

# Avanços, Limites e Desafios – 30 anos do Direito Urbanístico Constitucional no Brasil

## Das Cidades Invisíveis às Cidades Ponderáveis

**Betânia de Moraes Alfonsin** – Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ (2008). Atualmente é professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS, e coordena Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à cidade. É ainda professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, vinculada ao Departamento de Direito Público. Atua como Coordenadora e professora de Educação à Distância no Curso Fundamentos Jurídicos das Políticas de Solo, vinculado ao Programa para *América Latina y el Caribe* do *Lincoln Institute of Land Policy* (EUA). Vice-Presidente do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico de 2013 a 2017 e recentemente eleita DIRETORA GERAL do Instituto para o biênio 2018/2019.

**Lílian Regina Gabriel Moreira Pires** - advogada, doutora em direito de Estado - direito urbanístico - pela PUC/SP. professora de direito administrativo e urbanístico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano

**Mônica Antonia Viana** – Doutora em Ciências Sociais pela PUC SP, mestre pela FAUUSP e graduada pela FAU PUC Campinas. Professora e consultora na área de Planejamento Urbano e Regional e Gestão Ambiental, lecionando no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos e líder do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista - Observa BS.

**Paula Ravanelli Losada** – graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade de São Paulo (USP), é especialista em políticas públicas pela Fundação Escola de Governo e mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). É Procuradora do Município de Cubatão, em São Paulo, desde 2000. Exerceu diversas funções na administração pública municipal, entre elas Procuradora do Patrimônio Imobiliário de São José dos Campos, Secretária de Justiça e Direitos Humanos em Caçapava, Chefe da Assessoria Jurídica e da Auditoria e Controladoria de Cubatão e Assessora da Secretaria de Habitação de São Paulo. Em 2003 foi cedida à Presidência da República, onde foi Subchefe adjunta de Assuntos Jurídicos da Casa Civil e assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos até 2016. Atualmente, é pesquisadora do programa de doutorado em Planejamento e Gestão Territorial da Universidade Federal do ABC – UFABC.

**Rosane de Almeida Tierno** – Advogada – Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica - Pós-Graduada em urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo — Atualmente é Coordenadora de Relações do IBDU –Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

## RESUMO GERAL

Por força do processo acelerado de crescimento urbano ao longo do século XX e o modelo de urbanismo implementado, pautado também por uma estrutura fundiária concentrada e privatista, teve por consequências profundas transformações sociais e territoriais no país, levando a um processo marcado por uma cruel exclusão sócio espacial de parcela significativa da população brasileira. Essa exclusão social vem se dando, substancialmente, pela precariedade de acesso a empregos formais, aos serviços, infraestrutura, equipamentos públicos, entre outros. Consequentemente, em virtude desse processo de exclusão social vem se constando uma tendência ao processo de segregação territorial de determinados grupos sociais, que tende a aumentar.

Nota-se que os grupos excluídos da dinâmica econômica urbana foram os mesmos grupos excluídos da dinâmica de acesso à terra urbanizada ou a moradias formais. A segregação territorial desses grupos reflete-se também no acesso à moradia, o que significa dizer que para essa população o acesso se deu (e se dá) na maioria das vezes de maneira informal, em áreas inadequadas à moradia, em condições precárias, em áreas periféricas (sendo alguns casos áreas de risco e/ou inadequadas à moradia) e com um grande déficit de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos. Como consequência deste processo atualmente estima-se que a população brasileira residente em favelas seja de 11,2 milhões.

Esse passivo vem consistindo em um desafio para as três esferas de governo incorporar a regularização fundiária na política habitacional do município.

Em resposta a esta histórica dinâmica excludente, diversos atores políticos e sociais conseguiram garantir na Constituição Brasileira de 1988 um capítulo específico sobre política urbana (artigos 182 e 183) e, com isso, inaugurar uma nova ordem legal-urbana no Brasil, consubstanciada pela garantia do direito à cidade e à moradia, como elementos fundamentais para efetivação da cidadania e para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Será apenas em 2001 que estes dois importantes artigos serão regulamentados, por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

A partir desses dois marcos urbanísticos urbanístico, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades como órgão responsável para formular e implementar a política urbana em nível nacional. A criação do Ministério possibilitou que o desenvolvimento urbano fosse tratado de maneira integrada, articulando as ações e programas do governo federal de apoio às Prefeituras na área de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano.

Inaugura-se assim no país, uma nova frente para a criação de políticas públicas e legislações urbanísticas consagrando a participação popular desde a criação, implementação e monitoramento.

Dentre elas devem ser mencionadas: 2004, criação do Conselho Nacional das Cidades; 2005, Campanha dos Planos Diretores; 2005 - edição do Resolução Conselho das Cidades nº. 25/2005; 2005, criação do SHNIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; 2007, Política Nacional de Saneamento; 2009, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – Marco normativo da regularização fundiária participativa; 2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos; 2012, Política Nacional de Mobilidade e 2015, Estatuto da Metrópole.

Essas normas tiveram considerável impacto na formulação e implementação das políticas públicas municipais, e metropolitanas, exigindo novos ajustes normativos e institucionais.

Com a ruptura política democrática ocorrida no Brasil em 2016, observa-se um claro e progressivo desmonte das políticas públicas que vinham se sedimentado nas cidades. Para tanto, desde então, dada a robustez legislativa conquistada, a estratégia inicial foi um desmonte das mesmas, consistentes na edição de legislações sem viés participativo tanto na sua elaboração quanto em seu conteúdo normativo.

Em suscita síntese podemos enumerar a PEC 241, que congela as despesas do Governo Federal, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos; a Lei nº. 13.465/17, que trata da regularização fundiária de áreas rurais e urbanas e procedimentos para venda das terras da União; alterações substanciais no Estatuto das Cidades e no Estatuto das Metrôpoles, Medida Provisória do Saneamento.

Sob o aspecto da gestão foi editado o Decreto nº. 9.076/17, que dentre outros aspectos altera o intervalos da Conferência das Cidades de três para anos para quatro anos e transfere atribuições do CONCIDADES para o Ministério das cidades para editar novo regimento ou convocar nova conferência sem consultar o conselho.

Assim, a sessão livre proposta tem como objetivo a análise de aspectos da trajetória acima do direito urbanístico, em especial: **a)** análise da Lei nº. 13.465/17 por meio de dois subtemas: *A ordem jurídico urbanística na corda bamba: a Lei 13.465/17 e o Direito Urbanístico no Brasil e Cidades Apartadas. Do Direito Constitucional à Cidade à precarização dos territórios. O que representa a nova lei de regularização fundiária para nossas cidades;* **b)** análise do planejamento territorial sob o enfoque metropolitano: *O consórcio público e o Direito Urbanístico no Brasil: que função esses arranjos de cooperação federativa podem ter no planejamento e gestão do território?*, e; *Os (des)compassos da legislação urbanística a luz do Estatuto da Metrópole: a construção do PDUI da RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista*, e por fim; **c)** análise do componente da participação popular na elaboração das normas urbanísticas e os desafios que se apresentam: *Cidade e Pertencimento*.

## **A ordem jurídico urbanística na corda bamba: a Lei 13.465/17 e o Direito Urbanístico no Brasil**

**Betânia de Moraes Alfonsin**

O artigo analisa a lei 13.465/17 a fim de identificar as alterações introduzidas pela lei no modelo de política urbana e, especialmente de regularização fundiária, que era praticado pelo Brasil a partir da Constituição de 1988. Procura-se demonstrar que a referida lei não representa mais uma lei a somar-se à ordem jurídica urbanística construída no período democrático, mas, pelo contrário, representa uma ruptura com o paradigma anterior. A fim de demonstrar tal tese, são destacadas quatro das alterações paradigmáticas trazidas pelo novo diploma. Primeiro, a modificação do conceito normativo da regularização fundiária. Segundo, a usurpação de competências municipais, operada em especial a partir do deslocamento do plano direitos como instrumento básico da política urbana. Terceiro, a criação de novos instrumentos, em particular a legitimação fundiária, que rompe com mais de trinta anos de história, e mesmo com centenários institutos do Direito Civil. Quarto, o rompimento do princípio constitucional da isonomia, por meio da criação de uma situação de verdadeira ação afirmativa reversa na regulamentação das possibilidades de regularização fundiária admitidas pela nova lei. A Política Urbana, tal como concebida pela Constituição de 1988 sofre um duro golpe com a entrada em vigor da nova lei, vulnerabilizando o Direito Urbanístico Brasileiro.

## **Tema 2: Cidade e Pertencimento**

**Lílian Regina Gabriel Moreira Pires**

Os 30 anos da constituição federal apresenta um avanço no campo legislativo. A inserção da Política Urbana no texto constitucional o Estatuto da Cidade a lei de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrópole. Do ponto de vista da participação, a passos lentos, conseguimos voz e ação.

Não obstante, é necessário introjetarmos na cultura Brasileira a discussão do espaço Urbano e ampliar o olhar pra o direito a cidade, lembrando que só se protege aquilo que se conhece.

Necessário desmistificar a rejeição criada pelo mercado, na medida em que a cidade é espaço de congregamento, de trabalho, de lazer e oportunidades. Assim, cabe nela a proteção do patrimônio (identidade cultural), trocas e desenvolvimento.

### **Tema 3: O consórcio público e o Direito Urbanístico no Brasil: que função esses arranjos de cooperação federativa podem ter no planejamento e gestão do território?**

**Paula Ravanelli Losada**

No Brasil, do ponto de vista jurídico, a distinção entre território urbano e rural é essencial para se definir competências dos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – no planejamento, gestão e, especialmente, cobrança de tributos sobre esses territórios. A falta de clareza entre as diferentes categorias territoriais tem provocado conflitos e omissões na atuação estatal. Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é compreender as implicações do processo de repactuação federativa que emana da Constituição de 1988 para o Direito Urbanístico, que se justifica pela necessidade de se incorporar nos planos diretores todo o território municipal, como exige o Estatuto da Cidade, nos termos do art. 40 §2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Contudo, em muitos casos, sobretudo no metropolitano, a questão escalar e a criação de novos espaços intermediários no âmbito regional se fazem necessários, daí a necessidade de se incorporar os consórcios públicos como atores dos processos de planejamento e gestão territorial, uma vez que as dinâmicas cada vez mais inter-relacionadas entre espaços rurais e urbanos são responsáveis pelo surgimento de novas configurações territoriais, que buscam integração e complementaridade entre as atividades desenvolvidas, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do território.

### **Tema 4: Os (des)compassos da legislação urbanística a luz do Estatuto da Metrópole: a construção do PDUI da RMBS**

**Mônica Antonia Viana**

O artigo analisa os avanços, limites e possibilidades do Estatuto da Metrópole - Lei Federal 13.089/15, quanto aos requisitos necessários para a gestão plena das regiões metropolitanas, de ter uma estrutura de governança interfederativa própria. O que demanda, entre outros, a participação de representantes da sociedade civil nos

processos de planejamento e de tomada de decisão, através de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil e a aprovação mediante lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, contendo as diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano e regional, por meio do compartilhamento de responsabilidades, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum. Identificar assim, as demandas das regiões metropolitanas e seus municípios, para que possam se articular e resolver os problemas comuns, com maior eficiência, redução dos custos e das desigualdades sociais e territoriais. Neste contexto, o artigo vai analisar a participação da sociedade civil no processo de construção do projeto de lei do PDUI da Região Metropolitana da Baixada Santista no Estado de São Paulo, considerando que é preciso garantir a participação efetiva da sociedade civil na instância de decisão, o CONDESB, composto apenas por representantes do governo estadual e pelos prefeitos dos nove municípios

## **Tema 5: Cidades Apartadas. Do Direito Constitucional à Cidade à precarização dos territórios. O que representa a nova lei de regularização fundiária para nossas cidades**

### **Rosane de Almeida Tierno**

Apesar dos avanços na política urbana conferidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto das Cidades, Até 2009, o Brasil não contava com uma legislação nacional com regras gerais para regularização fundiária, quando foi editada a Lei Federal nº. 11.977/09, prevendo em seu Capítulo III toda regulação visando a consecução da regularização fundiária pelos municípios brasileiros. No entanto, as intensas disputas territoriais, como é de se supor, continuaram latentes, culminando na revogação de todo o Capítulo III da Lei nº. 11.977/09 com a edição da Medida Provisória nº. 759/16, de modo a incluir no cenário legislativo urbanístico federal, protagonistas que certa forma se sentiram excluídos do processo legislativo de construção de cidades oriundo do arcabouço legislativo e institucional criado no Brasil na primeira década do século XXI.

Assim foram introduzidos instrumentos jurídicos segregadores do território urbano, sinalizando, por um lado um claro prestígio da regularização fundiária de média e alta renda em detrimento da regularização fundiária de interesse social, que acirrará os conflitos sócios-territoriais, levando a precarização do direito à moradia e à cidade.

Assim, o presente tem por enfoque a análise dessa nova legislação, procurando identificar a condição urbana resultante.