. 7, n. 8, p. 129-153, 2008.

PARK, R. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago, Chicago University Press, 1967.

PECQUEUR, B. Qualité et développement - L'hypothèse du panier de biens. In: **Symposium sur le développement régional**. INRA-DADP. Montpellier, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. **Geografia do Homem (Antropogeografia)** (Traduzido do italiano por Fátima Murad). In: Ratzel. MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). São Paulo: Editora Ática, 1990.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos - Cebrap**, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

RONCAYOLO, M. **La ville et ses territoires**. Paris. Gallimard, 1990.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores - as especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E. e TEIXEIRA, O.

(Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Cirad; UFPB; Embrapa 2002. p.21-37.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização** - do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. University Minnesota Press, 2010.

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TIZON, P. Le territoire au quotidien. In: DI MEO, G. **Les territoires du quotidien**. Paris: L'harmattan, 1995. p. 17-34.

WEBER, M. **The city**. Tradução para o inglês Don Martindale e Gertrud Neuwirth. Nova York: The Free Press; London: Collier-Macmillan, 1966.

#### **Sobre os autores:**

**Mauricio Wamms da Luz**

Mestre em Desenvolvimento Regional pela FACAT e Doutorando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: mauriciolluz@gmail.com

**Rogério Leandro Lima da Silveira**

Doutor em Geografia e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: rlls@unisc.br