

O Estatuto da Cidade e seus 15 Anos:
opiniões novas na casa velha

*The City Statute and its 15 years:
new views in the old house*

*El Estatuto de la Ciudad y sus 15 Años:
nuevos puntos de vista en la casa vieja*

Claudio Oliveira de Carvalho* e Raoni Andrade Rodrigues**

RESUMO

O Estatuto da Cidade completa 15 anos de vigência. Neste momento, parte da sociedade brasileira começa a reconsiderar a sua importância como instrumento de democratização e de desenvolvimento harmônico das cidades. Independentemente de sua qualidade técnico-jurídica e do ambiente institucional que foi criado para dar-lhe mais amplitude, o Estatuto da Cidade ainda é uma legislação pouco conhecida e pouco aplicada no Brasil. O presente estudo objetiva compreender melhor as dificuldades que a ordem jurídico-urbanística tem enfrentado para se efetivar nos municípios brasileiros, revelando, adicionalmente, as possibilidades que ainda podem ser extraídas dos documentos legais, sobretudo do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Direito urbanístico. Política urbana. Direito à cidade. Reforma urbana.

ABSTRACT

The City Statute is making 15 years of validity. At this moment, a part of the Brazilian society is beginning to reconsider its value as a tool of democratization and harmonic development in cities. Regardless of its legal-technical quality and of the institutional environment that was designed to provide it with a wider dimension, the City Statute is a legislation that still is not widely known and applied in Brazil. This study's goal is to better understand

* Advogado pela Universidade de Taubaté, Taubaté, São Paulo, Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos, Santos, São Paulo, Brasil. Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador, Salvador, Bahia, Brasil. Atualmente, é professor assistente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da UESB. E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br

** Advogado pelo Instituto Mantenedor de Ensino Superior da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil. Especialista em Direito Urbano pela Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil. Docente em Cursos Preparatórios para as disciplinas Direito Ambiental e Urbanístico. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da UESB. E-mail: raoniarodrigues@gmail.com

Artigo recebido em 25/10/2016 e aceito para publicação em 16/11/2016.

the difficulties that the legal-urban system has been facing to be implemented in Brazilian cities, additionally revealing the possibilities that still can be extracted from legal documents, especially from the City Statute.

Keywords: City Statute. Urban law. Urban policy. Right to the city. Urban reform

RESUMEN

El Estatuto de la Ciudad cumple 15 años de duración. En el momento actual, parte de la sociedad brasileña comienza a reconsiderar su importancia como herramienta de democratización y desarrollo armonioso de las ciudades. Independientemente de su calidad técnica y jurídica y del entorno institucional, diseñado para darle mayor magnitud, el Estatuto de la Ciudad sigue siendo una ley poco conocida y poco aplicada en Brasil. El presente estudio tiene como objetivo comprender mejor las dificultades que el ordenamiento jurídico y urbano ha enfrentado para implementarse en los municipios brasileños, y revela, además, las posibilidades que aún se pueden extraer de los documentos legales, sobre todo del Estatuto de la Ciudad.

Palabras-clave: Estatuto de la Ciudad. Ley urbana. Política urbana. Derecho a la ciudad. Reforma urbana.

INTRODUÇÃO

Opiniões novas na casa velha. – À derrubada das opiniões não segue imediatamente a derrubada das instituições; as novas opiniões habitam por muito tempo a casa de suas antecessoras, agora desolada e sinistra, e até mesmo a preservam, por falta de moradia (NIETZSCHE, 2003, p.250, grifo do autor).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) é o marco de uma nova ordem jurídico-urbanística, erigida sobre os princípios da função social da cidade e da propriedade. A elevação de tais princípios à condição de norma constitucional permitiu que a política urbana brasileira adotasse uma base legal realmente voltada para os ideais de justiça social e de qualidade de vida urbana.

Apenas no ano de 2001, treze anos após a promulgação da CF/88, passou a vigor o documento legal que regulamenta as normas constitucionais relativas à política urbana: o Estatuto da Cidade (EC/2001), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). Como característica primordial, o EC/2001 passou a fornecer um rol de instrumentos jurídico-urbanísticos capaz de viabilizar a função social da cidade e da propriedade, a exemplo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, da Outorga Onerosa e do próprio Plano Diretor.

Desde que foi criado, o EC/2001 tem sido mundialmente considerado como a lei urbanística mais adequada para concretizar as diretrizes atinentes à democratização da cidade e ao desenvolvimento urbano sustentável. Eis que o Brasil, desde então, passou a ocupar uma posição de destaque no debate internacional sobre o direito à cidade.

Ocorre que, a despeito de o EC/2001 possuir qualidades inquestionáveis, a realidade das cidades brasileiras ainda não está alinhada às suas diretrizes. Em quinze anos de vigência, o aludido Estatuto ainda não foi capaz de sobrepor-se à lógica reinante que orienta a produção do espaço urbano. Originou-se, deste modo, um visível paradoxo entre teoria e prática, entre lei e realidade social. A cidade idealizada pela ordem jurídico-urbanística brasileira não é a mesma cidade que os habitantes veem, ouvem e sentem rotineiramente.

Diante do exposto, o presente artigo objetiva, por meio de uma revisão da literatura, elucidar quais os obstáculos que o EC/2001 tem enfrentado para se efetivar nas cidades brasileiras, tanto no que se refere aos contextos social, econômico e político que envolvem a aplicabilidade do documento legal, quanto às fragilidades contidas em seus próprios textos normativos. Cumprir-se-á, assim, a finalidade de questionar criticamente os verdadeiros limites e possibilidades da ordem jurídico-urbanística brasileira.

1 DESVENDANDO AS NOVAS OPINIÕES: os aspectos gerais do Estatuto da Cidade

O EC/2001, enquanto documento normativo que regulamenta a ordem jurídico-urbanística brasileira trazida pela CF/88, foi formulado para fornecer instrumentos que permitam aos governos locais interferir na produção do espaço urbano de sua competência. De acordo com esta concepção, a cidade não poderia ser manipulada exclusivamente a partir das regras do livre mercado, mas deveria ser respeitada enquanto lugar pertencente a todos os habitantes.

Eis que as diretrizes fundamentais elencadas pelo EC/2001 são as atinentes à função social da cidade e da propriedade. A exploração de um imóvel urbano não pode desconsiderar as vidas que habitam ou transitam pelas suas vizinhanças. O conforto, a qualidade de vida, a justiça social e a própria dignidade dos cidadãos urbanos dependem de um pacto social que limite as liberdades individuais em nome da consagração do interesse público.

Sobre a relação entre a função social da propriedade e a promoção da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável, Whitaker (2003, p.1) explicita:

Imóveis situados na chamada “cidade formal” geralmente se beneficiam de infraestrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Mantê-los vazios representa um alto custo social. Exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. Nos centros das nossas metrópoles, por exemplo, o descompasso entre os proprietários, que mantêm um mercado sobrevalorizado irreal (edifícios ficam desocupados por anos, sem ter quem queira comprá-los ou alugá-los), e a demanda generalizada por habitação pelas faixas de renda mais pobres – tanto moradores dos centros, geralmente em cortiços, quanto das periferias – que não têm como acessar essa oferta, gera uma situação inaceitável.

O que o EC/2001 traz em seu texto são diversos instrumentos urbanísticos voltados para a democratização da cidade e o combate à especulação imobiliária e elitização do espaço urbano, possibilitando que os municípios se desenvolvam de forma harmônica, respeitando os seus meandros sociais, econômicos, ambientais e políticos.

O poder regulador concedido às prefeituras permite que elas possuam influência direta sobre o uso e a ocupação do solo, estabelecendo-se restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites à verticalização, taxas de ocupação, punições efetivas em caso de descumprimento das leis urbanísticas, entre tantas outras possibilidades (WHITAKER, 2003). Além disso, o EC/2001 fornece um aparato de instrumentos financeiros que tornam as intervenções urbanas indesejadas mais onerosas, enquanto as atividades interessantes para o desenvolvimento sustentável da cidade são desoneradas.

O instrumento que recebe mais atenção dentro da ordem jurídico-urbanística brasileira é o Plano Diretor. Tal dispositivo já foi previsto desde a CF/88, mas o EC/2001 acabou por detalhar mais o seu alcance e as suas possibilidades. O Plano Diretor, na verdade, é uma ferramenta que tem a qualidade de ser um continente que agregará muitos outros instrumentos urbanísticos como conteúdo. É a norma urbanística que trata das diretrizes que orientarão o planejamento e a gestão urbana, obrigatória nas cidades que possuem mais de 20 mil habitantes.

A finalidade primordial do referido dispositivo é organizar o desenvolvimento físico, econômico e social do município. É importante que seja frisado que, ao mesmo tempo em que define as diretrizes gerais das ações públicas, o Plano Diretor se volta para a produção de uma legislação urbanística, permitindo que a Administração Pública municipal adquira poderes fáticos de intervir na produção do espaço urbano (MENDONÇA, 2001, p.155).

O Plano Diretor tem ainda a característica marcante de possuir um profundo caráter democrático. O artigo 2º, inciso II, do EC/2001 estipula isso de modo bem claro, ao colocar como uma de suas diretrizes a “[...] gestão democrática por meio da participação da população [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]” (BRASIL, 2001, p.250). Liana Portilho Mattos (2000) enfatiza que a participação popular permite que a vontade dos cidadãos seja transformada em políticas públicas realmente capazes de proporcionar a concretização do Direito à Cidade. Assim, a participação popular não pode ser vista como um mero requisito legal nos processos de planejamento, mas como um pressuposto de legitimidade das normas urbanísticas.

Diferentemente do que ocorre com o Plano Diretor, nenhum outro instrumento jurídico previsto no EC/2001 é de elaboração obrigatória. De modo a respeitar a autonomia dos municípios, já que esses entes federativos são dotados desta particularidade, o EC/2001 apenas fornece o conteúdo jurídico mínimo, que deverá ser regulamentado pelas prefeituras. De fato, em um país continental e com variações culturais marcantes como é o Brasil, torna-se necessário que as cidades adequem os instrumentos conforme a sua realidade.

Apenas a título exemplificativo, serão citados alguns poucos instrumentos, com o objetivo de ilustrar o presente estudo:

- a) Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento criado com base no Estudo de Impacto Ambiental que tem a finalidade de mensurar as repercussões que os novos empreendimentos imobiliários trarão ao seu entorno. Entre os aspectos avaliados, encontram-se a poluição do ar e/ou sonora, o incremento de automóveis nas vias circundantes, a ventilação, a segurança, o sombreamento e o impacto na rede de água e esgoto;

- b) IPTU Progressivo no Tempo: quando o Poder Público localiza um imóvel que não cumpre a função social, realiza aumentos sensíveis no IPTU relativo ao aludido imóvel, durante cinco anos seguidos. Caso o proprietário se recuse a proporcionar função social ao seu imóvel ao longo desses cinco anos, sofrerá como penalidade a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública – que é uma espécie de desapropriação-sanção. Diferentemente do que costuma ocorrer em outros casos de perda compulsória da propriedade, nessa espécie de desapropriação o titular do imóvel perde a propriedade sem que seja indenizado em dinheiro, mas apenas com os vagarosos Títulos da Dívida Pública;
- c) Edificação Compulsória e Utilização Compulsória: são instrumentos que procuram desestimular a manutenção de propriedades urbanas que não cumprem com sua função social. Enquanto na Edificação Compulsória o governo municipal obriga o proprietário a realizar construções em seu terreno inutilizado, na Utilização Compulsória o proprietário é obrigado a dar função social a um imóvel desocupado.

Dezenas de outros institutos jurídicos compõem o rol de instrumentos urbanísticos do EC/2001. Todos eles oferecem caminhos sólidos de superação dos antigos problemas urbanos, tanto por sua qualidade técnica quanto pela segurança jurídica que a ordem constitucional impõe. É de se pensar, naturalmente, o porquê de as cidades brasileiras, em 15 anos de vigência do EC/2001, continuarem a amargar graves dificuldades.

Neste longo íterim, pode-se concluir que o EC/2001 foi uma lei que “não pegou” – um estatuto que não transformou palavras em visíveis realidades. A exclusão socioespacial, a acumulação de renda, a manutenção de vazios urbanos especulativos e o declínio da convivência e da cidadania urbanas são algumas questões que provocam tal inferência. É o motivo que leva o presente artigo a discutir algumas particularidades da realidade urbana brasileira.

2 A CASA VELHA E OS SEUS DONOS: a realidade social das cidades brasileiras

Qualquer breve observação que recaia sobre a maioria das cidades brasileiras acaba por levar a uma conclusão muito clara: as desigualdades sociais no Brasil geram visíveis consequências espaciais. Sobre a questão, Whitaker (2003, p.1) afirma que “[...] as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade”.

Existem nítidas fronteiras que separam espaços urbanos elitizados de áreas marginalizadas. Por mais que hoje notícias sobre o caos urbano sejam difundidas amplamente, sabe-se que problemas como os de mobilidade urbana, saneamento

básico, segurança pública, poluição do ar e sonora, e tantos outros, não são sentidos de forma semelhante por todos os habitantes.

Não se pode negar que o EC/2001 não tem conseguido efetivar as suas diretrizes a ponto de enfrentar o tão repercutido caos urbano. Com efeito, grande parte do fracasso na efetivação de suas normas não pode ser considerada como proveniente de uma limitação técnico-jurídica, mas como fruto de uma competência de grupos hegemônicos, que têm regido a produção do espaço urbano há muitas décadas, sobretudo aqueles ligados à indústria imobiliária e ao capital financeiro especulativo.

Cumpra salientar, além disso, que a tão reverberada crise urbana também não pode ser tratada como mera questão de incapacidade estatal para aplicar as leis urbanísticas. Ela, na verdade, decorre de uma lógica muito bem articulada, que privilegia a especulação imobiliária, a privatização do espaço público e a elitização dos mecanismos de poder.

Sobre tal questão, Rolnik (1997) enfatiza que, longe de ser fruto de uma desordem organizacional, o caos urbano surge de um *pacto territorial* voltado para o acúmulo de capital. Quanto menor é o poder fático do Estado em intervir na produção do espaço, maior será o sucesso financeiro das empreitadas dos grupos hegemônicos. Daí surge o maior percalço da formulação e execução dos instrumentos do EC/2001: buscar organizar um espaço que originalmente foi construído para abrigar o caos.

A maioria dos instrumentos urbanísticos previstos no EC/2001 ainda não foi regulamentada pelos municípios brasileiros, principalmente aqueles direcionados à efetivação da função social da propriedade. Maricato (2001) alega que o grande equívoco dos movimentos sociais que objetivam a reforma urbana é concentrar quase todo o seu esforço na produção legislativa, deixando de ocupar outros palcos de luta, que são imprescindíveis para a concretização do direito à cidade.

A importância da norma jurídica como instrumento coercitivo capaz de orientar uma construção mais democrática do espaço urbano não pode ser negada, obviamente; acontece que as cidades brasileiras são marcadas pelo confronto entre legalidade e ilegalidade, entre a cidade e a *não cidade*. Na prática, a lei não consegue atingir de modo satisfatório suas duas finalidades básicas: ampliar o acesso dos cidadãos às condições de vida mais básicas, e estabelecer limites fáticos aos interesses do capital privado.

As cidades brasileiras, apesar dos anseios reproduzidos nas legislações urbanísticas, são tomadas por velhas estruturas sociais, econômicas e políticas que acabam por comprometer o sucesso de qualquer empreitada democratizante. Neste cenário, leis como o EC/2001 acabam se tornando letras mortas, incapazes de produzir as mudanças anunciadas em suas diretrizes.

Ora, Fernandes (2013, p.217) enumera os principais motivos que comprometem a adequada aplicabilidade e regulamentação do EC/2001:

- o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs e outros) como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana;
- a suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, levando à renovação dos processos de segregação socioespacial;
- o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas;
- o enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros;
- o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções;
- o agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico.

A regulamentação dos instrumentos urbanísticos contidos no EC/2001 se encontra ainda mais ameaçada com a ascensão neoliberal que se assistiu no país nos últimos meses. Como demonstrado, a base fundamental do planejamento urbano eficaz está no poder regulatório do Estado, que limita as liberdades individuais em nome do interesse público. Ocorre que, dentro da ótica neoliberal, o Estado deve intervir o mínimo possível na realidade social, principalmente se essa intervenção estiver voltada para a promoção da justiça social e para a redução da desigualdade social e da segregação socioespacial.

Essa mesma ótica neoliberal acaba por interferir na dinâmica de planejamento e produção do espaço urbano. A cidade deixa de ser vista como espaço de vivências e convivências e passa a ser considerada como um negócio. Substitui-se a política pela gestão empresarial; a lei, pelo contrato; o cidadão, pelo consumidor. Nesse meio, o EC/2001, com toda a sua vocação democratizante, perece.

3 OS ALCANCES E AS LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO EC/2001

O presente tópico tem como objetivo avaliar o quanto as cidades brasileiras receberam e regulamentaram os instrumentos jurídicos previstos no EC/2001.

O Plano Diretor é o instrumento jurídico-urbanístico que mais foi regulamentado pelos municípios brasileiros, o que era de se esperar uma vez que se trata do único instrumento de elaboração obrigatória, como já mencionado, nos casos de cidades com mais de 20 mil habitantes.

Segundo o IBGE (2016), apenas 10,4% das cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes não possuem Plano Diretor, permanecendo, portanto, em situação que confronta a própria CF/88. Se a análise abranger todos os 5.572 municípios brasileiros, ver-se-á que metade deles não possui Plano Diretor.

Quando a análise deixa de ser quantitativa e avança para questões qualitativas, descobre-se que, apesar da considerável difusão dos Planos Diretores nos municípios com mais de 20 mil habitantes, a grande maioria deles não é elaborado de forma devida. Isso pode ser justificado por diferentes razões: a) muitos planos são construídos sem que exista efetiva participação popular; b) alguns planos não reproduzem as diretrizes do EC/2001, nem concretizam os seus instrumentos urbanísticos; e c) existe um hábito no Brasil de legislações de cidades menores serem cópias quase idênticas daquelas de cidades maiores, algo que acaba por gerar um descompasso entre texto normativo e realidade urbana (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

A aplicabilidade dos outros instrumentos urbanísticos previstos no EC/2001 é ainda mais precária. Enquanto leis de zoneamento e macrozoneamento, assim como a definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são verificáveis em quase todas as cidades brasileiras, instrumentos como a Transferência do Direito de Construir e a Concessão de Uso Especial de Moradia são uma realidade de menos de 10% dos municípios brasileiros (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011). O IPTU progressivo, por sua vez, é um dos mais raros instrumentos do EC/2001, estando presente em apenas 25 municípios brasileiros.

Os instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios foram instituídos em apenas 110 cidades brasileiras, mas somente 25 delas regulamentaram o instrumento de forma a torná-lo aplicável (BRASIL, 2015).

Chega-se, aqui, a algumas conclusões imediatas: a) quanto mais o instrumento impõe ao particular o cumprimento da função social da propriedade, menor é a chance de ele ser regulamentado por um município; b) mesmo que os instrumentos urbanísticos sejam instituídos em Planos Diretores municipais, não existe garantia de que eles tenham sido regulamentados a ponto de se tornarem aplicáveis; c) muitos dos instrumentos são utilizados para combater o não cumprimento da função social, mas o próprio conceito de função social é tratado de modo muito superficial pelo EC/2001 e pela CF/88, cabendo aos municípios darem especificidade – ou não – a tal definição; e d) a não obrigatoriedade de se instituírem os instrumentos urbanísticos faz com que a maioria deles ainda não seja regulamentada em grande parte das cidades brasileiras.

4 O AMBIENTE INSTITUCIONAL: ascensão e queda

Para que o presente tema possa ser devidamente aprofundado, torna-se necessária uma breve abordagem sobre o ambiente institucional que adveio no país logo após a elaboração do EC/2001.

Em que pese o fato de os municípios brasileiros possuírem competência para gerir plenamente o seu território, a maioria dos governos locais sempre teve dificuldades para implementar políticas urbanas que fossem capazes de propiciar melhorias significativas nas cidades. Diante de tal situação, o governo federal, no ano de 2013, criou o Ministério das Cidades, que “[...] passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.15).

Para Ermínia Maricato:

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito (MARICATO, 2007, p.1).

Ainda, tratando da questão institucional que ampara o Estatuto da Cidade, o Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006 (BRASIL, 2006), foi elaborado para originar o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades.

O ConCidades é constituído não apenas por servidores do Estado, mas por representantes do setor empresarial e da sociedade civil organizada. Entre as diversas competências concedidas ao Conselho, elencadas em seu artigo 3º, podem ser citadas:

- I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2006, p.1).

Para fortalecer ainda mais as inovações das políticas urbanas estimuladas pelo EC/2001, o governo federal, também na década de 2000, instituiu o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, “[...] considerados juntos, constituem o maior investimento jamais feito na história das políticas públicas da América Latina” (FERNANDES, 2013, p.221).

Por mais amplas que tenham sido as citadas modificações institucionais, dificilmente elas iriam conseguir reverter em alguns poucos anos um cenário que já se perpetua há séculos no Brasil; existiram, porém, benefícios incontestáveis. Primeiramente, é crucial registrar que a questão urbana foi incluída de fato na agenda política brasileira (MARICATO, 2006). Os paradigmas de reforma urbana e de direito à cidade passaram a disputar forças com velhas crenças, de modo que antigos conflitos, cobertos pela névoa da rotina acelerada das cidades, passaram a emergir no debate político.

Na sequência, um passo significativo a assinalar é que o investimento em infraestrutura nas regiões “informais” das cidades brasileiras passou a ser uma realidade. Pela primeira vez, as classes sociais mais vulneráveis passaram a ser acolhidas pelos programas de financiamento imobiliário.

O ambiente institucional poderia ter sido muito mais promissor caso fosse acompanhado por uma mudança paradigmática que abarcasse os princípios e diretrizes do EC/2001, algo que de fato não ocorreu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ordem jurídico-urbanística brasileira, criada com a CF/88 e mais tarde fortalecida com o EC/2001, é um paradigma conceitual jurídico-político inovador, tanto no que se refere à sua grande qualidade técnica, quanto ao que decorre de sua ligação com os paradigmas que sustentam a reforma urbana. Além dos aspectos legais propriamente ditos, a referida ordem foi acompanhada, poucos anos mais tarde, por uma reviravolta institucional que garantiu a participação ativa do Estado na reformulação das cidades brasileiras, inclusive no que diz respeito aos vultosos recursos financeiros que, em caráter inaugural, foram destinados a alimentar as políticas urbanas.

De acordo com o exposto no presente artigo, as inovações jurídicas e institucionais que recaíram sobre a política urbana não foram acompanhadas de uma transformação de parâmetros na sociedade brasileira. A maior prova disso é que o EC/2001 é um documento normativo desconhecido pela maioria da população brasileira, e nem mesmo juristas são conhecedores de seus detalhes.

O Brasil é um país de muitos arcaísmos. Sua estrutura fundiária, seja no campo ou na cidade, é atrasada, elitista e insustentável do ponto de vista ambiental,

econômico e social. O que a nova ordem jurídico-urbanística fez foi justamente se opor a essa lógica, procurando relativizar bens tidos como absolutos, a exemplo da sagrada propriedade privada.

Esse descompasso existente entre norma e realidade social acabou por fazer do EC/2001 uma lei que “não pegou”. Poucos de seus dispositivos foram regulamentados pelas cidades brasileiras, de modo que os problemas urbanos continuam a fazer parte de suas rotinas.

A superação da crise urbana brasileira apenas será possível em um cenário em que os modelos de exploração capitalista da cidade sejam repensados e rechaçados. Enquanto uma minoria hegemônica permanecer no comando da “casa velha”, qualquer projeto de democratização do futuro será repellido veementemente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Brasília, DF: Ministério da Justiça: IPEA, 2015.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade mais de dez anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da UFMG**, Belo Horizonte: UFMG, v.20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Brasília, DF: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/estudos_especiais.php>. Acesso em: 04 set. 2016.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: VAINER, C. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, n.12, p.211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/Images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. **Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.156, p.1-4, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-4.aspx>>. Acesso em: 22 set. 2016.

MATTOS, L. P. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MENDONÇA, J. G. de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, E. et al. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NIETZSCHE, F. **Humano, demasiado humano**: um livro para espíritos livres. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

WHITAKER, J. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. [S.l.]: Cidades para Quem, 2003. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>>. Acesso em: 20 set. 2016.