

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

ESTATUTO DA CIDADE E FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL STATUTE OF THE CITY AND FORMATION OF CITIES IN BRAZIL

Dinara de Arruda Oliveira ¹

Resumo

Os vários problemas urbanos que se verifica na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, todavia a realidade das cidades exige ações concretas, com planejamento efetivo, já que planejamentos englobam não apenas os planos, mas também, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, de modo constante, não havendo um fim, já que a cidade é um organismo vivo, em constante movimentação. O planejamento urbano, durante toda a história brasileira, foi tratado de modo secundário, mas o Estatuto da Cidade trouxe uma nova visão.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Planejamento urbano, Cidades, Constituição federal, Formação das cidades brasileiras

Abstract/Resumen/Résumé

The various urban problems that occur in the vast majority of Brazilian cities were not caused by the absence of Plans, but rather, due to the lack of planning, however the reality of cities requires concrete actions, with effective planning, since planning encompasses not only plans, but also diagnostics, projects, policies, actions, evaluations and reviews, constantly, with no end , since the city is a living organism, in constant movement. Urban planning, throughout Brazilian history, was treated in a secondary way, but the City Statute brought a new vision.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Statute of the city and foestatuto of the city, Urban planning, Cities, Federal constitution, Formation of brazilian cities

¹ Doutora Direito, PUC/SP. Mestre, UNIMAR Especialista UNIC. Graduada em Direito, UFMT. Conselheira OAB/MT. Membro CNEJ CF OAB, desde 2010. Conselheira da ESA. Membro da Academia Matogrossense de Direito. Professora. Advogada.

1. Introdução:

O Estatuto da tem por escopo regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Mas, para que se possa entender, de que modo surgiu a necessidade de criação de uma norma que discorresse acerca da política urbana, necessário se faz compreender o momento histórico em que referido Estatuto adentrou na ordem jurídica brasileira e, para tanto, importante traçar um retrospecto histórico acerca do tema, como no aspecto normativo.

2. Origem:

Um dos grandes fatores que desencadearam a criação do Estatuto da Cidade foi o êxodo rural, em que houve a vinda do “homem do campo” para a cidade, estimulado, principalmente, pela aceleração do crescimento urbano, ocorrido, no Brasil, em especial, entre os anos 1930/1940 e 1980 (de modo particular, a partir dos anos 1960) e, impulsionado pela baixa expectativa de renda no campo e, com o sonho dourado de obter emprego rápido e melhoria na qualidade de vida, fazendo com que as cidades tivessem um aglomerado ainda maior, sem que, todavia, houvesse um planejamento para tudo isso, acarretando um inchaço, desestruturando e, desorganizando, assim, as cidades.¹

Tal fato trouxe a necessidade de uma estruturação das cidades, as quais deveriam ser melhor urbanizadas.

Referido êxodo, iniciou-se há muito, estando em constante movimento, contando, ainda na data de hoje, com periódicas circulações de pessoas vindas do campo para as cidades, além, claro, das migrações ocorridas entre as cidades e os Estados, em face de fatores diversos, em especial, movidas pelos sociais e econômicos.

2.1 Retrospecto Histórico

¹ “A taxa de urbanização [...] acelerou-se de forma impressionante entre 1960 e 1980, passando de 45/1% para 67,7%. Esta rápida urbanização aumentou, por sua vez, a demanda por serviços públicos de caráter municipal, geralmente aqueles que dizem respeito à reprodução da força de trabalho.” (VITTE, Claudete de Castro Silva. *Inovações e Permanências na Gestão de Cidades e na Gestão do Desenvolvimento Local no Brasil: Novas Contradições, Novos Conteúdos?* In CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (org.). *Dilemas Urbanos: Novas abordagens sobre a cidade*, São Paulo: Contexto, 2003, p. 234);

Para Lewis Mumford², para que se possa projetar da melhor forma possível a vida urbana, torna-se imperioso compreender “a natureza histórica da cidade e, distinguir, entre suas funções originais, aqueles que dela emergiram e aqueles que podem ser ainda invocadas.” E, referido autor, aponta como origem das cidades os cemitérios e templos (sendo que foram os mortos que primeiro tiveram uma morada permanente, tendo, sido, portanto, as cidades dos mortos precursoras das cidades dos vivos).

Não se pode, também, deixar de considerar que algumas necessidades práticas conduziam o agrupamento de grupos de família e tribos em locais, ou *habitats* comuns, em formações de pequenas aldeias, em função da própria sobrevivência. Além disso, um dos motivos que determinaram a junção das pessoas a determinados lugares foi a necessidade de um ponto de encontro para realização de cerimônias, normalmente com caráter religioso, graças à formação da família e de sua religiosidade, culminando, também no surgimento de fratria (união de certo montante de famílias, com a finalidade de celebração da religião – comum-, assim denominado pela língua grega -, tendo como denominação latina o termo “cúria”). Com o agrupamento da fratrias ou cúrias, surgiram as tribos (ainda tendo por objeto o culto comum, não havendo, pois, como agregar tribos cuja religião eram díspares).

E, o nascimento da cidade se deu, justamente, da união das tribos, fato que somente pode ocorrer quando houve a possibilidade de junção com a manutenção da crença de cada tribo, que compunha referida ligação.³ (grifo do autor)

Apesar do Brasil de ter sido “descoberto”, apenas em 1500, as terras já eram habitadas pelos nativos, indevidamente denominados de índios, ou indígenas (em alusão às Índias), os quais viviam, de forma primitiva, e, se organizavam de modo tribal. No Brasil instalou-se um sistema colonial, contando, inicialmente com a exploração de pau-brasil. Posteriormente, Portugal cultivou a cana-de-açúcar, o que possibilitou a ocupação definitiva do litoral.

O Rei D. João III, preocupado com as invasões e, com a exploração das riquezas, por parte de países estrangeiros, resolveu, em 1532, criar postos de defesa, instituindo, assim, as capitanias hereditárias, entregando-as a fidalgos e capitães portugueses.

² MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História: Suas origens, suas transformações, suas perspectivas*, Trad., Neil R. da Silva, 1º volume, Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1965, p. 11-16.

³ COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga* (texto integral), trad. Jean Melville, 2. ed., 3. Reimpressão, São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 139/140.

Apesar dessas doações, muitas capitanias sequer foram visitadas por seus “proprietários” e, portanto, sequer povoadas, em virtude de diversos fatores, em especial em decorrência de que os beneficiados não possuíam patrimônio suficiente para sustentarem suas terras, mesmo com todos os benefícios adquiridos para tal intento, como a possibilidade de cobrança de impostos (dízimos), da escravização dos índios, da divisão das terras em sesmarias e, ainda, de que deviam responder ao rei, somente, e, em pessoa.

Todavia, o sistema criado não se mostrou exitoso e, a divisão em quinhões, os quais foram seccionados em quinze lotes à treze donatários, foi um fracasso, por vários motivos (um deles acima relatado; a falta de recursos), dentre os quais se destaca a imensidão das áreas de cada capitania, incapazes de resistir aos perigos representados pelos invasores, além disso, as capitanias não demonstravam unidade e interesse comum (até porque elas eram independentes entre si e os donatários eram senhores absolutos nas suas terras). Diante do insucesso, a coroa portuguesa, em 1548, dezesseis anos após a instituição das capitanias hereditárias, suprimiu inúmeros privilégios destas, subordinando-as a um governo central.

Apesar de toda dificuldade, os colonos que decidiram pela permanência na colônia, logo se estabeleceram e acabaram se integrando. As cidades no Brasil foram concebidas de modo diferenciado de outros locais, já que teve como embrião a instalação em locais afastados do litoral e, dos leitos dos rios.

Além disso, as cidades, no Brasil colonial, se desenvolveram, em regra, à luz da pátria mãe, Portugal, não mantendo, assim, características próprias (na sua grande maioria), distanciando-se, portanto, dos costumes locais.

Apesar de todos os problemas, não há que se considerar totalmente desastrosa o tipo de colonização eleita para ser utilizada no Brasil, já que tendo em vista o foco da mesma, que era a necessidade de povoamento, tendo sido salvação para a colônia, já que não havia outra metodologia a se utilizar naquele momento. Mas, a grande maioria das capitanias não se desenvolveu da forma esperada, sendo que somente duas delas podem ser consideradas prósperas, sendo estas a pertencente a Duarte Coelho (Pernambuco), contendo engenhos de açúcar e, a de Martin Affonso (São Vicente), a qual foi rapidamente povoada.

É claro que o método empregado não trouxe apenas benefícios, trazendo, também malefícios, os quais se encontram até hoje impregnados no seio da sociedade.

Ainda hoje o Brasil recente os germens das oligarchias locais que, como então, apenas toleram o protectorado do príncipe, vencedoras umas vezes, vencidas outras. Toda a nossa historia é o desenvolvimento d'esse duello original. Revezam-se cada seculo. As capitánias apparecem no seculo XVI: a união necessaria pela guerra hollandeza domina no seculo XVII; o espirito das capitánias volta de novo a emancipar-se no seculo XVIII, com as minas; a união com a monarchia subjugam-se no seculo XIX. Se o seculo XX se abriu de novo com o particularismo feudal (e pelo menos muito se fala das oligarchias) já se entrevê pela federação o predomínio do sentimento unitario.⁴ (sic).

Outro marco na colonização brasileira se deu por intermédio dos Bandeirantes, os quais desbravaram o interior do país, auxiliando, assim, no povoamento.

O desenvolvimento da economia colonial, após o ouro e, a subsequente queda da produção do metal, prosseguiu e, em diferentes regiões, outras riquezas naturais foram cultivadas, como o fumo, na Bahia; o algodão, no Maranhão e no Pará; e, ainda, a pecuária, que teve um avanço significativo para o interior, deixando o litoral. No Pará e, em Minas Gerais, nota-se, ainda que timidamente, o surgimento a indústria têxtil. Já, em São Paulo, surge a siderurgia na segunda metade do século XVIII.⁵

O comércio teve papel de relevo no processo de urbanização brasileiro, auxiliando no progresso das cidades. Assim como os centros urbanos, o campo também sofreu modificações. No final do século XVIII, os grandes senhores de escravos e os pequenos proprietários passavam por situações precárias, apenas colhendo cada qual para seu sustento. Todavia, era na cidade que se notava pobreza maior, já que não tinham sequer a possibilidade (do campo) da agricultura de subsistência, vivendo muitos da caridade alheia⁶.

O Brasil passa a oferecer regiões de intensa e agitada vida urbana, em contrapartida à vida rural, em decorrência de diversos fatores, como, por exemplo, a descoberta de veios auríferos em Minas, sendo que a população das minas era predominantemente urbana, vivendo no entorno da cidade e, próxima das minas.

A formação da rede urbana é iniciada em 1532, com o estabelecimento do regime das capitánias e a fundação de São Vicente. Até 1650, quando se inicia a centralização político-administrativa, foram fundadas 31 vilas e 6 cidades, no intervalo de 120 anos. [...]

⁴ RIBEIRO, João. *História do Brasil*, 5. ed., rev., melh., Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia., 1914, p. 81-82.

⁵ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 135-138.

PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 85-86.

Duas etapas de mais intensa urbanização podem ser verificadas: a primeira compreendida entre 1530 e 1570, correspondendo à instalação das capitanias da costa leste. Seu momento de maior intensidade estava situado entre os anos de 1530 a 1540. Os dois decênios que medeiam entre 1565 (data da fundação de São Sebastião do Rio de Janeiro, cuja instalação foi efetivada em 1567) e 1585, data da fundação de Filipéia de N. Sra. das Neves de Paraíba, marcam um intervalo durante o qual terá ocorrido apenas a instalação de Iguape [...]

O segundo período de urbanização pode ser considerado como correspondente aos anos compreendidos entre 1580 e 1640. [...]

O ritmo de crescimento reflete-se na média de criação de vilas e cidades entre os anos de 1540 e 1630, aproximadamente igual a duas por decênio. [...] Entre 1610 e 1670 em São Paulo, nos territórios das antigas capitanias de São Vicente e Santo Amaro, levantaram-se dez novas vilas. Assim, mesmo nas áreas mais afastadas dos programas de economia de exportação, verifica-se crescimento demonstrando que, à margem dos programas de urbanização estimulados e previstos pela metrópole, a nova terra já iria encontrando caminhos próprios.

Entre 1650 e 1720 foram fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidades: Olinda e São Paulo. Ao fim do período, a rede urbana estava constituída por um respeitável conjunto: sessenta e três vilas e oito cidades.

[...] Podem ser assinadas três etapas de mais intensa urbanização. A primeira mais modesta em São Paulo, entre 1650 e 1660, com a fundação de vilas na área do atual Estado e duas mais ao Sul. [...] A segunda etapa corresponde à fundação de sete vilas, entre os anos 1690 e 1700, justamente quando ocorrem as autorizações régias para que os governadores promovam a fundação de vilas. [...] A descoberta de ouro no interior promoveu um afluxo da população da própria Colônia e de Portugal, provocando na região das minas a terceira etapa de urbanização intensa entre 1670 e 1720, com a fundação de oito vilas. O exame da distribuição geográfica da rede revela concentração em determinadas regiões. Uma área intensamente beneficiada foi São Paulo [...]

[...] Apenas o norte, com uma economia menos desenvolvida, revelaria um crescimento mais modesto. Em setenta anos sua rede urbana ganhou somente três vilas, sendo que uma no Piauí, outra no Ceará e uma apenas em toda a Amazônia: Icatu no Maranhão, com data discutível.

A população dos núcleos principais aumentou de modo significativo. [...] Os centro menores sofreram um lento aumento demográfico e com frequência diminuição, perdendo habitantes para as minas. Dependendo de um meio rural com produtividade mais ou menos limitada, o afluxo de população provocaria a ocupação de novas terras, onde seriam criadas novas paróquias e em seguida vilas mas não seria possível ocorrer uma concentração maior [...].⁷

Verifica-se, que os centros urbanos vão-se desenvolvendo no decorrer do período colonial, sendo que a população dos centros principais aumentou significadamente, e, alguns casos (como Salvador), duplicaram de tamanho. Ressalta-se que um dos fatores mais importantes, para o desenvolvimento, ou não, de uma região, foi o elemento econômico, além claro da distribuição geográfica (o que demonstra as razões para o crescimento de São Paulo). Além disso, com o desenrolar, o país começa a deixar o campo e se voltar para os centros urbanos.

⁷ REIS FILHO, Nestor Goulart. *Evolução Urbana do Brasil: 1500/1720*, São Paulo: USP, 1968, p. 80-84.

O século XIX, contudo, apresenta uma situação política diferente, em face da campanha militar de Napoleão Bonaparte, que transformou a Europa em um cenário de guerra. Portugal encontrava-se em situação de fragilidade e decidiu transferir a corte para a colônia; para o Brasil. Isso ocasionou inúmeras mudanças, inclusive na questão urbanística.

Diante de inúmeros problemas e, da pressão sofrida, o rei regressa a Portugal, no dia 25 de abril de 1821, deixando seu filho, D. Pedro, que passa a governar o país como regente, que posteriormente proclama a independência do país, em 7 de setembro de 1822. E, em 1824 foi outorgada a primeira Carta brasileira.

Em 1831, D. Pedro I deixa o trono brasileiro, abdicando em favor de seu filho, o qual à época contava com cinco anos, governando por meio de uma regência, inicialmente formada por três pessoas, posteriormente passando a ser comandada por um único regente (Diogo Feijó, entre 1835 e 1837 e, na sequência, Araújo Lima, entre 1837 e 1840). Nesse período o país continuou eminentemente agrícola e, dependente do escravismo.⁸

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República. E, o período era de mudanças; de transições, posto que o país até então predominantemente rural, iniciou uma acelerada urbanização, com o desenvolvimento das cidades. E, um dos fatores preponderantes, foi a extinção da escravatura (13 de maio de 1888), que aumentou o trabalho livre, possibilitando o desenvolvimento do capitalismo e, o início do progresso tecnológico do país. A imigração concentrou-se, em São Paulo e no sul do país, mas especialmente em São Paulo (em face da necessidade de mão-de-obra, particularmente nas lavouras de café – as quais ficaram sem o trabalho escravo e, agora precisavam de novos trabalhadores para dar continuidade à produção).⁹

É nesse cenário que a República se instala. A aparente consolidação política e econômica daquele período, em decorrência das lavouras de café, transformou São Paulo e, o Rio de Janeiro em grandes metrópoles. O progresso e desenvolvimento urbano eram notados, em ambas as cidades, e, estes eram no formato da *belle époque*¹⁰, justamente para seguirem a tendência mundial. Importante apontar que:

⁸ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 167-168.

⁹ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 211/213.

¹⁰ “1. A época relativa aos primeiros anos do século XX, considerados como de uma vida agradável e fácil. 2. Diz-se dos costumes, das tendências, dos objetos, etc., característicos dessa época.” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, coord. Marina Baird Ferreira; Margarida dos Anjos, 4. ed., Curitiba: Positivo, 2009, p. 282.). A europeização, antes restrita ao ambiente doméstico, transforma-se agora em objetivo – melhor seria dizer ‘obsessão’ – de políticas

A política higienista da *belle époque* desdobrou-se ainda no espaço urbano. Após 1889, em diferentes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belém e Fortaleza, foi dado início ao que ficou conhecido como a era do ‘bota-abaixo’. O espaço urbano colonial, fruto de uma experiência secular de adaptação da arquitetura portuguesa aos trópicos, cede lugar a projetos de reurbanização, orientados pela abertura de largas avenidas e pela imitação de prédios europeus; decisão levada a cabo pelos poderes públicos e que implicava desalojar milhares de famílias pobres – a maior parte delas de negros e mulatos –, expulsando-as de áreas centrais, onde estavam os cortiços, para locais de difícil edificação. Dessa maneira, a mesma cidade que se embelezava era também aquela que inventava a favela, termo que nasce na época [...] ¹¹(grifo do autor)

A fase da *belle époque* teve grande repercussão no cenário urbano, tendo, como dito acima, sido o período responsável pelo início da criação de favelas no Brasil (segregando a população mais pobre em ambientes periféricos), também, foi um momento de construção de grandes obras, alargando o espaço urbano.

[...] *belle époque*: um período de grandes obras públicas e de ampliação dos espaços urbanos. Obras e reformas que geravam milhares de empregos, incentivando o crescimento das cidades – sendo o exemplo mais impressionante o da capital paulistana, cuja população, entre 1872 e 1914, aumentou de 23 mil para 400 mil habitantes – e multiplicando o mercado consumidor de produtos industriais [...].¹²

Duílio Ramos¹³ apresenta um paralelo entre a situação urbanística existente no Império e, no período do início da República, ressaltando que muitos problemas contemporâneos poderiam ser explicados com o conhecimento da formação das cidades brasileiras. Explica que, são necessários alguns elementos, para que uma junção de pessoas possa ser considerada como cidade. E, esses elementos, ou condições se classificam em materiais e espirituais. No primeiro caso, faz-se necessária a existência de economia e população, sendo que, assim, não bastava a existência de apenas um deles, devendo coexistir: “é preciso que haja um determinado número de pessoas em certo lugar para que se verifique ali o fenômeno chamado cidade. [...] É ainda preciso que esse (sic)

públicas. Tal qual na maior parte do mundo ocidental, cidades, prisões, escolas e hospitais brasileiros passam por um processo de mudança radical, em nome do controle e da aplicação de métodos científicos; crença que também se relaciona com a certeza de que a humanidade teria entrado em uma nova etapa de desenvolvimento material marcada pelo progresso ilimitado. (grifo do autor e nosso). (PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 219.)

¹¹ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 222-223.

¹² PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 238.

¹³ RAMOS, Duílio. *História da Civilização Brasileira*, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1965, p. 187/191.

grupo humano tenha um meio de vida para permanecer no local.” E, esse meio de vida é a base econômica; sendo que no período imperial esse alicerce era representado pela lavoura, e, nos locais onde se verifica um lavoura um pouco mais consistente, era possível detectar a existência de um núcleo urbano. Na República, ainda se vislumbrava um número considerável de cidades fundadas na agricultura, mas já se verificava o surgimento e, desenvolvimento da fase industrial, contando, algumas cidades, em especial na região de São Paulo, com uma base industrial, portanto. Já, no tocante às chamadas condições espirituais, estas se subdividem em poder público e comunicação social. “O poder público da cidade desdobra-se no poder local, no poder provincial (no tempo do Império) ou estadual (no tempo da República), e no poder geral (imperial no Império e federal na República).”

Em 1891 é proclamada a primeira Constituição da República, sendo que aqui, também a propriedade individual é vista como um princípio absoluto, o qual não deve sofrer limitações por parte do Estado (da mesma forma que a Carta de 1824), como se verifica pelo teor do Art. 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”¹⁴ Todavia, veja-se que no citado Art. 72, já se verifica a possibilidade de desapropriação, para atender interesse público (como também previa o Art. 179, XXII da Carta Magna de 1824¹⁵), demonstrando que já havia, há muito norma Constitucional de ordem urbanística.

O início do século XX (e final do século XIX), pode se caracterizar como período em que o apoio à industrialização e à imigração se fez bastante presente, com destaque para o Rio de Janeiro e, São Paulo, sendo que esta última ultrapassou a primeira, que do final do século XIX, até início dos anos vinte (1920) havia sido líder do processo de industrialização. No Brasil, começa a surgir os simpatizantes e defensores do socialismo e, os operários começam a se organizar em sindicatos. O país, ainda que tardiamente (em relação aos demais países) entra na era da industrialização, na sua própria “revolução industrial” (iniciada, ainda que timidamente, em 1880), transformando a estrutura das cidades. Com a industrialização, surgem, em São Paulo, bairros de operários e grandes

¹⁴ BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891.

¹⁵ “Art. 179 - A inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda (sic) a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para determinar a indenização.” (BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil, 1824).

conglomerados industriais. Em 1910, São Paulo ostentava o maior complexo industrial da América do Sul.¹⁶

O país, ao longo dos anos passou por um processo acelerado, de crescimento urbano das cidades, especialmente daquelas, de alguma forma interligadas à industrialização, mesmo com grandes áreas rurais, ligadas à criação de gado e à produção agrícola.

É claro que, essa evolução, atualmente evidenciada, passou por grandes percalços no decorrer dos tempos, sendo que a República, nos seus primeiros anos encontrou inúmeras dificuldades, principalmente, em decorrência das dificuldades econômicas; decadência das economias do algodão e do açúcar; diminuição da produção de borracha; e, consequente extinção dos postos de trabalho.¹⁷

Em 1934 é promulgada uma nova Constituição. Já, no preâmbulo, esta Constituição se diferencia do Texto anterior, já que introduziu a expressão ‘bem-estar-social e econômico, como uma das diretrizes primordiais, que deveriam ser respeitadas.

A Constituição de 1937 também assegurava o direito à propriedade, todavia mais uma vez se verifica a possibilidade de desapropriação por necessidade ou, interesse público.¹⁸

Além disso, previa a possibilidade de aquisição da propriedade por meio de usucapião, dispondo que esta somente seria possível se houvesse preenchimento de determinados requisitos, dentre os quais se verifica a necessidade de função social, já que somente poderia obter a propriedade aquele que tornasse a terra produtiva e, desde que não fosse proprietário de outro imóvel (urbano ou rural), demonstrando-se um cuidado com o bem estar da população, refletido na preocupação em fornecer moradia, ao estabelecer no Art. 125:

Art. 125 – Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nêle (sic) a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória, devidamente transcrita.¹⁹

¹⁶ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 237/241.

¹⁷ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 167-168.

¹⁸ BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

¹⁹ BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Já, no artigo seguinte (Art. 126), aquela Constituição dispunha sobre benefício concedido a bem de família (redução de impostos), e, que fosse pequena propriedade, demonstrando o mesmo espírito do artigo antecedente; propiciar o bem estar: “Serão reduzidos de cinquenta por cento os impostos que recaiam sobre (sic) imóvel rural, de área não superior a cinquenta hectares e de valor até dez contos de réis, instituído em bem de família.”

Vários foram os elementos que influenciaram a Lei Máxima, de 1934, sendo estes tanto elementos internos (como a polarização em disputa por parte da oligarquia rural e a burguesia industrial, ainda embrionária, influenciaram a ideologia retratada na Constituição); quanto os externos (como é o caso, por exemplo, da crítica socialista aos Textos Constitucionais abstratos, da crítica da Igreja Católica à não-respeitabilidade aos direitos sociais e, ainda, a Primeira Grande Guerra).²⁰, além da Constituição Mexicana, de 1917 e, a Alemã (Constituição de Weimar), de 1919, trazendo uma nova concepção acerca do direito de propriedade, tratando, ainda, de sua função social.

A Constituição de 1934 tratava da justiça social e da necessidade de se possibilitar, a todos, uma existência digna (o que se verifica, inclusive, quanto às questões urbanísticas, quando trata da desapropriação por necessidade ou interesse público – Art. 113; aquisição da propriedade por meio de usucapião, em pequenas áreas, para pessoas que não possuíam outros imóveis – Art. 125; e, previsão da redução de impostos para imóveis considerados como bens de família - Art. 126). Todavia, referida Constituição teve uma vigência muito curta, em face do golpe de governo, sofrido pelo País, golpe este que teve a frente Getúlio Vargas. A Carta Constitucional de 1937 era centralizadora, sendo que o Poder Executivo reunia não apenas as suas funções usuais, como, também, a maioria das funções desempenhadas por outros órgãos.

Além disso, a Carta de 37 continuou assegurando o direito à propriedade, ressaltando-se a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Na era de Vargas, o Brasil, atingiu um relativo sucesso econômico, sendo que, pela primeira vez o país teve uma produção industrial mais representativa que a produção agrícola. Ressalta-se que isso tudo ocorreu apesar da depressão econômica, ocorrida principalmente em virtude da quebra da bolsa de Nova York, o que foi acima relatado. A indústria brasileira se desenvolvia cada vez mais e, as cidades seguiam o mesmo caminho.²¹

O país passa a ter, cada vez mais, ares urbanos, deixando o campo e, seguindo para as cidades. Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, nos anos

²⁰ BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Direito Constitucional: Uma abordagem histórico-crítica*. São Paulo: Madras, 2003, p. 79.

²¹ “[...] entre 1937 e 1945, Getúlio Vargas, com a capa institucional que lembra governos fascistas europeus, torna-se um chefe militar de escala nacional.” E, para que se entenda seu declínio e, posterior retorno (que ocorreu em 1950), é necessário investigar o aparecimento de ‘dois novos segmentos políticos: os trabalhadores e os empresários, duas faces do Brasil cada vez mais urbano.’ (grifo do autor e nosso). (PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 253.)

seguintes novas leis trabalhistas passam a vigorar no Brasil (destaca-se a Consolidação das Leis do Trabalho), para que se possa regular o trabalho desenvolvido, cada vez mais, nas cidades. Com esse movimento as cidades, sem estrutura, passam a receber, mais e mais pessoas, de modo desordenado, o que contribuiu para o incremento das favelas e, aumento, da própria periferia.

Getúlio Vargas deixou o poder, no dia 29 de outubro de 1945, época em “além de mais numerosos do que nunca, os eleitores brasileiros também apresentam um perfil cada vez mais urbano.”²² Todavia, as cidades não estavam organizadas para tanto.

Henrique Dumont Villares, em obra publicada em 1946 já apontava para os problemas decorrentes da rápida urbanização, sem estrutura e preparo:

A rápida expansão da Idade da Máquina, ou Era Industrial, veio encontrar as cidades desparelhadas para as novas condições econômicas. Sob a premência do desenvolvimento das indústrias, as aglomerações urbanas começaram a crescer aceleradamente, em proporções que excederam toda (sic) experiência do passado. Caracterizado pelo adensamento da população e pela multiplicação das construções, esse (sic) crescimento fez-se (sic), como era natural, desordenadamente.

A disseminação de novas fábricas, e outros locais de trabalho, através da área urbana, estendendo-se a todo espaço utilizável, atentas apenas as conveniências ou possibilidades do momento, afetou toda (sic) a estrutura urbana, criou a desordem e produziu condições que podem ser qualificadas de caóticas para a vida dos habitantes. Surgiram então problemas de congestão de tráfego e de aglomeração de edificações. A par desses (sic) problemas materiais, formulam-se outras questões de sentido social, e mesmo moral, relativas às condições de vida da população que trabalha – tudo resultando da falta de um plano orgânico devidamente preestabelecido, que apresentaria uma nova concepção útil ao racional crescimento das cidades. Hoje, não é mais possível ignorar, ou desprezar, nem aqueles (sic) problemas, nem estas questões. Uns e outros têm que ser enfrentados com a vontade de resolvê-los.²³

Veja-se que, já nos idos de 1946, havia a preocupação com o despreparo das cidades e, com a necessidade de maior estruturação frente ao avanço e desenvolvimento das próprias cidades. E, se fazia necessária a observação e aprimoramento do bem estar coletivo, garantindo-se a humanização dos espaços destinados à população, posto que,

Planejamento urbano é, primordialmente, uma questão de valores humanos. Os seus problemas não são exclusivamente técnicos ou econômicos. Nenhum projeto de Urbanismo pode ser satisfatório se não se basear sobre (sic) uma clara concepção da vida na sua época e no seu meio. As cidades têm de ser

²² PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 262.

²³ VILLARES, Henrique Dumont. *Urbanismo e Indústria em São Paulo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1946, p. 16.

remodeladas em torno (sic) das necessidades de seus habitantes e de suas aspirações e conceitos de vida.²⁴

Em 1º de fevereiro de 1946 foi inaugurada uma nova Assembleia Constituinte, para elaboração de uma nova Lei Máxima, em face de que a era Getúlio Vargas havia se encerrado, com a deposição do mesmo, por intermédio de um golpe militar, que o retirou do poder, sendo substituído pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Na data de 19 de setembro de 1946 foi promulgada a Constituição, a qual trazia um texto muito menos repressor que o anterior.

E, os valores sociais trazidos pela nova Constituição também precisavam ser instrumentalizados no campo urbanístico, havendo a necessidade, cada vez mais premente de um plano; de um planejamento urbanístico específico para cada cidade. Nesse sentido, a Constituição de 1946, no Art. 147 condicionava a propriedade ao bem estar da comunidade.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, ao contrário das anteriores e alargando substancialmente a noção do direito de propriedade até aquele momento defendida e proclamada, expõe, em seu artigo 147, que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social. Embora não tenha significado, efetivamente, uma modificação material nas relações sociais existentes, serviu de marco a partir do qual se facultaria caminhar para um novo condicionamento do direito de propriedade no Direito Pátrio.²⁵

Com a eleição de Juscelino Kubitschek o crescimento industrial se fortalece de com “a associação de empresas privadas brasileiras com multinacionais e estatais, estas últimas responsáveis pela produção de energia e insumos industriais.”²⁶ Com o sucesso desse novo modelo industrial as fronteiras são ampliadas, o que favoreceu o crescimento do Estado de Mato Grosso e, automaticamente, de Cuiabá.

[...] o modelo industrial de Juscelino foi um sucesso. A economia atinge taxas de crescimento de 7%, 8% e até 10% ao ano. Isso permite um ambicioso Plano de Metas – popularmente conhecido como ‘50 anos em 5’ – alcance um estrondoso sucesso. Rodovias são multiplicadas e o número de hidrelétricas cresce além do previsto, o mesmo ocorrendo com a indústria pesada. Na área de produção de alimentos, o presidente estimula uma tendência, existente desde os anos 1930, que consiste em ampliar a fronteira agrícola em direção

²⁴ VILLARES, Henrique Dumont. *Urbanismo e Indústria em São Paulo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1946, p. 48.

²⁵ BONIZZATO, Luigi. *A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 164.

²⁶ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 268.

a Goiás e Mato Grosso – o que, aliás, leva a novos extermínios de povos indígenas. Coroando essa política ambiciosa, a capital é transferida: no cerrado do Brasil Central, surge Brasília.²⁷ (grifo nosso)

A fronteira é ampliada. Há necessidade de se explorar, ainda mais o interior do país, principalmente com a mudança da Capital, para a região Centro Oeste, o que acarreta uma movimentação da população nacional, que passa a perceber referida região como possível detentora de novas oportunidades, acarretando, portanto, uma maior migração para essa localidade. Brasília marca uma mudança, tanto no tocante à formação das cidades (no que se refere à necessidade de planejamento prévio), quanto com relação à interiorização da população e, também das riquezas.

Em obra coletiva, publicada em 1996, que trata a respeito da cidade de Brasília, destacando os problemas decorrentes da ausência de moradia digna para a população, em face da elitização do projeto da referida cidade, a qual, apesar de planejada (e muito bem planejada), não o foi para o povo em geral, o que resultou em um fator de segregação social, merece destaque o fato de que a questão urbanística, no Brasil, passou a ser mais amplamente estudada e analisada após a década de 1960. E, ainda:

Brasília, nesse contexto, destaca-se como um processo ímpar: a capital federal constitui-se em ‘uma das cidades-laboratório do mundo no que se refere à experiência com o planejamento urbano’. De um lado reproduz os esquemas característicos da chamada urbanização periférica, quais sejam: segregação espacial, má qualidade dos serviços coletivos na sua periferia, dificuldade de acesso às vantagens da urbanização, problemas sociopsicológicos decorrentes das dificuldades de adaptação dos migrantes a um novo espaço, diferente daquele de origem, etc. De outro, um núcleo central (Plano piloto) que se caracteriza por uma abundância de infra-estrutura, que se transforma em um dos núcleos urbanos que oferece uma excelente qualidade de vida aos seus moradores, talvez único no país.²⁸ (grifo do autor e nosso).

Verifica-se que no Distrito Federal há uma visível diferenciação no processo de urbanização, já que “Brasília reflete em seu espaço a sensação de uma ‘ilha da fantasia’, ao lado da face mais cruel da urbanização que segrega os menos influentes”.²⁹ (grifo do autor). O Plano piloto é destinado aos altos escalões, ficando a classe trabalhadora relegada à periferia. Tal fato demonstra a necessidade de um planejamento mais voltado para a população; papel que o Plano Diretor também precisa ter.

²⁷ PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, p. 268.

²⁸ NUNES, Brasilmar Ferreira. *Prefácio*, in PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: Moradia e exclusão*, Brasília: UNB, 1996, p. 11.

²⁹ NUNES, Brasilmar Ferreira. *Prefácio*, in PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: Moradia e exclusão*, Brasília: UNB, 1996, p. 11.

É claro que não se pode esquecer que, grande parte disso decorre,

[...] do crescimento populacional desenfreado, em especial nas metrópoles, talvez em função das teses em voga nos anos 1960, que alertavam para a explosão demográfica no mundo, com ênfase para a chamada ‘explosão urbana’. As políticas urbanas insistiam direta ou indiretamente na necessidade premente de se criarem pólos alternativos de atração de migrantes, com o intuito de aliviar a pressão sobre ofertas de serviço coletivo, principalmente pelo Estado.³⁰ (grifo do autor).

A Carta de 1967 foi outorgada sob a égide do governo militar, sendo que, portanto, se verifica uma forte carga de intervenção estatal, com fins de se manter o mercado sob o jugo do próprio Estado. Apesar disso, é possível extrair, daquele Texto, a finalidade (ainda que meramente formal) de se realizar a justiça social, em especial por intermédio da ordem econômica e, via de consequência, de melhor estruturação do urbanismo no Brasil.

Para Américo Luís Martins da Silva, o Texto de 1967, prevê a intervenção do Estado no domínio econômico, de modo a se opor à iniciativa privada, o que, pode significar um retrocesso, nos termos da nova configuração da Democracia, em especial com o parâmetro deixado pela Constituição anterior, de 1946.³¹

Já, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, apesar de considerada como uma nova Carta manteve a ideia de unidade, apesar das modificações na forma de governo e de Estado, pelos quais estava passando o país.

Tanto a Carta de 1967, quanto a de 1969 (Emenda Constitucional), trouxe o termo função social, atrelando a propriedade ao interesse social, sem, contudo, consignar o direito à propriedade, interligada com a função social no rol dos direitos e garantias fundamentais, o que foi feito pela atual Constituição, de 1988, que a inseriu entre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

As Constituições republicanas [...] de 1967, 1969 e 1988, consubstanciaram a expressão função social da propriedade, referindo-se à necessidade de conformarem-se os interesses da sociedade e do proprietário. No entanto, cumpre assinalar que, tanto a Constituição de 1967, quanto a Emenda Constitucional n. 01, de 1969, incluíram a função social da propriedade como princípio de fundamentação da ordem econômica e social, sem lhe outorgar o

³⁰ NUNES, Brasilmar Ferreira. *Prefácio*, in PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: Moradia e exclusão*, Brasília: UNB, 1996, p. 14-15.

³¹ SILVA, Américo Luís Martins. *A Ordem Constitucional Econômica*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 40.

posto de garantia fundamental do cidadão. Coube à Constituição de 05 de outubro de 1988 corrigir tal desvio [...].³²

No Brasil, a década de 70 (1970 e anos seguintes) demonstrou-se com um marco para a urbanização brasileira, já que marca uma grande concentração de pessoas que deixam a zona rural e migram para as cidades. E, no início deste século se verifica que nos centros urbanos a população já é maior que a população rural.

Em pouco mais de uma geração a partir dos meados deste século, o Brasil, um país predominantemente agrário, transformou-se em um país virtualmente urbanizado. Em 1950, tinha uma população de 33 milhões de camponeses - em crescimento -, com 19 milhões de habitantes nas cidades, ao passo que hoje tem a mesma população no 'campo' - agora diminuindo - e a população urbana sextuplicou para mais de 120 milhões. É claro que transformações quantitativas de tal magnitude implicam transformações qualitativas profundas. O país, se não está inteiramente 'urbanizado', tem seguramente caráter preponderantemente urbano. As condições de produção nas áreas urbanas - nas 'cidades' - são agora as da virtual totalidade da economia, e as condições de vida nas aglomerações urbanas são as da maioria da população. Acima de tudo, as aglomerações urbanas constituem a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também de sua economia.³³ (grifo do autor).

Importante ressaltar que nesse período, de grandes migrações internas, o Brasil se encontrava em plena ditadura militar, sendo que, portanto, vários direitos, em especial os direitos individuais encontravam-se limitados.

Em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, tornando-se um marco jurídico do processo de transição democrática, tendo adotado inúmeros princípios e conceitos dos Direitos Humanos, tendo elegido como um dos maiores princípios a serem seguidos, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o qual norteia todo o Texto Constitucional, inclusive no tocante às questões urbanísticas. Além disso, verifica-se a prevalência do interesse coletivo, estando este acima do interesse privado, passando a prevalecer (quando há conflito entre as normas).

Todos esses fatores determinaram a formação de uma nova visão acerca das questões urbanísticas dentro do Brasil, em especial em decorrência da atual Constituição, que traz novos rumos para a urbanização, bem como, traz um novo direcionamento para os Municípios no que tange a esse respeito, como ocorre, por exemplo, com as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões.

³² BONIZZATO, Luigi. *A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 164-165.

³³ DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *Prefácio, in O Processo de Urbanização no Brasil*, São Paulo: USP, 1999, p. 11/12.

Atualmente, verifica-se, no Brasil que,

[...] as cidades de uma região são afetadas por modificações que implicam a formação ou mesmo os rearranjos nas *redes urbanas*. Portanto, há pulsações socioeconômicas com implicações regionais, que, por sua vez, afetam a urbanização. Um outro componente é o do crescimento físico. Esse crescimento pode interferir na espacialização das grandes cidades, quando a estrutura, a forma e as funções se alteram por pressão de demandas na sociedade. Novos assentamentos, bairros e subúrbios fazem parte dessas modificações, impulsionadas por forças econômicas e sociais que ora atuam para concentrar, ora para desconcentrar atividades, funções e estruturas de uma cidade ou de um conjunto de centros urbanos de uma dada região. Um terceiro componente do processo de urbanização é o das mudanças e transformações socioespaciais que vão alterar o processo urbano de produção, de consumo, de distribuição e mesmo de gestão urbano-regional.³⁴ (grifo do autor).

O movimento migratório maciço (iniciado por volta dos anos 40 e, intensificado entre as décadas de 1960 e 1970) colaborou para estabelecer a real necessidade de uma legislação específica, visando a ocupação das cidades de forma mais ordenada, até para que pudesse contribuir, permitindo uma vida mais digna para a população brasileira. Além disso, outros fatores alavancaram a urbanização, em especial no interior do país, como a construção de Brasília (com a mudança da Capital), e, a violência urbana (que nos anos noventa foi considerada como tema fundamental), vivenciada essencialmente nos grandes centros urbanos.

A atual Constituição traz, em seu bojo, um capítulo dedicado à política urbana, encontrando-se inserido, referido capítulo, no título destinado à ordem econômica e financeira, estando, portanto, interligada aos fatores econômicos. Sobre essa questão, Márcio Cammarosano aponta que os artigos atinentes à política urbana possuem natureza social, ressaltando que.³⁵

Ressalta-se que a humanidade, ao longo dos tempos, se organizou em grupos e, se fixou nos espaços, por questões econômicas, culturais e políticas, formando cidades, que se modificaram no decorrer dos séculos, resultando em um constante processo de urbanização, o qual se intensificou na era industrial, que teve o condão de modificar a estrutura da sociedade, já que a economia que era basicamente doméstica se transmuda para economia voltada para a produção de produtos manufaturados, levando as pessoas do campo para a cidade.

³⁴ PAVIANI, Aldo. *Apresentação* in PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: Moradia e exclusão*, Brasília: UNB, 1996, p. 17.

³⁵ CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*, in DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentário à Lei Federal 10.257/2001*, 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 22-23.

No Brasil, a revolução industrial, surgiu tardiamente, o que retardou, portanto, o processo de urbanização, tendo ocorrido, principalmente no século XX (apesar de iniciado no século XIX, em face, primordialmente de fatores políticos, como a Independência do Brasil, em 1822, a abolição dos escravos, em 1888 e, a Proclamação da República, em 1889), inicialmente nos anos 30/40 e, se intensificado nos anos 60, 70 e 80, períodos que coincidem com os movimentos migratórios, o que demonstra que a industrialização modificou o formato da urbanização no Brasil (assim como ocorreu no restante do mundo ocidental, mas em momento anterior). Todavia, as cidades não estavam preparadas para a migração ocorrida, havendo necessidade, portanto, de uma nova estruturação do espaço, para atender novas demandas sociais (o que, na maioria das cidades não ocorreu) e, de uma legislação específica, para regular essas questões.

Segundo dados do IBGE, a população brasileira teve um crescimento intensificado a partir da década de 60, aumentando na década seguinte, em especial na região central do país, inclusive no Estado de Mato Grosso (estendendo-se, ainda, nos anos 1980), muito em decorrência da migração da Capital Federal para o interior do Brasil; Brasília.

Todas essas razões levaram à necessidade de construção de uma legislação específica, que pudesse estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, resultando no Estatuto da Cidade (que tem por objeto regulamentar dispositivos da Constituição de 1988).

3 A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)

Nos anos de 1980 se intensificaram os movimentos sociais, em especial os movimentos pela reforma urbana, que ganham âmbito nacional. Isso tudo se reflete na Constituinte, sendo que se verifica durante o processo da atual Constituição, destacando-se, nesse sentido, Emenda Popular, com 250.000 assinaturas, pela Reforma Urbana. A movimentação da sociedade impulsionou a inserção do Capítulo de Política Urbana, no Texto Constitucional (Arts. 182 e 183). Antes mesmo da inserção constitucional, verificou-se a tentativa de inclusão da matéria urbanística na legislação.

Em face de disposição Constitucional, houve necessidade de regulamentação por lei específica. Assim, como acima transcrito, o Estatuto da Cidade tem origem no projeto de Lei nº 181/89, de autoria do senador Pompeu de Souza, o qual foi aprovado, no senado em 1990, tendo iniciado a tramitação na Câmara em dezembro do mesmo ano (projeto

5.788/90). Todavia, referido projeto ficou paralisado até 1997, em decorrência da oposição dos setores ligados aos proprietários urbanos.

Em junho de 2001 houve a aprovação, no Congresso, do Estatuto da Cidade, sendo sancionado, pelo Presidente, em julho do mesmo ano. Referida lei trouxe, como elemento primordial, para o desenvolvimento urbanístico, o Município, para que as realidades locais fossem melhor observadas. Todavia, para que haja a efetiva implementação do Estatuto da Cidade é imprescindível a aprovação do Plano Diretor, sendo este indispensável para a aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Para que haja efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade prevê que o Município deve (em casos estabelecidos na própria lei), obrigatoriamente, produzir um Plano Diretor, que é o instrumento basilar da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana e, que deverá ser aprovado na Câmara. Nas palavras de Ricardo Pereira Lira, “O Estatuto da Cidade é, hoje, um dos pilares fundamentais do direito urbanístico”.³⁶

A importância do Estatuto da Cidade não reside apenas na regulamentação do conjunto de instrumentos, já que é possível apontar que essa lei é pioneira na regulação da política urbana, estabelecendo uma concepção de intervenção no território de modo mais efetivo, diferentemente do que ocorria anteriormente, quando se verificava que os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, não conseguiam implementar o que era estabelecido, em decorrência da ausência de instrumentos para tanto. De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano.

4. Conclusão

O planejamento urbano, durante toda a história brasileira, foi tratado de modo secundário, mas o Estatuto da Cidade trouxe uma nova visão, de modo que é um instrumento capaz de propiciar a realização dos objetivos propostos. O Estatuto contém instrumentos que permitem transformar a realidade urbana, sendo um meio para o

³⁶ LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*, in COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*, 2. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, p. 7.

desenvolvimento e definição da ocupação dos Municípios, além de prever a participação popular na gestão, não apenas territorial, mas também, geral

Assim, é possível afirmar que o Estatuto da Cidade é a lei que, tem por função primeira, a regulamentação do capítulo de política urbana, trazido pela Constituição de 1988. Tendo sido encarregada de definir o que significa cumprir a função social da cidade e, da propriedade urbana, referida lei acabou por delegar referida tarefa para os Municípios, oferecendo, assim, para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de nova concepção de planejamento e gestão urbanos, permitindo, desse modo, inovar na gestão da própria cidade, democratizando-a, em face dos instrumentos ali inseridos, em especial, o Plano Diretor.

5. Referências

BONIZZATO, Luigi. *A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*, in DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentário à Lei Federal 10.257/2001*, 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga* (texto integral), trad. Jean Melville, 2. ed., 3. Reimpressão, São Paulo: Martin Claret, 2007.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *Prefácio*, in *O Processo de Urbanização no Brasil*, São Paulo: USP, 1999.

LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*, in COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*, 2. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História: Suas origens, suas transformações, suas perspectivas*, Trad., Neil R. da Silva, 1º volume, Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1965.

PAVIANI, Aldo. *Apresentação in* PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: Moradia e exclusão*, Brasília: UNB, 1996.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 7. ed. rev., ampl., atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*, São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

RAMOS, Duílio. *História da Civilização Brasileira*, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1965.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Evolução Urbana do Brasil: 1500/1720*, São Paulo: USP, 1968.

RIBEIRO, João. *História do Brasil*, 5. ed., rev., melh., Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia., 1914.

SILVA, Américo Luís Martins. *A Ordem Constitucional Econômica*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VITTE, Claudete de Castro Silva. *Inovações e Permanências na Gestão de Cidades e na Gestão do Desenvolvimento Local no Brasil: Novas Contradições, Novos Conteúdos? In* CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (org.). *Dilemas Urbanos: Novas abordagens sobre a cidade*, São Paulo: Contexto, 2003.