

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**

**ISABELLA CUNHA MOUKARZEL DOMINGUES**

**A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM ITUIUTABA – MG: UMA ANÁLISE  
ENTRE O GEOGRÁFICO E O JURÍDICO**

**Ituiutaba**

2022

**ISABELLA CUNHA MOUKARZEL DOMINGUES**

**A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM ITUIUTABA – MG: UMA ANÁLISE  
ENTRE O GEOGRÁFICO E O JURÍDICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Ciências Humanas do Pontal (PPGEP), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: Produção do Espaço Urbano e Rural

Orientadora: Profa. Dra. Maria Angélica de Oliveira Magrini

**Ituiutaba**

2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

D671 Domingues, Isabella Cunha Moukarzel, 1993-  
2022 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM ITUIUTABA-MG  
[recurso eletrônico] : UMA ANÁLISE ENTRE O GEOGRÁFICO E  
O JURÍDICO / Isabella Cunha Moukarzel Domingues. - 2022.

Orientadora: Maria Angélica de Oliveira Magrini.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Pós-graduação em Geografia.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.543>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Geografia. I. Magrini, Maria Angélica de Oliveira,  
1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de  
Uberlândia. Pós-graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Geografia do Pontal - PPGE				
Defesa de:	Mestrado Acadêmico				
Data:	31 de Janeiro de 2022	Hora de início:	15:30 hs	Hora de encerramento:	17:00 hs
Matrícula do Discente:	21912GEO009				
Nome do Discente:	Isabella Cunha Moukarzel Domingues				
Título do Trabalho:	A construção do Direito à Cidade em Ituiutaba – MG: Uma análise entre o Geográfico e o Jurídico				
Área de concentração:	Produção do espaço				
Linha de pesquisa:	Produção do espaço rural e urbano				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	FragUrb – Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira				

Reuniu-se através de conferência pelo Google Meet, Campus Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Geografia do Pontal assim composta: Professores Doutores: Vítor Koiti Miyzaki ICHPO - UFU, Fausto Amador Alves Neto - UEMG e Maria Angélica de Oliveira Magrini ICHPO -UFU orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Maria Angélica de Oliveira Magrini, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Angelica de Oliveira Magrini, Professor(a) do Magistério Superior**, em 01/02/2022, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Fausto Amador Alves Neto, Usuário Externo**, em 07/02/2022, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Koiti Miyazaki, Professor(a) do Magistério Superior**, em 21/02/2022, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3340904** e o código CRC **99B02FD7**.

---

Dedico este trabalho ao meu amor e meu grande incentivo, meu filho João Paulo, para que, um dia, sirva de inspiração na busca pela mudança da realidade social.

Ao meu marido, pela paciência e apoio imprescindível para realização de todos meus sonhos, inclusive este.

Aos meus pais e exemplos, Paulo e Marisa, que sempre me incentivaram a buscar a concretização dos meus objetivos e a estudar, se esforçando para me proporcionar educação de qualidade.

## AGRADECIMENTOS

Não poderia começar a externar o meu reconhecimento de outro modo que não agradecendo àquele que me permitiu chegar até aqui. Agradeço, primeiramente, a Deus por manter-me constante nos meus desígnios, sempre guiando os meus caminhos.

Agradeço à minha família, em especial meu marido, filho, pais e irmãos, pela compreensão, apoio e por sempre me incentivarem na certeza da minha capacidade.

À minha querida orientadora, professora Dra. Maria Angélica de Oliveira Magrini, minha eterna gratidão pelo apoio para o desenvolvimento deste trabalho, por todo aprendizado que me proporcionou, bem como pela paciência e presteza, se esforçando para que conseguíssemos concluir este trabalho apesar de todas adversidades vivenciadas com a pandemia.

Aos professores membros da banca examinadora deste trabalho, Dr. Vítor Koiti Miyazaki, que ministrou disciplina de grande importância para o desenvolvimento da pesquisa, me auxiliando na compreensão do tema, e esteve também na qualificação apresentando valiosas considerações e ao Dr. Fausto Amador Alves Neto, que foi meu professor no Curso de Direito e grande incentivador a trilhar esse caminho na vida acadêmica. Obrigada por terem aceitado o convite e por se disporem a contribuir com as suas experiências e conhecimento.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, pela doação e entrega na missão de ensinar, contribuindo em muito para o meu crescimento e no desenvolvimento deste trabalho. Obrigada pela instigação na busca do conhecimento científico e por todos os ensinamentos compartilhados.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, em especial os amigos Camila, Lana e Rafael, por tornarem essa jornada mais leve, compartilhando os bons momentos e aprendizados.

À Dra. Maria Carolina Silveira Beraldo, Promotora de Justiça, pela oportunidade de assessorá-la e fazer parte de instituição tão importante para a sociedade como o Ministério Público. Ainda, pelo apoio e incentivo para concretização desta pesquisa.

Por fim, agradeço aos entrevistados pela aceitação e prontidão para auxiliar no desenvolvimento da pesquisa, fornecendo informações e experiências de extrema importância para o resultado do trabalho.

## RESUMO

A presente pesquisa centra-se na temática da construção do direito à cidade, destacando o papel do ordenamento jurídico e dos instrumentos legais já existentes para efetivação do referido direito. Como se sabe, embora por vezes exista previsão legal apta a assegurar os direitos básicos dos cidadãos, há uma dificuldade prática verificada na implementação do que está consagrado no ordenamento jurídico, seja por ausência de conhecimento da importância da participação ou por entraves nos próprios poderes executores. Dessa forma, tem-se a importância de se buscar as razões pelas quais determinadas normas não são efetivas, para tentar vislumbrar meios de alcançar o acesso aos direitos básicos, que asseguram também o direito à cidade, tendo este como fundamento a participação plena e vivência na cidade em suas práticas cotidianas de todos os cidadãos, não apenas daqueles mais ricos e mais favorecidos pelas melhores localizações na cidade. O objetivo geral da pesquisa visou verificar a capacidade de as legislações urbanísticas locais influenciarem na concretização do Direito à Cidade em Ituiutaba-MG. No que concerne aos objetivos específicos, buscou-se analisar os instrumentos legais existentes na legislação municipal, além de se levantar informações acerca de sua concretização, para verificar meios de se fazer valer para que seja alcançada a finalidade das leis e assim contribuir para estudos e pesquisas sobre a mudança necessária na experiência vivenciada nas cidades. Para tanto, foram realizadas entrevistas com representantes do Ministério Público, da Câmara de Vereadores e da Universidade Federal de Uberlândia, que estiveram diretamente envolvidos na revisão do Plano Diretor, no intuito de aprofundar a análise acerca da produção da legislação urbanística de Ituiutaba e da viabilidade de sua efetivação. No tocante aos procedimentos metodológicos, trata-se de pesquisa dissertativa, de caráter bibliográfico e documental, centrada em dados predominantemente qualitativos. Por fim, sugeriram-se algumas propostas com vistas a suprir os entraves verificados, dentre as quais destaca-se a necessidade de incentivo à participação popular, para que haja maior controle social, para tanto, imprescindível se faz o investimento em educação de modo geral. Com relação às principais conclusões do estudo, denota-se que fatores sociais e de estrutura da própria administração municipal são capazes de influenciar a não implementação de instrumentos legais previstos no Plano Diretor e o próprio direito à cidade. Nesse sentido, apontou-se a necessidade de investimento em recursos humanos, qualificação e investimentos por parte da gestão municipal para que estejam aptos ao planejamento e gestão urbana efetivos, além de destacar a importância do papel do Ministério Público enquanto aliado na defesa da ordem urbanística, abrangendo diversas questões relevantes com relação ao planejamento urbano, inclusive no que tange ao Plano Diretor.

**Palavras-chave:** Direito à cidade. Plano Diretor. Ordenamento jurídico. Efetividade. Ituiutaba-MG.

## ABSTRACT

The present research focuses on the theme of the construction of the right to the city, highlighting the role of the legal system and the existing legal instruments for the realization of that right. As it is well known, although there is a legal provision capable of ensuring the basic rights of city dwellers, there is a practical difficulty in implementing what is enshrined in the legal system, whether by lack of knowledge of the importance of participation or by obstacles in own enforcement powers. In this way, it is important to search for reasons in which certain standards are not effective, to try to glimpse ways to achieve access to basic rights, that also ensure the right to the city, based on full participation and experience un the city in its everyday practices of all city dwellers, not just those richest and most favored by the best locations in the city. The general objective of the research aimed at verifying the capacity of local urban planning legislation to influence the implementation of the right to the city in Ituiutaba-MG. Regarding to the specific objectives, we sought to analyze the existing legal instruments in municipal legislation, beyond to collecting information about their implementation, to verify ways to enforce the law's purpose and thus carry out studies and researchs about the necessary change in the lived experience in cities. Therefore, interviews were conducted with agents of the Public Ministry, the City Council and the Federal University of Uberlândia, who were directly involved in the revision of the Master Plan, for the purpose of deepening the analysis about the urban legislation production in Ituiutaba and the feasibility of its effectiveness. Regarding of the methodological procedures, it is about a dissertation research, of a bibliographic and documentary nature, focused on predominantly qualitative data. Lastly, some proposals were suggested with a view to overcoming the obstacles found, among which stands out the need of encourage popular participation, so that there is greater social control, thereunto, it is essential to invest in education in general. In relation to the main conclusions of the study, it is noted that social and structural factors of the own municipal administration are capable of influencing the non-implementation of legal instruments foreseen in the Master Plan and the own right to the city. In that regard, it was pointed out the need for investment in human resources, qualification and investments by municipal management wherefore they are capable of effective urban planning and management, beyond to highlighting the importance of the role of the Public Ministry as an ally in the defense of the urban order, covering several relevant issues related to urban planning, including the Master Plan.

**Keywords:** Right to the city. Master plan. Legal order. Effectiveness. Ituiutaba-MG.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Regulamentação urbana.....	68
Figura 02 – Direito à cidade.....	71
Figura 03 – Dificuldades que obstam a implementação dos instrumentos do Plano Diretor de Ituiutaba-MG.....	115
Figura 04 – Possíveis soluções e aliados.....	116

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Comparação com relação às mudanças de ordem moral.....	83
Quadro 02 – Comparação com relação aos objetivos gerais.....	85
Quadro 03 – Comparação com relação ao Conselho da Cidade.....	86
Quadro 04 – Procedimentos existentes na 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba, na área de Habitação e Urbanismo.....	106

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A produção do espaço urbano e o direito à cidade enquanto conceito acadêmico, político e filosófico.....</b>	<b>15</b>
1.1 Produção do espaço urbano e urbanização: conflitos, contradições e consequências.	16
1.2 Os agentes produtores do espaço: Estado, legislações urbanísticas e sociedade civil.	33
1.3 Direito à cidade – aspectos teóricos.....	40
<b>2. O Urbano e sua regulamentação no âmbito do ordenamento jurídico: potencialidades e entraves à construção do direito à cidade.....</b>	<b>46</b>
2.1 Neoconstitucionalismo, dignidade da pessoa humana e democracia: preceitos associados ao direito à cidade.....	46
2.2 Planejamento urbano: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.....	59
2.3 Efetividade do direito à cidade enquanto aspecto legal.....	68
<b>3. A construção do direito à cidade em Ituiutaba-MG.....</b>	<b>72</b>
3.1 Plano Diretor de Ituiutaba: histórico e principais instrumentos.....	74
3.2 Ministério Público Estadual e a curadoria da habitação e urbanismo .....	88
3.3 Entraves para a construção do Direito à Cidade em Ituiutaba – MG a partir da leitura da revisão do Plano Diretor.....	94
3.4 Possibilidades para a construção do Direito à Cidade: em busca da superação das lacunas entre o jurídico e o geográfico.....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
Apêndice – Roteiro de entrevista.....	126

## INTRODUÇÃO

A preocupação com o desenvolvimento urbano tem se tornado assunto em evidência que se acentua no período contemporâneo tendo em vista a crescente desigualdade socioespacial que marca as cidades, especialmente as brasileiras, culminando nos processos de segregação e de fragmentação socioespacial, que separam o espaço urbano a partir das diferentes classes sociais. Sendo assim, o cotidiano urbano é realizado a partir de uma lógica fragmentária, pautada na separação simbólica e material dos espaços, que afasta cada vez mais os diferentes segmentos sociais, construindo “espaços de ricos” e “espaços de pobres” nas cidades, fazendo com que sua apropriação seja parcial e com poucos espaços de referência efetivamente coletiva.

É nesse contexto de desigualdades e de separações nos espaços urbanos produzidos no âmbito capitalista que vai sendo construído o conceito de Direito à Cidade. Além de ser um conceito acadêmico, baseando pesquisas científicas acerca do tema, a ideia de Direito à Cidade perpassou muitos movimentos e lutas sociais ao longo da história, com o objetivo de alcançar uma produção do espaço mais igualitária para todos os cidadãos, bem como garantir direitos mínimos como moradia, saneamento básico, higiene, transporte, lazer, etc.

Deste modo, constatamos que atualmente o Direito à Cidade é uma preocupação existente também no ordenamento jurídico, haja vista que a atuação do Estado é essencial para assegurar determinados direitos que auxiliam a produção do espaço, inclusive com a regulação da propriedade privada e determinação de meios a se utilizar desta propriedade.

A Constituição Federal de 1988 prescreve em seu artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano objetiva ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de todos os seus habitantes, registrando ainda em seu §1º que o Plano Diretor é o instrumento básico para o funcionamento da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Dentre as funções sociais da cidade, temos funções urbanísticas - indicadas como habitação, trabalho, lazer, mobilidade -, funções de cidadania - educação, saúde, segurança, proteção - e funções de gestão - prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, sustentabilidade urbana (GARCIAS e BERNARDI, 2008). A maioria das referidas funções urbanísticas são verdadeiros direitos fundamentais já consagrados na Carta Maior.

Ocorre que, malgrado estejam assegurados na legislação pátria, é preciso preocupar com a concretização dos referidos direitos, que asseguram aos cidadãos sua participação na produção

da sua cidade e na sua gestão de maneira democrática, proporcionando um cotidiano urbano menos desigual.

Não há como se olvidar que há moradores nas cidades que não possuem sequer os direitos básicos concretizados para realizar a manutenção de suas necessidades mínimas como moradia, alimentação, higiene, educação, etc, o que é considerado, em suma, como o essencial para uma existência digna.

Nesse contexto, é imprescindível apurar a realidade vivenciada em Ituiutaba-MG, selecionada como recorte empírico da pesquisa, para que através dos estudos e da obtenção de informações seja analisado se a legislação regulatória do espaço urbano (Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Plano Diretor Municipal, entre outras) trouxe ou não transformações no tocante à construção de uma cidade mais justa e igualitária, a partir dos instrumentos legais existentes, auxiliando assim na construção do Direito à Cidade.

O objetivo geral da pesquisa visa verificar a capacidade de as legislações urbanísticas - em especial o Plano Diretor - influenciarem na construção do Direito à Cidade em Ituiutaba-MG, na tentativa de identificar qual o papel efetivo do campo jurídico no ordenamento da vida urbana. No que concerne aos objetivos específicos, há interesse em compreender a realidade urbana e as dificuldades na implementação e efetividade de direitos aptos a garantir o direito à cidade, analisar a viabilidade e benefícios de determinados instrumentos legais existentes na legislação municipal, sobretudo no Plano Diretor Urbanístico Integrado. E mais, verificar quais os efetivos meios de se fazer valer os instrumentos urbanísticos existentes, quer dizer, buscar ações possíveis de serem adotadas pelo poder público para fazer valer os direitos assegurados no âmbito da política urbana.

Pretende-se assim, observar as lacunas entre a existência de instrumentos no ordenamento jurídico e sua utilização prática, visando buscar meios de adequá-las a realidade experimentada na cidade, sem se olvidar da tentativa de contribuir para estudos e pesquisas que versam acerca das mudanças necessárias na vida das cidades e a concretização do Direito à Cidade, a partir de uma análise dos meios assegurados no ordenamento jurídico.

Em síntese, tal apuração pretende a verificação da hipótese com que se trabalhará, qual seja, o ordenamento jurídico, especialmente no que tange as legislações urbanísticas, possui aptidão para proporcionar melhores condições de vida na cidade e assegurar o Direito à Cidade dos cidadãos.

Ressalta-se que a escolha da cidade de Ituiutaba enquanto objeto deste estudo se deu em razão da vontade de tentar melhorar a realidade da cidade em que vivemos, notadamente diante da ampla discussão que houve acerca da revisão do Plano Diretor, evidenciando diversos

problemas na ordem urbana advindos da falta de legislação urbanística atualizada, assim como a falta de implementação de mecanismos previstos no referido plano, no Estatuto das Cidades e na própria Constituição.

Alia-se a esses fatores, ainda, a preocupação com a desigualdade econômica experimentada, que se demonstra também através do espaço, com a quantidade de imóveis/lotes desocupados nas melhores localizações, para fins de especulação imobiliária, enquanto há conjuntos habitacionais em bairros periféricos, sem previa estrutura básica, falta de serviços públicos em determinadas localizações, etc.

No tocante aos procedimentos metodológicos adotados para se alcançar os objetivos propostos, trata-se de pesquisa dissertativa, de caráter bibliográfico e documental, com abordagem qualitativa, com a utilização de entrevistas com agentes específicos para aprofundar a análise acerca da produção da legislação urbanística de Ituiutaba e da viabilidade de sua efetivação.

Com relação à pesquisa de cunho teórico, fez-se a partir de levantamento bibliográfico amplo, abarcando livros, dissertações, artigos científicos, além da legislação aplicada notadamente às políticas urbanas, observando-se questões objetivas/subjetivas sobre a temática, matérias relacionadas à área geográfica e jurídica, com relação ao processo de urbanização, regulamentação do espaço e aos diversos aspectos que influenciam na construção do Direito à Cidade, analisando diferentes linhas de pensamento para consolidação do entendimento.

A segunda etapa da pesquisa consistiu na coleta de informações em arquivos públicos, buscando informações acerca da política urbana de Ituiutaba, com o objetivo de observar como as legislações e ações do poder público municipal fomentam ou não a construção do Direito à Cidade. O enfoque na seleção dos documentos a serem analisados se deu em torno das informações relativas ao Plano Diretor Integrado do Município de Ituiutaba, bem como de seu processo de revisão, considerando os elementos possíveis de verificar a efetividade dos instrumentos legais previstos no referido plano. Ainda, nesta etapa, foram analisados dados com relação aos procedimentos existentes na Curadoria de Habitação e Urbanismo da Promotoria de Justiça de Ituiutaba, para verificar os temas tratados e asseverar a relevância da atuação ministerial nesta área.

Por fim, objetivando articular os conhecimentos teóricos e a prática, efetuado trabalho em campo, com a realização de entrevistas com agentes que participaram diretamente na realização da revisão do Plano Diretor municipal, buscando apurar a perspectiva dos mesmos acerca da experiência vivenciada, abarcando as barreiras encontradas durante o processo, as dificuldades na implementação de eventuais direitos, entre outros aspectos.

Por se tratar de pesquisa qualitativa, sem necessidade de amostra estatística, foram realizadas entrevistas com 03 (três) indivíduos para a apreensão dos aspectos relacionados aos objetivos desse estudo, selecionando um representante de cada órgão mencionado, quais sejam, Ministério Público, Câmara dos Vereadores e Universidade Federal de Uberlândia (membro da equipe responsável pela revisão do Plano Diretor), de forma semiestruturada, privilegiando-se as falas, os depoimentos sobre as experiências vividas, orientadas pelo roteiro inserido ao final deste trabalho.

Ademais, considerando se tratar de pesquisa envolvendo seres humanos, foi submetido projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa/UFU, destacando-se a orientação no sentido de se resguardar a identidade dos entrevistados, bem como seus dados coletados.

É preciso ressaltar que o desenvolvimento da pesquisa se deu em meio a pandemia, que foi empecilho para a concretização da pesquisa como planejado inicialmente. Em que pese o objetivo anteriormente traçado também envolvesse o direito à cidade, pretendendo apurar se este seria capaz de minimizar as desigualdades existentes no espaço urbano, em Ituiutaba, a referida questão se daria a partir da avaliação da participação social nas questões referentes ao desenvolvimento urbano, assim como da importância do mínimo existencial para o pleno exercício da cidadania e participação na gestão democrática da cidade.

Na forma com que havia sido estruturada anteriormente, para se alcançar os resultados pretendidos com a pesquisa, seria necessária ampla pesquisa de campo, haja vista que se basearia, primordialmente, nas informações obtidas através de entrevistas com a população da cidade de Ituiutaba. Ocorre que, com a realidade pandêmica, tornou-se inviável a realização de pesquisa de campo com a quantidade e diversidade de pessoas que seriam necessárias para chegar ao entendimento pretendido acerca da participação social e vivência dos cidadãos.

Nesse sentido, diante da inviabilidade de realização de pesquisa de campo com vasto número de entrevistados, foi realizada a alteração da pesquisa, mantendo o foco na construção do direito à cidade, contudo, como principal fator de análise as legislações urbanísticas e não mais a participação popular, posto que não faria sentido o estudo desse tema sem ouvir a população.

Assim, foi imprescindível a alteração dos objetivos da pesquisa e de aspectos centrais da metodologia. Além da mudança substancial do tema pesquisado, destaca-se a dificuldade verificada na obtenção de dados e no acesso à biblioteca, em razão das limitações para se evitar contato em razão da pandemia.

Nesses termos, a dissertação restou dividida em três capítulos. No primeiro capítulo foram delineados relevantes aspectos sobre a produção do espaço urbano e o direito à cidade

enquanto conceito acadêmico, político e filosófico. Em seguida, no segundo capítulo, foi enfatizada a regulamentação do espaço urbano no ordenamento jurídico, trazendo além dos instrumentos legais referentes ao tema, a discussão sobre a efetividade do direito à cidade enquanto aspecto legal. Por fim, no terceiro capítulo, foi abordada a construção do direito à cidade em Ituiutaba-MG, envolvendo, para tanto, a análise do Plano Diretor de Ituiutaba e seu histórico, a atuação do Ministério Público Estadual, os entraves e as possibilidades para a construção do referido direito, com base na pesquisa realizada, destacando-se a importância de se aliar a área do Direito à área da Geografia para buscar concretizar a mudança da realidade social.

## **1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE ENQUANTO CONCEITO ACADÊMICO, POLÍTICO E FILOSÓFICO**

O surgimento e o ordenamento da cidade, de modo geral, se dá a partir da produção do espaço urbano, fenômeno este que emana de diversos interesses e sujeitos, concretizando assim modificações no espaço de acordo com a sua transformação histórica e social. Diante disso, para tratar das cidades contemporâneas, imprescindível se faz compreender o contexto em que o espaço urbano tem sido (re)produzido e a partir daí se pensar as causas e possíveis soluções para, ao menos, amenizar os malefícios decorrentes das desigualdades socioespaciais vivenciadas na cidade.

Neste capítulo buscaremos, através da compreensão da produção do espaço urbano e da crise urbana vivenciada nos dias atuais, entender a cidade e os seus mecanismos no modo como estão estabelecidos e praticados. Para tanto, será enfatizado o Direito à Cidade enquanto conceito acadêmico - que embasa diversas pesquisas científicas - e ideia que perpassou muitos movimentos e lutas sociais ao longo da história, com o objetivo de alcançar uma produção do espaço mais igualitária para todos os cidadãos, bem como garantir direitos mínimos como moradia, saneamento básico, higiene, transporte, lazer, etc.

A partir dessa análise teórica, se espera ser possível apurar posteriormente em que medida os mecanismos do ordenamento jurídico urbano são suficientes para assegurar a construção do Direito à Cidade, observando empiricamente esses aspectos na cidade de Ituiutaba-MG.

Posto isso, tem-se que para começar a se pensar na cidade, preliminarmente é imprescindível buscar a sua origem. Nesse sentido, preceitua Sposito (2008, p. 11) que:

Entender a cidade hoje, apreender quais processos dão conformação à complexidade de sua organização e explicam a extensão da urbanização neste século, exige uma volta às suas origens e a tentativa de reconstruir, ainda que de forma sintética, a sua trajetória.

Dessa forma, entendemos que o espaço é história e nesta perspectiva, a cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações.

A origem da cidade e suas características demonstram potencial fundamento para justificar a existência dos diversos males vivenciados no espaço urbano atualmente, notadamente a segregação e a fragmentação socioespaciais, com o aumento cada vez maior das

desigualdades, inchaço urbano, ineficiência dos serviços públicos, falta de mobilidade urbana, etc.

Desse modo, surgem alguns questionamentos: as desigualdades socioespaciais experimentadas atualmente estariam correlacionadas a própria origem da cidade, agravadas pelo modo de produção vivenciado? Considerando a sociedade de classes como fator imprescindível para a existência da cidade (conforme apontado por autores como Sposito e Singer), como atenuar os males e desigualdades dela decorrentes? Seria o conceito de Direito à Cidade apto a pautar a mudança da realidade vivenciada nas cidades, em favor de maior justiça socioespacial?

Tais indagações, em razão de sua complexidade, ensejam maior reflexão sobre a cidade nos moldes em que é experimentada, exigindo para tanto o aprofundamento acerca do processo de urbanização, buscando verificar as modificações de acordo com o modo de produção vivenciado e a realidade social.

### **1.1. Produção do espaço urbano e urbanização: conflitos, contradições e consequências**

Um marco relevante no estudo da produção do espaço refere-se às obras de Marx e Lefebvre, que com suas contribuições abriram margem para uma nova perspectiva sobre como se pensar a Geografia, afastando a compreensão do espaço como objetividade absoluta - com foco na localização e distribuição espacial -, consagrando a Geografia como ciência capaz de analisar o espaço de forma ampla, incorporando os processos de reprodução social (CARLOS, 2016).

De acordo com Seabra (2014, p. 68):

A afirmação de um campo próprio admitido como Geografia Urbana é um fenômeno da segunda metade do século XX que ocorreu em meio aos debates implicados na revisão de muitos postulados, mas reafirmando o conhecimento geográfico como ciência humana e social. O cerne dessa discussão concebeu a Geografia Ativa como um conhecimento em conexão com as coisas do mundo, em cujo fundamento estava a dialética materialista.

Nessa linha, segue a autora (SEABRA, 2014) esclarecendo que os questionamentos a partir dos fundamentos da dialética materialista passaram a analisar os problemas geográficos por meio de categorias e conceitos, em conjunto com as ideologias e representações sociais, sendo de suma importância para a compreensão da própria sociedade.

Trata-se de reflexo da prevalência da corrente do pensamento geográfico denominada Geografia crítica, surgida a partir de 1970, em busca da superação da corrente da Geografia

Clássica, que se sobrepõe ao positivismo, levantando entre outros questionamentos a discussão acerca da produção social do espaço.

A aproximação da Geografia para além do espaço físico, consagrando como seu objeto também as relações sociais e seus processos de reprodução e representação, demonstra o estudo do espaço sob um novo prisma. Carlos (2016, p. 63) bem esclarece esta relação, ao apontar a produção do espaço enquanto condição, meio e produto de reprodução da própria sociedade:

O ato de produção da vida é, conseqüentemente, um ato de produção do espaço, além de um modo de apropriação. Nesse raciocínio, afirma-se o espaço como condição, meio e produto da reprodução social: produto resultante da história da humanidade, reproduzindo-se ao longo do tempo histórico e em cada momento da história, em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade.

É nesse contexto, com a evolução da Geografia, que se passou a analisar nesta ciência o espaço não apenas como localização física de determinadas relações e atividades, mas enquanto fator imprescindível para a vida em sociedade, que se constitui e se reproduz no espaço e através dele, deixando a cada época as rugosidades próprias da vida experimentada em determinado tempo e espaço.

De acordo com Santos (2012a), o espaço pode ser considerado como o resultado das ações da humanidade no espaço, intermediadas pelos objetos naturais e artificiais, os quais auxiliam na concretização de relações que em conjunto com estes formam o espaço.

Nessa linha, ao versar acerca da nova definição de geografia e o estudo do espaço, Santos (2006, p. 39) conceitua: “O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.”

A categoria geográfica espaço passa assim a ter destaque como conceito-chave na compreensão da vida em sociedade, inclusive, no estudo do espaço urbano - objeto deste estudo -, se configurando de acordo com o autor supracitado enquanto um complexo conjunto material e subjetivo de objetos, ações e relações, que com base em seus processos e dinâmica acarretam constante transformação no espaço e na sociedade.

Resta, desse modo, evidenciada a relevância do espaço nos estudos inerentes à cidade, vez que se trata do *lócus* em que a sociedade é (re)produzida, ao mesmo tempo em que molda o espaço, por meio da vivência cotidiana, relações, atividades e interações desenvolvidas neste, com seus conflitos e contradições, através dos mais diferentes agentes produtores.

Acerca da produção do espaço urbano Carlos (2016, p. 70) esclarece que:

A análise do processo de produção do espaço urbano requer, portanto, a justaposição de vários níveis da realidade como momentos diferenciados da reprodução geral da

sociedade, isto é, o da dominação política, o da acumulação do capital e o da realização da vida humana.

Nessa linha, segue a autora destacando a dupla dimensão existente no espaço, qual seja, a materialidade objetiva – com a concretização das relações que produzem o espaço, passível de se visualizar – e o conteúdo dado pelas relações sociais em determinado tempo e espaço. Por isto, tem-se o afastamento do enfoque apenas na localização no espaço, passando à compreensão dos processos constitutivos do espaço que se formam pela prática socioespacial como movimentos de produção, apropriação e reprodução da sociedade.

Frente a complexidade das cidades, formadas enquanto produto da própria sociedade, Maricato (1997, p. 42) bem as define:

São bem mais que um mero cenário passivo, onde os conflitos, a cultura se expressam. Os espaços urbanos não se limitam também a ser locais ou palcos da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Eles são tudo isso e muito mais; são produtos: edifícios, viadutos, ruas, placas, postes, árvores, enfim, paisagem que é produzida e apropriada sob determinadas relações sociais. A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais. A dominação social se dá também através do espaço urbano, em especial a dominação ideológica, aquela que se oculta ao olhar do dominado.

Acerca do assunto, afirma Carlos (2016, p. 53):

Nesse contexto, a reprodução continuada do espaço se realiza como aspecto fundamental da reprodução ininterrupta da vida. Nessa perspectiva, revela-se uma prática social que é e se realiza espacialmente, o que implica pensar na relação dialética sociedade/espaço (um se realizando no outro e através do outro) e as mediações entre eles. Esse caminho indica a imanência da produção do espaço no processo de constituição da sociedade.

Tem-se, portanto, a produção do espaço enquanto fator inerente à própria constituição da sociedade, o que evidencia a indissociabilidade existente no par: sociedade e espaço. A relação da humanidade com o espaço (e a contradição a ela inerente) vem sendo construída a tempos, perpassando por diversos períodos até se originarem as cidades no modo que vivenciamos nos dias atuais.

Os seres humanos que, primeiramente eram nômades, foram se estabelecendo com ânimo definitivo em determinados lugares, exercendo cada qual sua função e ao mesmo tempo ocupando o espaço, se apropriando dele e o reproduzindo. Entretanto, antes de se chegar ao surgimento da cidade há alguns fatores que contribuíram para sua origem que devem ser destacados.

No período paleolítico verificou-se que embora não houvesse moradia fixa, o ser humano já reconhecia a importância de determinados lugares, criando vínculo com o espaço

vivido. Havia lugares específicos para enterrar os mortos, para a prática de atos cerimoniais ou mesmo para guardar objetos, se alimentar, etc, usando para tanto as cavernas. Na sequência, no período mesolítico, tem-se como destaque a domesticação dos animais e o plantio por meio de mudas e sementes que, assegurando a existência de melhores condições de suprimento, facilitaram a fixação do homem (SPOSITO, 2008).

O neolítico, por sua vez, teve como fator crucial o surgimento das aldeias, que subsistiam da agricultura e criação que propiciava aos agricultores se estabelecerem à terra. Contudo, não obstante nas aldeias já tivessem alguns traços posteriormente verificados como característicos das cidades, não se realizou a complexa organização da sociedade, que seria a segunda condição para se falar em cidade, ao lado da fixação da humanidade em determinado espaço (SPOSITO, 2008).

Tratando acerca do conjunto que forma o espaço, Santos (2006, p. 39) evidencia as transformações sofridas durante a concretização da história concedendo ao espaço um caráter técnico, com base na modernização dos objetos:

No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico.

Verifica-se então que ao longo da história as civilizações foram modificando sua relação com o espaço, transformando-o, e ao mesmo tempo alterando a organização da própria sociedade formada. A origem da cidade, por sua vez, pode ser verificada quando observados alguns elementos imprescindíveis, como a fixação dos seres humanos e a organização de uma sociedade complexa, na qual se encontra a existência de relações de poder, de dominação, exploração e separação de classes, etc.

De acordo com Rolnik (1995, p. 2016): “A cidade, enquanto local permanente de moradia e trabalho, se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato”.

A capacidade da produção de um excedente alimentar, apto a manter a subsistência também dos moradores da cidade, revela-se como fator determinante para a separação entre campo e cidade (separação que será contraditada à frente em razão da urbanização/capitalismo), possibilitando aos indivíduos, pela primeira vez, o afastamento do campo.

Singer (2002, p.9) traz outro elemento que defende ser imprescindível para o surgimento da cidade:

A produção do excedente alimentar é uma condição necessária mas não suficiente para o surgimento da cidade. É preciso ainda que se criem instituições sociais, uma relação de dominação e de exploração, que assegure a transferência do mais-produto do campo à cidade. Isto significa que a existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes. Pois, de outro modo, a transferência de mais-produto não seria possível. Uma sociedade igualitária, em que todos participam do mesmo modo na produção e na apropriação do produto, pode, na verdade, produzir um excedente, mas não haveria como fazer com que uma parte da sociedade apenas se dedicasse à sua produção, para que outra parte dele se apropriasse.

Destaca-se, portanto, a sociedade de classes enquanto pilar imprescindível para viabilizar o surgimento das cidades, sustentando a ideia de existência de uma sociedade desigual desde a sua origem. Tal afirmação é fundamentada pelo autor diante da necessidade de participação diferenciada dos homens no processo de produção e apropriação dos excedentes produzidos, sem a qual não haveria como se pensar na produção do campo para apropriação pelos demais localizados na cidade.

No mesmo sentido, ao tratar acerca da produção das cidades e do processo de urbanização, Harvey (2012, p. 74) explica que:

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos.

Os novos empregos e meios alternativos de subsistência na cidade se dão em razão da existência de uma classe que, livre da participação na produção que se dá no campo, faz surgir aos poucos atividades produtivas próprias na cidade (SINGER, 2002).

Após a consolidação da cidade como *habitat*, vão surgindo as atividades manufatureiras, artesanato, comércio, posteriormente indústrias, separando de vez assim o trabalho do campo (aquele relacionado às atividades primárias) e as atividades exercidas na cidade, passando o morador do campo, inclusive, a adquirir produtos advindos da cidade.

A cidade aparece então como o espaço o qual os indivíduos buscaram como alternativa para exercer ofícios diversos (que foram se desenvolvendo/surgindo conforme aprimorado o conhecimento da técnica) e estabelecer morada, buscando liberdade e melhor qualidade de vida, sendo que, no âmbito da divisão da sociedade em classes, temos indivíduos responsáveis pelos meios de produção e outros pela força de trabalho, compondo um complexo tecido social produtor do espaço.

Buscando definir a cidade, Rolnik (1995, p. 6 -7) afirma que:

Fruto da imaginação e trabalho articulado de muitos homens, a cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza. Ela nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território. Imbricada portanto com a natureza mesma da cidade está a organização da vida social e conseqüentemente a necessidade de gestão da produção coletiva. Indissociável à existência material da cidade está sua existência política.

No mesmo sentido, corrobora Rolnik (1995, p. 21) no tocante a necessidade de gestão da vida coletiva experimentada na cidade: “Há sempre uma dimensão pública da vida coletiva a ser organizada. Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão.”

Ao tratar da organização da sociedade, se rememora a Constituição (tema que será abordado mais especificamente adiante) enquanto lei fundamental de um Estado, instrumento hábil para organização política da sociedade, regulando a estruturação do Estado, os poderes públicos, a forma de governo, os direitos, garantias e deveres dos cidadãos, distribuição de competências, entre elas a competência para edição normas (SILVA, 2005, p.37).

A essência da Constituição, de acordo com Ferdinand Lassalle, sob a concepção sociológica, é tida como a soma dos fatores reais do poder que regem o país, independentemente da existência de uma Constituição escrita ou do conteúdo inserido no referido instrumento normativo, caso não seja este compatível com os fatores reais de poder existentes em determinada época. Nesse sentido, o referido autor assegura:

Assim, pois, todos os países possuem ou possuíram sempre e em todos os momentos da sua história uma Constituição *real e verdadeira*. A diferença, nos tempos modernos - e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância -, não são as constituições reais e efetivas, mas sim *constituições escritas nas folhas de papel*. (LASSALLE, 2000, p. 27)

Nada obstante as críticas existentes à concepção sociológica que pressupõe que a Constituição real se sobrepõe à escrita, quando em desconformidade com os fatores reais de poder, não há como negar a existência de fatores/instituições/poderes que regem a vida em sociedade, especialmente quando se trata da vida urbana, com a interação de sujeitos e interesses distintos, como já apontado anteriormente.

A ordenação da vida em sociedade se dá a partir da existência de normas de regulamentação que atuam como verdadeiro sistema de controle social, delimitando assim comportamentos a partir de valores, princípios e padrões. Logo, cada organização social possui um sistema jurídico correspondente ao nível de evolução e complexidade verificado em determinada época (WOLKMER, 2006, p. 16).

Ao abordar o direito enquanto ciência social imprescindível na vida em sociedade, Rodrigues (2003, p. 3) assevera a existência de normas desde as mais primitivas civilizações:

Os etnólogos têm verificado que qualquer agrupamento humano, por mais rudimentar que seja seu estágio de desenvolvimento, possui, a regular a vida grupal, um conjunto de normas que seus componentes encaram como obrigatórias e que disciplinam o comportamento dos indivíduos que o compõem.

Em que pese a existência de discussão e críticas engendradas em face do jusnaturalismo, corrente de pensamento jurídico-filosófica que sofreu alterações na sua interpretação ao longo do tempo, imperioso destacar a existência direito natural, consoante apontado por Machado Neto (1975, p. 82, apud DINIZ, 2011, p. 52):

Desde as representações primitivas de uma ordem legal de origem divina, até a moderna filosofia do direito natural de Stammler e Del Vecchio, passando pelos sofistas, estoicos, padres da Igreja, escolásticos, ilustrados e racionalistas dos séculos XVII e XVIII, a longa tradição do jusnaturalismo se vem desenvolvendo, com uma insistência e um domínio ideológico que somente as ideias grandiosas e os pensamentos caucionados pelas motivações mais exigentes poderiam alcançar.

Conceituado normalmente em oposição ao direito positivo, compreende-se o direito natural enquanto

A lei natural é imutável em seus primeiros princípios. O direito natural, imanente à natureza humana, independe do legislador humano. As demais normas, construídas pelos legisladores, são aplicações dos primeiros princípios naturais às contingências da vida, mas não são naturais, embora derivem do direito natural. P. ex.: do princípio de direito natural de que “o homem deve conservar a si próprio” decorre que “não é permitido matar”, “são proibidos a eutanásia e o aborto” etc., e mais remotamente ter-se-á a proteção à saúde dos trabalhadores em local insalubre. Para a concepção aristotélico-tomista o direito natural abrange todas as normas de moralidade, inclusive as normas jurídico-positivas, enquanto aceitáveis ou toleráveis pela moral. (DINIZ, 2011, p. 53)

Conclui-se, dessa forma, pela existência do dito direito natural desde os primeiros agrupamentos sociais, época em que o direito se baseava na vontade divina e eram extraídos enquanto normas de valor moral. De acordo com a autora, se tratam de princípios que norteiam o próprio legislador e a elaboração das demais normas subsequentes.

Como marco de superação do “direito arcaico”, também denominado direito primitivo, decorrente da transição da sociedade arcaica para as primeiras civilizações, Wolkmer (2006) aponta a importância do surgimento de três fatores históricos, dentre os quais destaca-se a cidade, objeto deste estudo:

A síntese desses três elementos - **idades, escrita, comércio** representa a derrocada de uma sociedade fechada, organizada em tribos ou clãs, com pouca diferenciação de papéis sociais e fortemente influenciada, no plano das mentalidades, por aspectos místicos ou religiosos. Há, nessas sociedades arcaicas, um direito ainda incipiente, bastante concreto, cognoscível apenas pelo costume e que se confunde com a própria religião.

Mas, aos poucos, vai se construindo uma nova sociedade - urbana, aberta a trocas materiais e intercâmbio de experiências políticas, mais dinâmica e complexa -, que demandará um novo direito.

As primeiras manifestações desse novo tipo de sociedade - e, por conseqüência, desse novo estilo de direito - ocorrem na Mesopotâmia e no Egito. (WOLKMER, 2006, p. 30, grifos não originais)

Verifica-se que, ainda que em se tratando de sociedades arcaicas, se vislumbra o direito, aferido pelo costume, confundido por vezes com a religião, reforçando-se assim a existência de um direito natural, que, consoante mencionado, deriva da própria natureza humana.

Com o surgimento da cidade tornou-se necessária a elaboração de leis escritas, mais palpáveis que o costume e os preceitos religiosos, embora presente ainda a utilização da divindade para justificar o direito, de modo a assegurar maior previsibilidade na ordem privada, contando também com a previsão de um julgador para solucionar as controvérsias que viessem a surgir (WOLKMER, 2006, p. 36).

Sem adentrar nas especificidades a respeito da transição da ciência do direito, fim que não se pretende nesse estudo, insta registrar que, consoante explica Bobbio, superada a sociedade medieval, em que cada agrupamento social com seu ordenamento jurídico, consagrando ao direito um nítido caráter de fenômeno social produzido pela sociedade, encontra-se o Estado moderno, com a transição na própria forma de construção do direito:

Com a formação do Estado moderno, ao contrário, a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aquele de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei, ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária. Assiste-se, assim, àquilo que em outro curso chamamos de *processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado*. (BOBBIO, 1995, p. 27, grifos originais)

Conclui-se, dessa forma, pela importância da norma para viabilizar a vida em sociedade, vez que é o instrumento de controle social pelo qual são estabelecidos limites aos comportamentos, restando evidenciado sua existência desde as primeiras civilizações, sofrendo alterações na sua criação em conformidade com a transformação da sociedade e do Estado.

Ultrapassada a questão acerca da imprescindibilidade da norma para regular a vida em sociedade, retoma-se ao estudo da cidade, que, como havia sido exposto, aparece como alternativa à vida no campo, viabilizada, entre outros, em razão da produção do excedente

alimentar, da sedimentação, da existência da sociedade de classes, com a participação diferenciada dos integrantes, fazendo surgir esse espaço complexo, repleto de contradições.

Posto isso, verifica-se que a organização política da sociedade, em especial a urbana que se forma na cidade, se dá em conformidade com as suas evoluções, para regular os interesses das classes dominantes, manter a ordem e a gestão da vida coletiva, não podendo se olvidar a importância das normas para tanto, e assim estabelecer a continuidade de sua produção, coordenando as contradições nela existentes.

Em poucas palavras Singer (2002, p. 8) faz uma afirmação que resume bem esta discussão: “A cidade é, via de regra, a sede do poder e portanto da classe dominante”.

Ressaltando o papel da relação de dominação presente desde as aldeias entre aldeões e caçador-chefe, como condição para o surgimento das relações de exploração presentes na vida urbana, evidenciadas pelo pagamento dos tributos, Sposito (2008, p. 16) enfatiza que:

As oferendas, e depois o pagamento sistematizado de tributos, nada mais eram do que a realização concreta da transferência do excedente agrícola, do mais-produto, revelando a referida participação diferenciada dos homens no processo de produção, distribuição e apropriação da riqueza. Aí se originou a sociedade de classes, e se concretizou a última condição necessária e indispensável à própria origem da cidade.

Nesse sentido, conclui a autora supracitada que a cidade se explica essencialmente pelo social e pelo político e não em razão do mercado ou do fator econômico, se revelando assim na sua origem como o lugar da dominação (SPOSITO, 2008, p. 17).

Depreende-se, assim, que para dar origem à cidade, além da fixação dos seres humanos à terra e da produção do excedente alimentar, se fez imprescindível a separação de classes na sociedade, o que permitiu, a partir da diferenciação dela inerente, a divisão de funções e trabalho entre os indivíduos, notadamente, a dominação e apropriação de riqueza de uma classe através da produção decorrente da força produtiva de outros.

Aliado a separação da sociedade em classes, se destaca também o papel da divisão social do trabalho, sem a qual a cidade não seria possível. Nesse sentido, Sposito (2016, p. 124) ressalta que:

A diferenciação socioespacial é marca das cidades, desde os primórdios da urbanização. Não há cidades sem divisão social do trabalho, o que pressupõe sempre uma divisão territorial do trabalho. Essa divisão estabelece-se diferentemente, no decorrer do longo processo de urbanização.

A separação social de classes se insere, portanto, como elemento essencial ao surgimento da cidade, juntamente com a divisão social e espacial do trabalho. A incompatibilidade da existência dos referidos elementos em uma sociedade igualitária, acarreta

a preocupação com as desigualdades socioespaciais existentes na cidade, dentre as quais se verifica a própria divisão territorial do trabalho que acaba por engendrar a divisão do espaço urbano ressaltando-se as diferenças de classes.

De acordo com Singer (2002, p. 14):

A transformação da cidade em centro de produção (e não só de exploração do campo) só pode resultar de uma luta de classes entre senhores e servos ou patrícios e plebeus, no curso da qual ambos os lados se redefinem, redefinindo o conjunto de suas relações. Neste processo, parte do mais-produto, que ainda continua vindo à luz como valor de uso, transforma-se na mão de uma nova classe dominante, em valor de troca, em mercadoria. É com base nesta transformação que a cidade se insere na divisão social do trabalho. Alterando-a pela base.

O processo de apropriação e a transformação do valor de uso em valor de troca no capitalismo é o que leva à concentração da acumulação de capital na mão de poucos, enquanto a maioria se encontra obrigada a se submeter às condições existentes de divisão do trabalho, vendendo sua força de produção, para buscar assegurar meios de manter sua própria subsistência.

Destaca-se que no período em que se mantinha o modo de produção feudal, as cidades perderam o papel político que assumiram na Antiguidade, concedendo o poder político aos detentores de terra, com apoio da Igreja para manutenção do referido modo de produção, esvaziando assim o urbano do seu papel político e econômico (SPOSITO, 2008, p.28).

No modo de produção feudal apenas se realizava troca de mercadorias necessárias com base no valor de uso, por meio do escambo (comércio eventual praticado na Idade Média enquanto vigente o feudalismo), passando com o fortalecimento do comércio regular a possuir valor de troca, cuja finalidade de circulação era dinheiro que se acumulava nas mãos da classe dominante que era à época a burguesia (SPOSITO, 2008).

É nesse contexto que surge o modo de produção capitalista, o qual confere à cidade uma importância maior e à urbanização um caráter mais intenso e globalizador a nível mundial, aspectos estes não verificados no período urbano pré-capitalista (SPOSITO, 2008, p.30).

Em meio a autonomia que a cidade foi conquistando, passando também a se tornar espaço de produção, vai se consolidando a prevalência do valor de troca, em contraposição ao valor de uso. Trata-se de marco no modo de produção que enquanto era feudal tinha base econômica majoritariamente agrícola, pautada na servidão e nos latifúndios, passando a ter o comércio como foco da economia urbana, com a emergência do trabalho assalariado, sobrepondo-se o modo de produção capitalista ao antes prevalecente.

Destacando a relação entre os elementos fundantes do capitalismo e os fundamentos da urbanização e produção do espaço, Sampaio (2015, p. 58) aponta que:

O processo de urbanização, tributário do processo de industrialização e de sua racionalidade correspondente, não pôde prescindir dos fundamentos lógicos e contraditórios que dão identidade ao capitalismo, uma vez que se realizou historicamente como condição da reprodução do capital. Nesse sentido, efetivou-se não somente valendo-se, de tais fundamentos como também reproduzindo-os.

Na mesma linha, esclarece a autora ser a segregação socioespacial resultado de violência que é própria da urbanização capitalista - com a apropriação desigual do espaço pelos indivíduos -, fundamentada na propriedade privada reforçando a expropriação e a separação.

A urbanização, diretamente vinculada aos fundamentos do próprio capitalismo, traz consigo a busca pela reprodução do capital, transformando o caráter do próprio espaço, o qual passa a ser mercado aquecido para busca do capital e objeto de sujeitos diversos na tentativa de aumentar o valor de mercado.

No tocante ao surgimento do modo de produção capitalista e suas consequências, Sposito (2008, p. 38) esclarece: “A ordem capitalista, ao se impor à ordem feudal, transformou a terra em mercadoria e levou a aristocracia feudal sem capital acumulado, a arrendar ou vender parcelas de suas terras”.

A partir de tal momento, tem-se o próprio espaço enquanto mercadoria, inserida também no ciclo do modo de produção vigente em busca do capital. Inseridos no contexto em que vigora o modo de produção capitalista, com seu efeito global, tem-se uma alteração de grande relevância em se tratando do espaço, apontada por diversos autores como fator potencializador das desigualdades existentes e da segregação socioespacial, qual seja, a valorização do espaço enquanto mercadoria, suprimindo deste o seu valor principal, o de uso - imprescindível para realização da própria vida.

Nesse sentido, disserta Carlos (2015a, p. 26) acerca do espaço como mercadoria:

Ao longo da história, o processo de produção do espaço, enquanto processo civilizatório, traz em si aquilo que o nega, isto é, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço (produção social), torna-se um produto e, nesta condição, revela-se na contradição valor de uso/valor de troca. O espaço, portanto, torna-se sob o capitalismo, uma mercadoria, como, em tese, todos os produtos do trabalho humano.

Com a transformação do espaço em produto imobiliário, Sampaio (2015, p. 59) bem esclarece:

O espaço, incorporado no circuito da troca, fragmentado em parcelas comercializáveis, adquirindo forma e função de mercadoria, portanto incorporando a

contradição essencial da mercadoria que é ter valor de uso e valor de troca, e logicamente um preço (como expressão do valor), sob a urbanização capitalista vai consequentemente ser apropriado de forma desigual pelos indivíduos que possuem acesso radicalmente diferente ao soberano equivalente geral de nossa sociedade: o dinheiro.

Analisando o espaço enquanto mercadoria, aspecto que vigora fortemente até os tempos atuais, compreende-se a dificuldade de conquista de propriedade pela maioria da população, frente a distribuição desigual do dinheiro.

A especulação imobiliária e apropriação privada de modo desigual levam a expulsão dos cidadãos pobres, os quais passam a residirem em áreas em que não há interesse do mercado imobiliário, com ocupações irregulares, em lugares periféricos, muitas vezes áreas de risco, que em muito não possuem sequer saneamento básico, energia elétrica, etc, e se localizam a grande distância dos trabalhos e do centro, impossibilitando-os de usufruir de todos os benefícios da cidade.

Destaca-se nesse sentido a contradição verificada na existência de imóveis vazios e sem cumprir qualquer função social nas áreas centrais - evidenciando a prática de especulação imobiliária - enquanto se formam cada vez mais conjuntos habitacionais em áreas periféricas, muitas vezes sem qualquer infraestrutura, sem transporte público regular, sistema de saneamento básico, que vão sendo instituídos aos poucos, através das lutas e anseios externalizados pela população que ali reside.

Tratando do modo de produção capitalista que confere ao espaço valor de troca, segue o entendimento de Carlos (2016, p. 60):

No capitalismo, a produção expande-se espacial e socialmente (no sentido que penetra toda a sociedade), incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital – o espaço tornado mercadoria sob a lógica do capital fez com que o uso (acesso necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca. A produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria.

A respeito da temática, segue a autora (CARLOS, 2016) delineando que com a inserção do espaço como mercadoria e a propriedade privada regulamentada por meio de norma, legitima-se assim o acesso diferenciado e altera o lugar dos indivíduos no espaço, destacando o espaço-mercadoria com valor de troca, atendendo a reprodução da acumulação necessária no capitalismo, suprimindo o valor de uso que é indispensável para a vida em sociedade.

É nesse contexto que Rodrigues (2014) aponta a propriedade privada como principal fator de desigualdade social, decorrente do modo de produção capitalista, destacando ainda a necessidade de se buscar compreender a complexa produção do espaço urbano, que por vezes

encobre contradições e conflitos em prol da ‘modernização’ para justificar a intervenção do capital no espaço urbano.

O papel do espaço urbano para a acumulação cada vez maior do capital, com a aceleração do processo de urbanização e as suas grandes obras, condomínios, loteamentos murados, conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, é destacado por Rodrigues (2014, p. 38): “O objetivo é conseguir mais renda, maiores lucros e mais juros. É a produção da cidade com predomínio do valor de troca, onde a propriedade garante o domínio de fato sobre o espaço, perpetuando a cidadania desigual, calcada na propriedade da terra”.

Trata-se da contradição inerente a produção espacial apresentada por Carlos (2016, p. 68), na qual se constata a produção do espaço pela sociedade enquanto a sua apropriação ocorre de modo privado, verificando assim a produção socializada e por outro lado a apropriação privada, ressaltando os conflitos existentes na produção desse espaço em uma sociedade de classes, baseada na desigualdade.

Nesse sentido, há que se ressaltar a relevância dada ao setor imobiliário frente as possibilidades de movimentação do capital, com a infraestrutura em determinadas áreas, loteamento de novas áreas urbanas, entre diversos outros fatores que corroboram para a valorização de áreas específicas, favorecendo determinados grupos, os quais influenciam diretamente a produção do espaço urbano.

De acordo com Rolnik, no tocante a história da cidade, a mudança na definição de poder urbano se dá no decorrer do século XVII, evidenciando-se que:

Esta virada representa uma transformação na composição das forças políticas que sustentam este poder, fruto da incorporação do grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes. Isto vai significar concretamente que a ação do poder urbano que emerge neste processo antes de mais nada tende a favorecer a acumulação de capital nas mãos deste grupo. Por outro lado, como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos, facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir o preço. A lógica capitalista passa a ser então um parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado. (ROLNIK, 1995, p. 54-55)

Um dos agentes produtores do espaço é o próprio Estado, que tem recebido diversas críticas com base na sua intervenção, notadamente sob a égide do capitalismo, com fortes influências dos que buscam a ampliação do capital.

Ao tratar dos problemas urbanos, especificamente acerca do investimento feito pelo Estado em infraestrutura, Sposito (2008, p. 74) disserta:

A nível intra-urbano, o poder público escolhe para seus investimentos em bens e serviços coletivos, exatamente os lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo; ou que poderão ser vendidos e ocupados por estes segmentos pois é preciso valorizar as áreas. Os lugares da pobreza, os mais afastados, os mais densamente ocupados vão ficando no abandono...

No mesmo sentido, Carlos (2015b, p. 18) bem esclarece acerca do aprofundamento da segregação que se agrava em razão das próprias políticas urbanas:

Nos dias atuais, a lógica das políticas urbanas aprofundam a segregação através do direcionamento dos investimentos e da construção da infraestrutura, o que provoca valorizações diferenciadas nos lugares da cidade. Assim, em sua simultaneidade e multiplicidade, os lugares se justapõem e interpõem gerando situações de conflito que se revela em seus fragmentos; (...)

A partir das ponderações supracitadas, verificam-se problemas urbanos que são evidentes na realidade vivenciada em nosso país, notadamente com relação às políticas urbanas que determinam o investimento público em áreas que já são dotadas de serviços e valorização, enquanto continuam existindo áreas precárias, sem garantia de infraestrutura mínima a assegurar a dignidade dos seus habitantes.

Tem-se o espaço-mercadoria com áreas centrais sem uso, favorecendo classes dominantes e a especulação imobiliária, áreas afastadas e saturadas, sem a mínima infraestrutura para garantir o acesso igualitário à cidade, tampouco direitos básicos, como lazer, coleta de lixo, transporte, etc.

Logo, verifica-se a importância da separação de classes e das relações de dominação existentes para se compreender o processo de urbanização, o modo de produção vigente e a produção do espaço urbano em si, o qual se dá em grande parte também em razão das forças e interesses das classes dominantes, consoante será melhor detalhado no item seguinte que versará acerca dos agentes produtores do espaço.

No tocante a relação entre a cidade e o desenvolvimento do modo de produção capitalista bem esclarece Sposito (2008, p. 64):

A cidade é, particularmente, o lugar onde se reúnem as melhores condições para o desenvolvimento do capitalismo. O seu caráter de concentração, de densidade, viabiliza a realização com maior rapidez do ciclo do capital, ou seja, diminui o tempo entre o primeiro investimento necessário à realização de uma determinada produção e o consumo do produto. A cidade reúne qualitativa e quantitativamente as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho.

Destaca-se que se insere nesse contexto a análise do urbano a partir da perspectiva da produção do espaço, no âmbito do movimento que ficou conhecido como Geografia Crítica,

que entende o espaço urbano enquanto interesse do capitalismo para buscar meios de realização da mais-valia.

Acerca do assunto, conclui Carlos (2015b, p. 10) que: “Desse modo, a urbanização aparece como momento determinado da reprodução do capital em função da abertura de novas possibilidades de valorização do capital.”

No mesmo sentido, Rodrigues (2014, p. 21-22) afirma que:

No atual período histórico, o urbano é um *locus* privilegiado para a aplicação dos excedentes que objetivam a acumulação ampliada do capital, e desse modo ampliam-se as contradições e conflitos presentes na vida cotidiana. Trata-se do sucesso do modo de produção capitalista, que produz ao mesmo tempo a precariedade de vida, de trabalho e de moradia.

Evidenciou-se, assim, o papel de extrema relevância da cidade enquanto espaço no qual o modo de produção capitalista se desenvolve, favorecendo a acumulação do capital em vista do rápido fluxo de consumo existente na sociedade que, em grande parte, segue os padrões por ele estabelecido a nível global.

O processo de urbanização capitalista modificou a divisão social do trabalho entre cidade e campo, inclusive o modo de realizar as interações espaciais, com ênfase no âmbito político, restringindo-se diretamente entre cidades-Estados, responsáveis pelo respectivo espaço rural que assegurava sua subsistência (SPOSITO, 2016, p. 124).

Pensando tanto nas cidades antigas quanto nas metrópoles contemporâneas, Rolnik (1995, p. 12) delinea que

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo.

O movimento de urbanização vem incorporando na sua lógica o campo, o qual aos poucos vai deixando de ser o meio provedor de todas as necessidades de subsistência de uma sociedade, passando a especializar a sua produção para vender e a adquirir os demais produtos essenciais nas próprias cidades, trazendo para o campo toda sua estrutura como internet, produtos industrializados, etc. Assim, temos uma ampliação das relações entre campo e cidade e entre rural e urbano, mediadas pelas relações capitalistas de produção.

É nesse contexto que se evidencia a superação da cidade enquanto lugar em que se recebe o excedente agrícola, a qual passa a ser responsável pela sua transformação industrial,

comercialização e retorno para o campo. Destacando ainda acerca da industrialização do campo em decorrência do aumento da produtividade e da capacidade de produção através da especialização e mecanização Sposito (2008, p. 65) afirma que:

Estes mecanismos acentuam a articulação entre a cidade e o campo, transformando o rural em espaço altamente dependente do urbano, inclusive porque há um aumento do consumo da produção e dos serviços da cidade pelos moradores do campo. Esta articulação acentuada coloca em dúvida a própria distinção entre a cidade e o campo.

Tem-se a partir do movimento de urbanização a tendência de se estabelecer as características de sociedade urbana a todos, modificando inclusive a concepção de campo preestabelecida.

É nessa linha que se ressalta o enfatizado por Carlos (2016, p. 65):

Considerada em sua totalidade, a acumulação tende a produzir uma racionalidade homogeneizante, inerente ao processo que se realiza produzindo não só objetos/mercadorias, mas também a divisão e organização do trabalho, modelos de comportamento e valores e representações que induzem ao consumo, revelando-se norteadores da vida cotidiana. Desse modo, a vida cotidiana se apresenta tendencialmente invadida por um sistema regulador em todos os níveis, concretizada no espaço como norma – ditos interditos – que formaliza e fixa as relações sociais reduzindo-as a formas abstratas, autonomizando as esferas da vida e, como consequência, dissipando a consciência espacial.

É no contexto capitalista que se verifica a produção da racionalidade homogeneizante, com a fixação de padrões e comportamentos seguidos na sociedade, e, como destacado pela autora citada, a precarização da própria vida, do trabalho e da moradia, fatores estes que são evidenciados na atualidade.

Diante do exposto, tem-se a direta influência do capitalismo na reprodução da vida em sociedade e em especial na própria produção do espaço urbano. Consoante anteriormente tratado, as cidades desde sua origem carregam consigo a separação de classes, o que, entretanto, tem sido intensificado cada vez mais em decorrência do modo de produção adotado e se evidenciado nas separações ocorridas no espaço.

Verificamos atualmente o espaço urbano enquanto espaço em que as contradições são reunidas e articuladas, as diferenças destacadas e por muitas vezes invisibilizadas, destacando assim os conflitos inerentes à própria sociedade, a qual, conforme já mencionado, traz consigo uma estrutura de divisão de classes.

Tal conceituação vai ao encontro do que preceitua Santos (2012c) quando afirma ser o espaço urbano verificado como o espaço que une e separa os homens. Lugar onde são buscadas oportunidades de vida melhor, mas frente às desigualdades acentuadas em razão do modo de

produção capitalista, acaba por favorecer apenas os indivíduos de classe dominante, que possuem maiores oportunidades de qualificação, empregos e moradia digna. Enquanto isso, os mais pobres ficam à mercê do Estado, sofrendo muitas vezes pela falta de educação digna, transporte, saúde, etc, ressaltando cada vez mais a diferença entre os sujeitos.

A crescente desigualdade socioespacial que marca as cidades, especialmente as brasileiras, acarretam no cotidiano urbano a partir de uma lógica fragmentária, pautada na separação simbólica e material dos espaços, que afasta cada vez mais os diferentes segmentos sociais, fazendo com que a apropriação seja parcial e com poucos espaços de referência efetivamente coletiva.

Deste modo, considera-se que a produção capitalista da cidade culmina em processos que enfatizam as desigualdades sociais no plano do espaço, fazendo com que a diferenciação socioespacial seja inserida em contextos de segregação e fragmentação socioespacial.

Acerca da segregação, Rolnik (1995, p. 40-41) enfatiza que: “É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais.”

Com o aumento da distância entre os desiguais no seio da cidade - versando, por exemplo, acerca da tendência de produção de áreas urbanas residenciais fechadas e compostas por rígidos sistemas de segurança -, conforme bem esclarece Sposito (2016, p. 141), tem-se a anulação da convivência com os diferentes, acabando por aniquilar assim um dos relevantes atributos da cidade.

Com vistas a diferenciar a segregação de autosegregação, consideradas como facetas de um mesmo processo, Sposito e Goes (2013) asseveram ser a marca preponderante da segregação uma decisão da maioria - no aspecto político, econômico, cultural e religioso - que ocasiona separação total ou relativa da minoria, enquanto a autosegregação seria uma opção pelo isolamento tomada por aqueles que possuem melhores condições e desejam se afastar do conjunto da cidade.

Nessa linha, concluem as referidas autoras (SPOSITO e GOES, 2013, p. 285-286) que:

Ambos os processos resultam, pois, do aprofundamento das diferenças (no sentido cultural, étnico, religioso, político) e das desigualdades (no sentido socioeconômico), tanto quanto o ampliam, até atingir níveis de radicalismos que implicam o não reconhecimento do direito equitativo de todos à cidade, na grande escala - a da sociedade -, e a indiferença e a intolerância em relação ao outro, nas microescalas - aquelas das relações sociais e interpessoais cotidianas.

A prática da segregação e autosegregação verificada nas cidades no período contemporâneo são evidências dos processos sociais demonstrados no espaço, enquanto

expressão da sociedade, com a separação entre os “desiguais” cada vez maior, através da busca por espaços isolados, geralmente periféricos, em condomínios residenciais, nos quais é possível se distanciar da realidade vivenciada pelos demais e se aproximar apenas dos ‘iguais’.

No mesmo sentido, bem preceitua Sposito (2008, p.57-58):

O desenvolvimento capitalista e os inúmeros “problemas” urbanos advindos da rápida industrialização incentivaram o comportamento individual e a separação espacial das classes sociais dentro da cidade: os bairros de pobres, os bairros de ricos... Ter uma residência individualizada cercada de espaços era sinal de prestígio social, só possível para os mais ricos.

Em virtude dos rumos seguidos na (re)produção do espaço urbano na atualidade, com a prevalência do valor de troca, o espaço enquanto mercadoria, sob a égide do capitalismo, a segregação, a autosegregação e o aumento das desigualdades socioespaciais, verifica-se um esvaziamento cada vez maior da cidade enquanto lugar de encontro e sociabilidade, espaço da realização da própria vida, que une e principalmente, enquanto espaço de todos.

O ideal de sociabilidade no espaço urbano já não é visualizado como o esperado, posto que tem-se uma individualidade cada vez maior – entre os “iguais” –, afastando do espaço o seu valor de uso, o caráter público, de encontro, de diálogo, de vida compartilhada.

Nessa perspectiva, tem-se a importância dos estudos acerca do tema para que, conhecendo aspectos específicos acerca dos processos sociais, possamos buscar meios de amenizar os males vivenciados e buscar uma cidade para todos, onde a dimensão do coletivo e da vida se sobreponham aos interesses privados/individuais e à lógica da mercantilização e lucratividade.

## **1.2. Os agentes produtores do espaço: Estado, legislações urbanísticas e sociedade civil**

Sabe-se que a produção do espaço se relaciona diretamente com a própria reprodução da vida. De acordo com Carlos (2016), a produção do espaço se configura como condição, meio e produto de reprodução da sociedade.

Eis o lugar no qual os processos sociais, movimentos, experiências vividas, são materializadas, concretizando assim as mudanças no espaço, alterando-o conforme cada especificidade espaço-temporal. A produção do espaço sob o modo de produção de capitalista traz, com influência de agentes diversos, a existência de vários conflitos e interesses na sua

reprodução, notadamente a partir da prevalência do valor de troca sobre o valor de uso do espaço.

Nessa linha, preconiza o autor Corrêa (2005, p. 11):

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas - é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço.

Assim como o espaço é moldado conforme cada época vivida, os agentes da sua produção também se modificam ao longo da história, com base em atuação complexa, sofrendo o espaço influências distintas a cada período, baseadas em interesses específicos - que ora estão articulados entre os agentes, ora em dissonância -, conforme passaremos a abordar.

Os agentes sociais responsáveis pela produção do espaço, de acordo com Corrêa (2016, p. 43): “(...) estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista.”.

Abordando a noção de produção do espaço urbano com ênfase na prática social experimentada no espaço, Carlos (2016, p. 64) aponta como sujeitos da ação:

(...) o Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição meio e produto de sua ação. Esses níveis correspondem àqueles da prática sócio-espacial real (objetiva e subjetivamente) que ganha sentido como produtora dos lugares, encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam num espaço-tempo determinado, como um processo de produção, apropriação, reprodução da vida, da realidade e do espaço em seus descompassos, portanto fundamentalmente, em suas contradições.

Nada obstante se encontrem diferentes categorias e classificações em diversas obras e artigos, verifica-se uma tendência na repetição do apontamento do Estado, capital e sujeitos sociais como os principais agentes produtores do espaço.

Destacando a articulação de diferentes agentes na produção do espaço urbano, disserta Corrêa (2016, p. 43):

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade.

Eis, em síntese, o processo pelo qual perpassa a produção do espaço urbano. A transformação deste espaço é fruto de agentes sociais diversos, em meio a diferentes interesses e contradições, dentre os quais tem-se o Estado, os bancos, empreiteiras, empresas de transportes, proprietários fundiários, grupos sociais excluídos, investidores, entre outros apontados pelo autor supracitado, que se encontram inseridos no processo de reprodução do capital.

Frente aos diversos interesses e conflitos existentes no espaço urbano, Maricato (1997) aponta o dissenso verificado entre a habitação urbana e a valorização imobiliária, movida por agentes e interesses diversos, que acaba por afetar o acesso à moradia. Com a propriedade instituída pelo valor de troca, o acesso a moradia se funda no preço, o qual varia de acordo com a localização imobiliária, a infraestrutura, serviços urbanos verificados no local, padrão de construções, praças, iluminação, entre diversos outros fatores, podendo ser valorizado também com base nas normas existentes acerca da ocupação do solo.

A busca pela valorização imobiliária e apropriação desta renda tem intensificado a segregação socioespacial verificada nas cidades, assim como a falta de acesso à moradia, com base nas contradições e interesses existentes no contexto urbano. A referida autora aponta ainda acerca dos agentes da produção do espaço (MARICATO, 1997, p. 44):

Fazendo um raciocínio muito esquemático, de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca. A luta que se trava na cidade pela apropriação da renda imobiliária é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído.

Este tecido social composto de diferentes interesses e agentes que atribuem valores diversos ao mesmo espaço torna mais complexa a produção do espaço urbano, dificultando a identificação dos responsáveis e a participação de cada um na (re)produção do espaço, especialmente por se tratar por vezes de atuação articulada entre agentes distintos.

Maricato (1997) aponta como principais agentes na produção do espaço urbano o capital de modo geral (seja o industrial, comercial, financeiro, etc) e o imobiliário - proprietários de terra, incorporadores, construtores, financiadores - que trata como mercadoria o próprio espaço da cidade, capitais estes que não podem ser considerados unidades homogêneas por representarem interesses diversos. Ainda, destaca-se o papel do Estado, os trabalhadores - lutas sindicais e populares -, empresários.

Os conflitos existentes em torno da produção do espaço urbano são diversos e melhor compreendidos a partir de situações concretas e das forças engajadas no respectivo período. Entretanto, são previsíveis possíveis conflitos entre diversos setores do capital, com base em lutas sindicais, podendo o capital industrial pleitear intervenção estatal frente a atuação do setor imobiliário que por meio da oneração do espaço atrapalhe a moradia dos trabalhadores; conflitos entre o próprio capital imobiliário em busca de maiores rentabilidades, por exemplo a retenção especulativa de propriedades obstando o interesse de construtores; conflitos entre os próprios trabalhadores, proprietários e não proprietários (MARICATO, 1997).

Os responsáveis pela (re)produção da cidade capitalista de acordo com Corrêa (2005, p. 12), em sua obra versando acerca do espaço urbano, são: os proprietários dos meios de produção - destacando os grandes industriais -, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

As ações e estratégias de cada agente social são moldadas em conformidade com o objetivo almejado, podendo por vezes coincidir com o de outro agente ou ainda demandar a intervenção do Estado, por meio de pressões e reivindicações, para buscar uma solução que, conforme tende a se verificar na realidade, acaba por favorecer o capital.

Exemplificando possíveis conflitos, têm-se os agentes proprietários dos meios de produção, notadamente os industriais, que podem se esbarrar em conflitos com os interesses dos proprietários fundiários que buscam a especulação fundiária. Aqueles, por possuírem forte influência na economia e na política acabam sendo favorecidos, podendo o Estado realizar desapropriações, instalar infraestrutura, construir casas para a força de trabalho, no intuito de solucionar os conflitos existentes (CORRÊA, 2005).

A parcela excluída da sociedade, por sua vez, produz o espaço urbano quando, sem ter condições para adquirir um imóvel - espaço vendido como mercadoria pela prevalência do valor de troca-, insiste na sua inserção na cidade através dos meios por eles encontrados. Corrêa (2005, p. 30) aponta este momento: “É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito de outros agentes.”

Nessa linha, podemos destacar o que traz Souza (2016) corroborando a relevância dos movimentos sociais enquanto agentes que alteram o espaço e o seu planejamento:

Imaginar que os movimentos sociais são meramente reativos ou que não planejam significa não levar em conta ou não interpretar corretamente o fato de que eles desenvolvem estratégias muitas vezes diretamente vinculadas à reorganização do

espaço da cidade, às vezes até mesmo conseguindo implementar várias coisas, *apesar do Estado e contra o Estado*. (SOUZA, 2016, p. 150, grifos do autor)

Tem-se assim o papel da sociedade civil também na produção do espaço, por meio de movimentos sociais e lutas, as quais, como visto, podem se sobrepor aos próprios interesses do Estado, que deve primar pelo bem-estar coletivo e assegurar aos cidadãos os direitos básicos já conquistados.

Malgrado o Estado possua determinadas prerrogativas e privilégios no planejamento do espaço urbano, como a promulgação de leis, poder de polícia, amplos recursos para investimentos, etc., não pode ser considerado como o único responsável na gestão da cidade (SOUZA, 2016).

Deste modo, sem subestimar o papel exercido por cada agente produtor do espaço, passaremos a abordar o Estado e suas especificidades por se tratar de agente que articula diversos interesses e tem grande influência na produção do espaço, especialmente no tocante às legislações urbanísticas, foco da presente pesquisa.

Os papéis exercidos pelo Estado capitalista são variados, podendo se verificar a atuação deste como industrial (ao refinar petróleo), proprietário fundiário, promotor imobiliário (por meio de órgãos responsáveis pela construção de conjuntos como COHAB), responsável pela regulamentação do uso do solo, implantação de serviços públicos e também alvo dos mais diversos movimentos e lutas sociais no seio das cidades (CORRÊA, 2005).

Tratando acerca dos instrumentos que o Estado dispõe para a regulamentação do espaço urbano, Samson (1980, apud Corrêa 2005, p. 25), elenca, entre outros, os que seguem:

- (a) Direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
- (b) Regulamentação do uso do solo;
- (c) Controle e limitação dos preços de terras;
- (d) Limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- (e) Impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
- (f) Taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano;
- (g) Mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
- (h) Investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura;
- (i) Organização de mecanismos de crédito à habitação; e
- (j) Pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material.

Vários dos instrumentos apresentados são regulamentados por meio do ordenamento jurídico, com a instituição de normas que disciplinam a produção do espaço urbano. Além de

regulamentar o próprio uso do solo, a desapropriação, é o ente responsável pela instituição dos impostos, destacando nesse sentido a possibilidade de taxar terrenos livres, podendo ser exigido o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, com vistas a fazer cumprir a função social da propriedade. No mesmo sentido, destaca-se ainda o instrumento jurídico e urbanístico do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo, que poderá ser cobrado caso não observada a exigência de utilização do solo.

Nesse sentido, nada obstante os instrumentos legais possam produzir modificações positivas na realidade urbana, Carlos (2015a, p. 30) aponta a possibilidade de o Estado atuar influenciando o aumento das desigualdades:

O Estado, com seus instrumentos legais, produz, assim, grandes transformações nos usos e funções dos lugares da cidade, reproduzindo uma hierarquia desses lugares no conjunto do espaço metropolitano. Mas, ao direcionar os investimentos em infraestrutura, ele aprofunda as desigualdades na metrópole, interferindo de modo marcante nas formas de apropriação do espaço à medida que produzem, com sua intervenção, um processo de valorização diferencial do solo urbano.

Nesse sentido, destaca-se o que dispõe Corrêa com relação à atuação do Estado em âmbitos diversos (2005, p. 26):

É preciso considerar que a ação do Estado processa-se em três níveis político-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. A cada um destes níveis sua atuação muda, assim como o discurso que encobre os interesses dominantes. É no nível municipal, no entanto, que estes interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz. Afinal a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais.

O papel da municipalidade será abordado à frente, com destaque na legitimidade que dispõe para legislar, instituir instrumentos e fazer cumprir determinadas normas que podem influir diretamente na prática socioespacial vivenciada, cedendo em muito, entretanto, como aponta o autor supracitado, aos intentos das elites locais.

No entanto, não há como questionar a necessidade e a viabilidade da atuação estatal em prol da diminuição das desigualdades socioespaciais, com base nos instrumentos que possui a seu dispor. Para tanto, necessário se faz a movimentação e organização da sociedade para que, por meio de pressão popular, o Estado, em especial na esfera municipal, atue em prol do bem-estar coletivo, atendendo as demandas da população.

O Estado, agente responsável pela regulamentação do trabalho, do uso do solo, pelo investimento nas áreas urbanas em serviços, infraestrutura e políticas sociais, é apontado como importante agente na produção do espaço, destacando Maricato (1997, p. 45, grifos da autora)

que: “Como expressão da luta de classes, o *Estado* pode intervir em diversos sentidos, favorecendo ou prejudicando determinados interesses. Tudo vai depender da correlação de forças presentes na sociedade.”

Na mesma senda, confirmando a atuação do Estado de modo desigual, Corrêa (2005, p. 24/25) afirma: “E é decorrente de seu desempenho espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população, que o Estado se torna o alvo de certas reivindicações de segmentos da população urbana.”

Desta feita, é possível verificar que a participação social, com a realização de reivindicações em prol das mudanças pleiteadas, sejam elas serviços públicos, infraestrutura, etc., é imprescindível para a busca da produção do espaço de modo mais justo e igualitário.

Acerca do assunto, é importante ressaltar a conclusão de Rodrigues (2014, p. 39): “Leis não são suficientes se não houver organização social forte para colocá-las em prática”.

Esse entendimento é central porque na atuação estatal sob a vigência do modo de produção capitalista e com a influência das forças dominantes em busca da apropriação e ampliação do capital, os interesses dos cidadãos, em especial das camadas mais pobres, tendem a ser preteridos frente a disputa de poderes verificada na reprodução da cidade.

Destacando o papel multifacetário do Estado e sua intervenção na cidade Rolnik (1995, p. 71) preceitua:

A intervenção do Estado na cidade é, portanto, contraditória: sua ação pode favorecer mais ou menos certos segmentos da sociedade urbana – mas nunca definitivamente. O que há de permanente na cidade do capital é a luta pela apropriação do espaço urbano e a ação do Estado nada mais é do que expressão das forças engajadas, voluntária ou involuntariamente, nesta luta...

Sendo assim, as influências que direcionam a atuação estatal se vinculam as forças engajadas - sejam os grupos sociais excluídos, mercado imobiliário, etc. - mencionadas pela autora, que se articulam e movimentam de modo a pressionar a realização de determinados feitos visando alcançar seus objetivos, sejam eles a prestação de determinado serviço público, a construção de determinada obra, etc.

A contradição existente na atuação do Estado - aqui especialmente em nível municipal - pode ser percebida quando se verifica a prevalência de investimento em áreas já favorecidas, centrais, com infraestrutura, enquanto por outro lado persistem inúmeras áreas sem a mínima condição de assegurar aos cidadãos uma moradia digna, com acesso a todos os benefícios da cidade.

Nesse sentido, podemos ainda elencar como exemplos o parcelamento urbano, transformando áreas que seriam rurais, por vezes sem observar o próprio planejamento urbano

e seus requisitos; a manutenção de imóveis inutilizados em áreas centrais, enquanto áreas sem qualquer estrutura são ocupadas por quem não possui condições de adquirir algum imóvel em razão do preço.

Em conclusão, é possível afirmar que a crise urbana e todos os males verificados na cidade, espaço este fragmentado e desigual, decorrem em muito das contradições existentes entre as forças dominantes que possuem grande influência na sua produção. Restou evidenciado também o relevante papel do poder público, que pode articular diversos interesses e atuar causando impactos em diversos segmentos da sociedade, a depender do agente que será favorecido.

Alinhado a atuação estatal, destacou-se a imprescindibilidade da participação da sociedade, por meio de movimentos, reivindicações e lutas populares em busca de condições melhores de vida na cidade. É nesse contexto que se insere o direito à cidade, enquanto conceito teórico amplamente consagrado em diversas bibliografias, o qual será abordado no próximo tópico.

### **1.3. Direito à cidade - aspectos teóricos**

A preocupação com os rumos do desenvolvimento urbano na sociedade é temática debatida a longos anos, contudo tem se acentuado no período contemporâneo ante a crescente desigualdade socioespacial que marca as cidades, caracterizando o espaço urbano a partir de uma lógica fragmentária, com afastamento cada vez maior do diálogo entre as diferenças.

É nesse contexto de desigualdades e de separações nos espaços urbanos produzidos no âmbito capitalista que vem sendo construído o conceito de Direito à Cidade, a partir de interpretações diversas, que baseiam até hoje inúmeras discussões acerca do tema.

Considerando o direito à cidade enquanto conceito produzido por esforço amplo e envolvendo obras diversas (destacando autores como Lefebvre, Harvey, Maricato), assim como as manifestações populares e a universidade, bem preceitua Tavolari (2016, p. 105): “A pergunta pela definição é um problema na medida em que objetiva cristalizar um só sentido como correto ou verdadeiro, como se fosse possível extrair uma essência perene do conceito.”

Além de ser um conceito acadêmico, objeto de estudo de diversas pesquisas científicas, a ideia de Direito à Cidade perpassou muitos movimentos e lutas sociais ao longo da história, com o objetivo de alcançar uma produção do espaço mais igualitária para todos os cidadãos e com isso passando a garantir alguns direitos mínimos como moradia, saneamento básico, higiene, transporte, lazer, etc.

Não se limitando ao viés acadêmico, verifica-se que atualmente o direito à cidade é uma preocupação existente também no ordenamento jurídico, haja vista que a atuação do Estado é essencial para assegurar determinados direitos que auxiliam a produção do espaço, inclusive com a regulação da propriedade privada e determinação de meios a se utilizar desta propriedade. Tal enfoque será dado no capítulo 2, no qual trataremos especificamente do viés normativo.

Nesse sentido, malgrado a amplitude existente em torno do conceito em debate, tem-se que esta não limita ou prejudica a concretização do direito à cidade, pelo contrário, como bem esclarece Tavorari (2016, p. 106):

A força do direito à cidade reside no fato de que ele não é um conceito mobilizado apenas por acadêmicos nem só bandeira política ou proposta institucional. Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a “protesto” ou a “programa”. E isso significa que, a princípio, nenhuma posição sobre o conceito foi excluída e todas as suas vertentes continuam a conviver, ou seja, que até agora não se formou uma arena institucional em que as posições mais extremadas do espectro ficassem de fora.

É em meio a esta construção sem limites pré-estipulados e diálogo entre forças distintas que o direito à cidade tem ganhado força na busca pela construção de um espaço urbano diferente, tentando afastar o caráter precário da vida urbana instituído pelo modo de produção capitalista.

Versando acerca do espaço urbano, Corrêa (2005, p. 09) dispõe:

O espaço urbano assume assim uma dimensão simbólica que, entretanto, é variável segundo os diferentes grupos sociais, etários etc. mas o cotidiano e o futuro próximo acham-se enquadrados num contexto de fragmentação desigual do espaço, levando aos conflitos sociais, como as greves operárias, as barricadas e os movimentos sociais urbanos. O espaço da cidade é assim, e também, o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos.

É nesse espaço contraditório e desigual, o qual é condição e resultado da formação das sociedades urbanas de cada período, que a partir dos diversos conflitos existentes, surgem as reivindicações populares e lutas em prol do direito à cidade, entre outros intentos.

Consoante já abordado, o processo de urbanização e produção das cidades é, desde a sua origem, fundado na separação de classes, restando a alguns indivíduos a produção do excedente enquanto outros possuem o seu controle e distribuição (HARVEY, 2012).

Tem-se, portanto, que a urbanização sempre foi acompanhada de contínua segregação, haja vista que apenas parcela da população possui o poder econômico e político para a tomada de decisões e aproveitamento do espaço, mantendo assim a separação de classes existentes na cidade.

Diante da realidade de padrões muito distintos nas sociedades, com a existência de espaços urbanos separados, polarizados com elites ricas e os pobres com rendas estagnadas ou cada vez menores, Harvey (2012, p. 81) afirma que:

Os resultados são indelevelmente cáusticos sobre as formas espaciais de nossas cidades, que consistem progressivamente em fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância. No desenvolvimento mundial, a cidade está se dividindo em diferentes partes separadas, com aparente formação de muitos “microestados”.

Nesse contexto, destaca-se a prática cada vez maior da segregação e autosegregação, conforme já mencionado no tópico anterior, com a aniquilação do convívio entre as diferenças, ressaltando a desigualdade socioespacial verificada na cidade.

Trindade (2012, p. 149), ao tratar da urbanização e do conceito de direito à cidade, traz o seguinte entendimento:

Dessa maneira, ao longo da história, as camadas mais empobrecidas foram impossibilitadas de usufruir da cidade de forma plena, isto é, foram privadas do acesso às melhores localizações do tecido urbano. Nessa perspectiva, ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano. O direito à cidade, portanto, não é o equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade.

O processo de urbanização, historicamente, vem sendo construído a partir da segregação por critérios econômicos, sociais e espaciais, restando aos indivíduos em situação vulnerável as localizações mais distantes - longe do interesse do capital - nas quais inclusive pode haver ausência de saneamento básico, transporte público, faltando a determinados cidadãos a concretização de direitos mínimos e infraestrutura básica, aptos a garantir uma vida digna.

É nesse contexto que o autor supracitado preceitua o direito à cidade enquanto conceito mais amplo que o direito à moradia, consagrando aquele como o próprio acesso às vantagens existentes no espaço urbano, destacando os benefícios e serviços existentes nas melhores localizações da cidade. Entretanto, com base no sistema capitalista vigente que põe o valor de troca ante ao valor de uso, as melhores localidades urbanas tendem a se restringir em poder das classes dominantes, favorecidas pelo capital.

A urbanização no Brasil e as demandas existentes ainda a serem atendidas para que se vislumbre uma mudança na realidade verificada nas cidades brasileiras, são apontadas por Carlos (2015b, p. 20), que destaca a necessária luta pelo direito à cidade enquanto parte inerente a sua própria produção:

Refletir, hoje, sobre a cidade no Brasil significa pensá-la enquanto materialização do processo de “urbanização dependente” no qual as contradições emergem de modo mais gritante; onde a acumulação da riqueza *pari passu* à da miséria leva a um tipo de reivindicação diferenciada, se comparada àquelas emergentes nos países dito desenvolvidos. Aqui ainda se trava uma árdua luta por condições mínimas de vida, por direitos básicos; já amplamente conquistado naqueles países. O direito à cidade revela, portanto, a iniciativa, a passagem para a ação que coloca em xeque a totalidade do social submetida à economia e, por isso mesmo, às regras do crescimento econômico. Assim, a luta em torno do direito à cidade é um produto da história da produção dela.

Em consonância com o exposto, Henri Lefebvre (2001), pensador que primeiro abordou teórica e conceitualmente o Direito à Cidade, já visualizava a segregação socioeconômica nas sociedades capitalistas e visava assegurar os benefícios da vida urbana para toda a sociedade, buscando-se a divisão do espaço de forma igualitária, principalmente aos grupos marginalizados e excluídos dos centros urbanos.

Segundo Lefebvre (2001, p. 117-118, *grifos do autor*):

*O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, propriedade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.*

O referido autor ressalta a importância de subordinar a produção do espaço ao valor de uso da propriedade, visto este como lugar de habitação do cidadão, e não ao valor de troca, tratando-se de mera mercadoria inserida no ramo imobiliário, usualmente verificado na cidade capitalista, diferenciando-se do contexto jurídico em que o direito à cidade é concebido, aproximando-se mais do viés político e social do conceito.

Acerca do tema, Harvey (2012, p. 74) pontua que:

*O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.*

O referido autor traz colaboração complementar ao conceito de Direito à Cidade, ressaltando a importância da cidade como o local em que vivemos, devendo ser observadas as relações sociais, estilos de vida, valores e tecnologias desejadas para a vida em sociedade.

Nesse sentido, considerando o direito à cidade enquanto meio para mudar a nós mesmos através da mudança da própria cidade, para transformar a rota do processo de urbanização e reestruturar os espaços urbanos de modo a assegurar a todos o acesso aos seus benefícios e

vantagens, considerados enquanto parte efetiva destes espaços, deve-se buscar romper com as barreiras travadas pelo sistema capitalista que consagra o espaço enquanto mercadoria.

Para tanto, conforme apontado pelos autores acima mencionados, é imprescindível a utilização do espaço urbano como campo para as lutas populares, manifestações e reivindicações, engendradas pelas camadas sociais que, livres do interesse econômico, buscam a sua inserção, o direito de participar e de moldar a cidade com base no valor de uso que deve ser observado, deste espaço no qual a vida se concretiza.

Nessa linha, ao tratar acerca da produção do espaço urbano por parte dos grupos sociais excluídos, através da produção de favelas e ocupações de determinadas áreas públicas ou privadas, Corrêa (2005, p. 30) aponta que:

A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade. Resistência e sobrevivência que se traduzem na apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças. Trata-se de uma apropriação de fato.

Verifica-se que o movimento realizado pelos grupos sociais excluídos, em situação de vulnerabilidade, caracteriza estes como agentes ativos na produção espacial por meio da sua inserção forçada na cidade, amparados na luta pela construção do direito à cidade, para se inserir na cidade, ainda que seja em áreas nas quais não haja infraestrutura ou interesse do capital.

Assim, na visão de Carlos (2015a, p. 34)

As lutas surgem a partir de relações sociais contraditórias, criadas e aprofundadas pelo desenvolvimento do processo de reprodução *lato sensu*, o que faz com que as batalhas se resolvam pelo jogo político das forças sociais. Isso tem colocado no centro do debate o direito à cidade como possibilidade de questionamento sobre as formas de atuação do poder público – em que o espaço se revela instrumento político intencionalmente organizado e manipulado por meio de um poder que se realiza enquanto estratégia de classe -, bem como diante das condições de vida precarizada.

Os movimentos sociais, como apontado, tem o poder de influenciar a atuação estatal, se inserindo em meio aos conflitos das demais classes e poderes dominantes, em busca do direito à cidade e da necessária mudança desta.

Resta evidente que o Estado tem papel privilegiado e de extrema relevância no planejamento do espaço urbano, sendo o responsável pela delimitação legal do uso e ocupação do solo, elaboração das legislações urbanísticas, por investimentos em áreas selecionadas, entre vários outros aspectos já mencionados anteriormente.

Entretanto, não há como se olvidar a influência exercida por parte dos movimentos sociais ante a atuação estatal, que não apenas protesta pelos inconformismos, mas também pode atuar preventivamente, apresentando projetos e ideias buscando influenciar também no planejamento deste espaço, que acarreta consequências que afetam diretamente a vida e a expectativa das pessoas que vivem na cidade (SOUZA, 2016).

É nesse contexto que preconiza Tavolari (2016, p. 106): “A luta pelo direito à cidade passou a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade.”

A referida autora destaca ainda a necessidade de se entrelaçar questões que poderiam ser questionadas por direitos específicos como por exemplo moradia, transporte, para se vincular ao direito à cidade como um todo. Nessa linha, ressalta também os movimentos em desfavor dos loteamentos das elites e da construção de shoppings, os quais transformam o espaço, retirando dele o seu caráter de encontro, de diálogo, estabelecendo assim um espaço urbano padronizado e não inclusivo.

Nessa linha, Tavolari (2016, p. 107) defende que: “O repertório dessas demandas está vinculado a uma nova miséria urbana, na medida em que há uma luta para manter os espaços característicos das cidades, por lazer e espontaneidade. ”

Considera-se assim, que o debate acerca do direito à cidade é complexo e envolve diferentes dimensões, mas todas elas estão associadas às transformações na produção e na apropriação do espaço urbano, em busca de ampliar o papel da coletividade e diminuir as desigualdades socioespaciais. Evidencia-se portanto, que, embora o aparato legal não seja a única forma de construir o direito à cidade, é difícil pensar em transformações urbanas que não perpassem o âmbito jurídico. É nesse sentido que buscamos analisar o papel efetivo das legislações vigentes na construção do direito à cidade, identificando suas potencialidades e entraves.

Em que pese a efetividade do direito à cidade enquanto aspecto jurídico seja temática a ser tratada pormenorizadamente no subcapítulo 2.3, imprescindível se faz delinear as diferentes dimensões do direito à cidade, estruturada em figura inserida no referido item, no intuito de permitir a visualização ampla sobre o tema e assim aprofundar o debate.

Como se pode depreender da Figura 02 (p. 71), a qual se faz menção desde já, não há como se analisar o direito à cidade com um único viés, tampouco como uma única norma legal a ser implementada pelo ordenamento. Trata-se, em verdade, de conceito amplo e complexo que merece ser discutido e ressaltado frente aos objetivos que se propõe, que são urgentes para a sociedade.

## **2. O URBANO E SUA REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO JURÍDICO: Potencialidades e entraves à construção do direito à cidade**

O ordenamento jurídico é fator imprescindível para a regulação da vida em sociedade, abarcando desde as questões inerentes aos direitos individuais até os coletivos, com ampla regulamentação de direito público e privado, buscando proteger, entre diversos bens jurídicos tutelados, a dignidade da pessoa humana, além da própria organização estatal e dos entes federativos.

Este capítulo buscará através da compreensão da produção do espaço urbano e da crise urbana vivenciada nos dias atuais, entender a cidade e os seus mecanismos, observando para tanto as legislações urbanísticas existentes no âmbito federal e estadual (destaca-se que as referidas normas no âmbito municipal serão o foco do capítulo 3).

Antes de adentrar ao resgate da legislação, trataremos acerca do neoconstitucionalismo, movimento constitucional vigente no período contemporâneo, o qual tem como foco a garantia da dignidade da pessoa humana. Trata-se de temática de extrema relevância notadamente no que tange a atuação estatal, como passaremos a abordar, que deve primar sempre pelo bem-estar dos cidadãos, assegurando a estes condições de usufruir de uma vida digna no seio da cidade, objeto do nosso estudo.

Para alcançar os objetivos propostos, será feito um resgate da legislação atinente ao planejamento urbano, abarcando tanto a Constituição Federal, como o Estatuto da Cidade, buscando identificar os movimentos sociais que influenciaram na luta pelos direitos que passaram a ser assegurados nas referidas normas e os principais instrumentos constantes nestes que estariam aptos a contribuir na construção do direito à cidade.

Entretanto, defende-se que não basta haver a previsão legal para que determinada norma cumpra seus efeitos. É imprescindível, portanto, apontar aspectos essenciais acerca da hierarquia das normas e sua efetividade, assim como os meios de buscar sua concretização, para que estas possam cumprir seu intento primordial.

### **2.1 Neoconstitucionalismo, dignidade da pessoa humana e judicialização da política: preceitos associados ao direito à cidade**

Antes de adentrar às questões especificamente urbanas e suas respectivas normas reguladoras, buscar-se-á evidenciar em um primeiro momento o movimento denominado constitucionalismo, sua origem e suas principais modificações ao longo dos séculos até o

momento atual, para facilitar a compreensão do contexto vivenciado atualmente, com o constitucionalismo contemporâneo ou neoconstitucionalismo, no qual se evidencia notória preocupação com a dignidade da pessoa humana.

Concomitantemente a retrospectiva do constitucionalismo, será abordada a necessidade de normas jurídicas para regular a vida em sociedade, bem como o papel do Estado e das constituições na busca da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Dissertando acerca do direito e da humanidade, que possui instinto sociável e inteligência que demonstra os benefícios de viver em coletividade para alcançar seus objetivos, Diniz (2011, p. 259) esclarece:

Como o ser humano encontra-se em estado convivencial, é levado a interagir; assim sendo, acha-se sob a influência de alguns homens e está sempre influenciando outros. E como interação perturba os indivíduos em comunicação recíproca, para que a sociedade possa conservar-se é preciso delimitar a atividade das pessoas que a compõem, mediante normas jurídicas.

De acordo com a referida autora, portanto, as normas são fundadas com base na própria natureza social da humanidade e como elemento imprescindível para a organização da sociedade.

É em meio a organização em sociedade que surge o conceito de cidadão, sendo este definido por Oliveira (2016, p. 192):

Em suma, cidadão seria aquele que confere a autoridade soberana ao Estado e se submete a suas leis e sua normatização, em nome de um *bem comum* e uma promessa de *felicidade*. Estabelece-se, assim, uma barganha na qual as noções de bem comum e o sentido de felicidade ganham uma conotação genérica e abstrata. Para Rousseau, a natureza humana é livre e propensa à associação e é dessa capacidade de livre associação que brota o sujeito na sua ação individual ou coletiva.

Nesse sentido, mister destacar o preconizado por Barcellos (2002, p. 32), que dispõe acerca da norma jurídica e sua finalidade essencial:

O direito não é um fim em si mesmo, mas instrumento de realização e pacificação, da justiça e de determinados valores escolhidos pela sociedade. A norma jurídica, portanto, pretende produzir algum efeito no mundo dos fatos; deseja moldar a realidade, alterá-la, modificá-la em alguma medida. Por evidente, não há necessidade de norma alguma para dizer o que já é ou o que não pode ser diferente.

Assim como as demais normas existentes, as normas jurídicas se caracterizam pela liberdade e possibilidade que deixam margem para a ação dos indivíduos. A marca que diferencia a norma jurídica das demais, por sua vez, é a sua juridicidade, ou seja, a possibilidade de imposição para cumprimento dos efeitos almejados pela mesma, bem como a aplicação de determinadas consequências em razão do seu descumprimento (BARCELLOS, 2002).

Nessa linha, é o que preceitua Diniz (2011, p. 260):

Somente as normas de direito podem assegurar as condições de equilíbrio imanentes à própria coexistência dos seres humanos, proporcionando a todos e a cada um o pleno desenvolvimento das suas virtualidades e a consecução e gozo de suas necessidades sociais, ao regular a possibilidade objetiva das ações humanas.

Nada obstante as inúmeras normas jurídicas existentes, as quais são imprescindíveis para regulamentação da vida em sociedade, trataremos aqui especialmente das normas constitucionais - sem se olvidar, no que couber, da efetividade do Estatuto da Cidade e das normas urbanísticas -, estabelecidas na Carta Maior de um Estado.

Com relação à origem das normas denominadas constitucionais, de acordo com Dallari Junior (2011, p. 45)

O ideal constitucional teve origem como oposição ao poder absoluto exercido pela monarquia francesa, no século XVIII. Organizado como um movimento sociopolítico, formatado juridicamente, surgiu o constitucionalismo, que buscava estabelecer limites à atuação dos governantes, garantindo a existência de normas que assegurassem o encaminhamento das questões de Estado, de acordo com as determinações políticas dadas pelo povo.

Uma das primordiais características do constitucionalismo que deram origem ao seu surgimento, como já apontado, trata-se da necessidade de limitação da atuação dos governantes, com a regulação do ordenamento do Estado.

De acordo com Tavares (2012, p. 25), o constitucionalismo se apresenta como:

(...) movimento que, embora de grande alcance jurídico, apresenta feições sociológicas inegáveis. O aspecto jurídico revela-se pela pregação de um sistema dotado de um corpo normativo máximo, que se encontra acima dos próprios governantes - a Constituição. O aspecto sociológico está na movimentação social que confere a base de sustentação dessa limitação do poder, impedindo que os governantes passem a fazer valer seus próprios interesses e regras na condução do Estado. O aspecto ideológico está no tom garantístico (como decorrência da limitação do "poder") pregado pelo constitucionalismo.

O constitucionalismo pode ser abordado sob duas perspectivas, em sentido mais amplo ou em seu sentido restrito. O constitucionalismo, tratado em sentido amplo, é percebido através de norma básica reguladora do poder soberano, independentemente da época e de ser expressa ou tácita (mesmo nos antigos Estados absolutistas ou totalitários), podendo ser confundido com a história das constituições. Em sentido estrito, por sua vez, o constitucionalismo se relaciona a dois aspectos característicos, quais sejam, princípio da separação de poderes e a garantia de direitos (NOVELINO, 2017, p.49).

Buscando conceituar o que é uma constituição, Silva (2005, p. 37-38, grifos do autor) esclarece:

*A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.*

Dallari Junior (2011), em poucas palavras, define a Constituição enquanto norma constituidora do Estado, firmada com base na vontade do povo que é titular do poder, consagrando assim a identidade do próprio Estado e os direitos por ela reconhecidos.

No período contemporâneo, a associação de Constituição a ideia de norma superior, com função de garantir direitos e regular a organização e funcionamento do Estado é bastante corriqueira, no entanto, Barcellos (2018, s./p.) esclarece:

Na realidade, a percepção – moral, religiosa ou filosófica de forma ampla – de que existem normas superiores a outras, que devem estabelecer limites à ação dos governantes – essência do conteúdo original do constitucionalismo – é antiga e remonta, no mínimo, aos registros bíblicos do Antigo Testamento e à Grécia antiga.

Apesar de haver divergência na doutrina acerca do momento de surgimento do constitucionalismo, depreende-se que sua essência, com a ideia de norma maior reguladora do poder soberano e consagradora de limites ao exercício desse poder é antiga, sendo percebida inclusive nos Estados absolutistas e totalitários da antiguidade, ante a necessidade de regular a organização social e política que se forma com o surgimento de um Estado.

Tavares (2012, p. 27) aponta que apesar da prevalência dos regimes absolutistas durante vários séculos na Idade Média, sem qualquer limitação ao soberano, compreendidos muitas vezes como o próprio poder divino,

(...) é ainda na Idade Média que o constitucionalismo reaparece como movimento de conquista de liberdades individuais, como bem o demonstra a aparição de uma Magna Carta. Não se limitou a impor balizas para a atuação soberana, mas também representou o resgate de certos valores, como garantir direitos individuais em contraposição à opressão estatal.

Na Idade Média inicia-se, pois, o esboço de uma lei fundamental. Primeiro, significou a consagração de um conjunto de princípios, normas e práticas adotadas nas relações religiosas e comunitárias, especialmente entre as classes sociais e o soberano.

A evolução do constitucionalismo traz importantes modificações percebidas no decorrer da histórica, notadamente no tocante a própria estrutura estatal e a consagração de direitos fundamentais, conforme será exposto, surgidos em razão dos pleitos e das necessidades vivenciadas em cada época determinada.

O constitucionalismo antigo, considerado por alguns como a primeira manifestação do constitucionalismo, perdurou entre a Antiguidade e o fim do século XVIII e teve como primeiras experiências constitucionais as ocorridas no Estado hebreu, Grécia, Roma e Inglaterra (NOVELINO, 2017, p. 50).

Apesar de nessa época ainda não existir propriamente uma Constituição, verifica-se a tendência a buscar limites ao poder político e ao soberano, seja por um poder religioso ou mesmo com o início da ideia de democracia.

De acordo com Tavares (2012, p. 27)

É na Inglaterra que surgem aquelas inquietações dentro da Idade Média que culminam no ressurgimento do constitucionalismo. Nesse país, apesar da tradição consuetudinária de seu Direito, nasceram os primeiros diplomas constitucionais, ainda na Idade Média. Compreende-se essa etapa da evolução constitucional como uma fase de pré-constitucionalismo.

Não obstante haja divergência na doutrina acerca de se considerar esta como uma fase de pré-constitucionalismo ou constitucionalismo antigo, tem-se a compreensão de que se trata da mesma perspectiva histórica.

Novelino (2017, p. 52, grifos do autor) traz os importantes marcos do constitucionalismo britânico:

Entre os *pactos* celebrados na Inglaterra, reconhecendo a primazia das liberdades públicas contra o abuso do poder, destacam-se a *Magna Charta Libertatum* (1215), outorgada pelo Rei João Sem Terra como fruto de um acordo firmado com os súditos, e a *Petition of Rights* (1628), firmada entre o Parlamento e o Rei Carlos I. Ao lado desses pactos foram elaborados, ainda, outros documentos de grande importância como o *Habeas Corpus Act* (1679), o *Bill of Rights* (1689) e o *Act of Settlement* (1701).

Tais pactos demonstram a relevância da experiência constitucional vivenciada na Inglaterra que, com os referidos documentos destacam a preocupação com a liberdade, o limite ao poder soberano e a necessidade de garantia de direitos.

Ao tratar da noção de normas superiores, inerentes a ideia do próprio constitucionalismo, Barcellos (2018, s./p.) evidencia que:

Essa percepção de que há normas que, por seu conteúdo, são superiores a outras e, particularmente, à vontade do governante está por trás da ideia de Constituição e do constitucionalismo que vai se desenvolver a partir de meados da Idade Média, com os documentos (cartas, forais, pactos) celebrados entre reis e grupos de nobres, estabelecendo limites à atuação dos monarcas, e culminar nas revoluções liberais dos séculos seguintes, com a elaboração de Constituições propriamente ditas. A Magna Carta, firmada entre o Rei João e barões ingleses em 1215, é um exemplo desse fenômeno.

Apontadas as principais características do primeiro movimento do constitucionalismo, passa-se ao constitucionalismo moderno, considerado por muitos como o primeiro marco do constitucionalismo, com o surgimento da primeira Constituição escrita.

O constitucionalismo moderno, fase consagrada entre o final do século XVIII – revoluções liberais – e a promulgação das constituições pós-guerra a partir da segunda metade do século XX, tem como características principais o surgimento de dois modelos de constituição, quais sejam, as liberais e sociais (NOVELINO, 2017).

Em poucas palavras, Tavares (2012, p. 33) explicita: “Sinteticamente, tem-se que o constitucionalismo moderno revela-se na ideia básica de registrar por escrito o documento fundamental do povo”.

O conceito de constituição como tratado hoje se formalizou no fim do século XVIII, com o surgimento das primeiras constituições escritas e dotadas de supremacia, sendo que é nesse contexto que se evidencia a primeira dimensão dos direitos fundamentais, consoante aponta Novelino (2017, p. 52, grifos do autor): “Os direitos civis e políticos consagrados nos textos constitucionais são apontados como a **primeira geração** (ou **dimensão**) dos direitos fundamentais, ligada ao valor liberdade”.

Com o constitucionalismo liberal do século XIX, contexto em que foi elaborada a 1ª Constituição Brasileira, em 1824, Moraes (2008, p. 3, grifos do autor) aponta o surgimento do Estado de Direito, destacando que:

A necessidade de *racionalização e humanização* faz com que os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais, ou seja, a submissão de todos aos Estado de Direito, como salientado por Maurice Hariou.

O Estado de Direito, também denominado Estado Liberal de Direito, é marcado pelas seguintes características, de acordo com Silva (2005, p. 112-113, grifos do autor):

(...) (a) *submissão ao império da lei*, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) *divisão de poderes*, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e a imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) *enunciado e garantia dos direitos individuais*. Essas exigências continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.

A consagração do Estado de Direito, como visto, trouxe aspectos de extrema relevância que persistem até nos tempos atuais e são imprescindíveis para a organização do Estado no

modo em que vivenciamos e também para assegurar os primeiros direitos básicos, os direitos individuais civis e políticos.

Entretanto, nada obstante o Estado de Direito, com viés liberal, tenha assegurado importantes direitos e transformado os súditos em cidadãos livres, estes não foram suficientes, sendo que no decorrer da história houve a evolução do referido conceito, com a inserção de outros conteúdos (SILVA, 2005).

De acordo com Moraes (2008), a Declaração de Direitos da Constituição Francesa de 04 de novembro de 1789 é apontada como o primordial dos documentos referentes ao constitucionalismo moderno, sendo precursor do século XX, consagrando os princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. Ainda, no século XIX, aponta o manifesto comunista de Karl Marx, juntamente com os reflexos do cartismo existente na Inglaterra e a Comuna de 1871 na França como principais pontos para o início do rompimento do Estado Liberal.

Com as transformações decorrentes da igualdade formal assegurada com os direitos fundamentais e princípios do Estado de Direito, verificou-se grave aumento das desigualdades sociais que provocou insatisfação dos trabalhadores, camponeses e classes menos favorecidas que passaram a buscar além das liberdades, a garantia de direitos relacionados ao trabalho e assistência, fazendo surgir então um novo modelo de constituição, pouco antes do fim da Primeira Guerra Mundial em 1918 (NOVELINO, 2017).

Nesse sentido, Novelino (2017, p. 56) aponta que:

A crise econômica contribui decisivamente para a crise do regime liberal, pois este pressupõe, para uma competição justa e equilibrada, certa igualdade de acesso às oportunidades e bens essenciais. A impotência do liberalismo diante das demandas sociais que abalaram o século XIX foi determinante para a ampliação do papel do direito que, além de garantir a paz, a segurança e a justiça, passa também a promover o bem comum. O Estado abandona sua postura abstencionista para assumir um papel decisivo nas fases de produção e distribuição de bens, passando a intervir nas relações sociais, econômicas e laborais.

O Estado passa assim a exercer papel intervencionista, buscando assegurar não apenas a liberdade, mas primordialmente a igualdade, através inclusive da prestação de serviços, sendo destacado pelo autor supracitado (NOVELINO, 2017, p. 56, grifos do autor) que: “A busca pela superação do antagonismo existente entre a igualdade política e a desigualdade social faz surgir a noção de *Estado Social*.”

Acerca da transição sofrida no modelo de Estado, Moraes (2008, p. 4) aponta que:

A partir da Constituição de Weimar (1919), que serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra, e apesar de ser tecnicamente uma constituição consagrada de uma democracia liberal – houve a crescente constitucionalização do Estado Social de Direito, com a consagração em seu texto dos

direitos sociais e a previsão de aplicação e realização por parte das instituições encarregadas dessa missão. A constitucionalização do Estado Social consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito.

É nesse contexto, ante a crise vivenciada pelo liberalismo e o aumento das desigualdades sociais no período pós-guerra que passam a ser assegurados os direitos sociais e econômicos, ligados ao valor igualdade, também denominados de direitos fundamentais de segunda geração (NOVELINO, 2017).

O neoconstitucionalismo, também denominado de constitucionalismo pós-moderno ou pós-positivismo, que começa a se desenvolver a partir dos primórdios do século XXI, traz, de acordo com Lenza (2017, p.70), a seguinte perspectiva:

Visa-se, dentro dessa nova realidade, não mais apenas atrelar o constitucionalismo à ideia de limitação do poder político, mas, acima de tudo, busca-se a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter meramente retórico e passando a ser mais efetivo, sobretudo diante da expectativa de concretização dos direitos fundamentais.

A mudança no núcleo do constitucionalismo se deu muito em razão da experiência nazista e toda barbárie vivenciada durante a Segunda Guerra Mundial, fazendo surgir a necessidade de proteção da coletividade, conforme preconizado por Novellino (2017, p. 58):

Se por um lado essas experiências históricas produziram uma mancha vergonhosa e indelével na caminhada evolutiva da humanidade, por outro, foram responsáveis pela reação que culminou com o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como o núcleo central do constitucionalismo contemporâneo, dos direitos fundamentais e do Estado constitucional democrático.

Conforme Barcellos (2002) esclarece, esta nova ótica da Constituição surgiu após o contexto histórico mundial de atrocidades cometidas pelo totalitarismo no poder - nazistas e fascistas -, fazendo-se necessário, portanto, estabelecer na lei maior dos países um conteúdo que assegurasse a garantia mínima aos cidadãos, como os direitos fundamentais, condições de exercer um regime democrático, oportunizando a todos os indivíduos o direito de participar, mesmo sendo minoria não ocupante do poder.

A ênfase na proteção da dignidade da pessoa humana refletiu de modo evidente nas constituições subsequentes, consagrando outras gerações de direitos fundamentais, destacando-se a terceira geração como direitos relacionados à fraternidade, quarta relacionados à democracia, informação e pluralismo, e, por fim, a quinta geração consagrando o direito à paz (NOVELINO, 2017).

Por sua vez, acerca das modificações do Estado, Silva (2005, p. 118, grifos do autor) conclui que:

(...) a igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta. A tentativa de corrigir isso, como vimos, foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político. Aonde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção.

O exercício da democracia é, portanto, preocupação vigente no Estado Democrático de Direito. Destaca-se, nesse sentido, a importância da democracia ante a necessidade de participação popular, manifestações e lutas para atender as demandas das classes vulneráveis nas cidades – objeto deste estudo, conforme já mencionado no decorrer desta pesquisa.

Evidenciando a busca cada vez maior por uma democracia real, substancial, Novelino (2017, p. 258, grifos do autor) explica uma das características principais desse novo modelo de Estado:

(...) ampliação do conceito meramente formal de *democracia* (participação popular, vontade da maioria, realização de eleições periódicas, alternância no Poder), para uma *dimensão substancial*, como decorrência do reconhecimento da força normativa e vinculante dos direitos fundamentais, os quais devem ser usufruídos por todos, inclusive pelas minorias perante a vontade popular (pluralismo, proteção das minorias, papel contramajoritário do Poder Judiciário...).

Em se tratando do papel da democracia no Estado Democrático de Direito vigente, esclarece Silva (2005, p. 119-120)

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Portanto, a democracia exercida pelo povo, que é o verdadeiro titular do poder, deve ser participativa, pluralista, proporcionando a liberação dos indivíduos de qualquer opressão exercida a qual só pode ocorrer se forem garantidas condições para que possam exercer

plenamente a cidadania, sendo que, para tanto, é imprescindível a garantia das condições mínimas para vida com dignidade, conforme bem esclarece Barcellos (2002, p. 197)

[...] o mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física - a sobrevivência e a manutenção do corpo - mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento.

É nessa linha, em se tratando das modificações sofridas no próprio Estado e seus objetivos primordiais, que se insere a preocupação em se assegurar o mínimo existencial, observando-se a dignidade da pessoa humana.

Sarlet (2002, p. 26) explica juridicamente a dignidade da pessoa humana como sendo

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A Constituição brasileira de 1988 evidencia a adoção de visão mais humanista, notadamente com a consagração de direitos básicos a fim de buscar o bem-estar da sociedade, o progresso social e o desenvolvimento humano, conforme afirmado por Barcellos (2002, p. 26) que

O Estado e todo seu aparato, portanto, são meios para o bem-estar do homem, e não fins em si mesmos ou meios para outros fins. Este é, bem entendido, o valor fundamental escolhido pelo constituinte originário, o centro do sistema, a decisão política básica do Estado brasileiro.

Nesse contexto, considerando que o bem-estar social é caracterizado como decisão política básica do Estado, que deve ser alcançado, ressalta-se que deve haver uma participação ativa dos cidadãos para buscar junto aos poderes públicos a concretização dos direitos assegurados e prioridades estabelecidas na Carta Maior, inclusive no que tange ao seu direito à cidade sustentável e a todos os benefícios dela decorrentes.

O texto constitucional é dotado do atributo de juridicidade, possuindo aptidão para produzir plenamente os seus efeitos jurídicos, não comportando mais a ideia de que haja texto constitucional sem eficácia jurídica ou com eficácia parcial (LEITE, 2020).

A eficácia da norma jurídica relaciona-se diretamente à produção de seus efeitos, cabendo distinguir a eficácia jurídica da eficácia social (LEITE, 2020, p. 23):

A eficácia jurídica consiste na aptidão da norma de produzir efeitos jurídicos quando invocada sua aplicação perante a autoridade competente. Por sua vez, a eficácia social diz respeito à espontaneidade dos indivíduos em agir conforme o disposto na norma. Assim, é possível afirmar que toda norma jurídica é juridicamente eficaz, embora possa não ser socialmente eficaz.

Relacionando a noção de efetividade à eficácia social da norma, a sua efetiva aplicação, Barroso conceitua efetividade (2006, p. 82-83, grifos do autor):

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.

É nessa linha que, frente ao cumprimento obrigatório que se espera das normas jurídicas - notadamente por parte do próprio poder público -, destaca-se que (BARCELLOS, 2002, p. 33): “(...) requer todo um aparato estatal capaz de impor essa obediência, direta ou indiretamente, caso ela não seja obtida de forma voluntária.”

A cobrança para que haja o cumprimento das normas via judiciário é assunto que tem sido bastante discutido, notadamente sob a afirmação de que o Poder Judiciário se imiscuiria em atividades próprias de outros poderes, como a realização de políticas públicas, utilizado como instrumento para o exercício da democracia, advindo daí a discussão a respeito da judicialização da política.

Considerando-se a força normativa da Constituição e em se tratando especificamente dos direitos fundamentais, resta assegurado no art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988 que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Os direitos fundamentais, responsáveis por assegurar os direitos fundamentais a vida digna dos indivíduos, possuem, portanto, aplicação imediata, embora por vezes não sejam efetivados. Ressalta-se, ainda, em se tratando dos direitos sociais, a necessidade de atuação estatal para que haja sua concretização, vez que se tratam de prestações positivas.

A falta de efetividade das referidas normas pode se dar - assim como as normas urbanísticas que se discute nesse trabalho -, entre diversos fatores, por falta de estrutura administrativa, de recursos financeiros, podendo ser influenciado também pela própria ausência de controle social por parte dos cidadãos interessados - seja pela ausência do mínimo existencial, o que limita ao cidadão se preocupar com algo para além da sua própria subsistência, seja pela falta de democratização das instituições, por falta de interesse, etc.

Uma vez contemplados os direitos no ordenamento jurídico, inegável sua eficácia jurídica e a possibilidade de cobrança para que sejam estes assegurados, cabendo ao Poder Judiciário socorrer os cidadãos que buscam a tutela jurisdicional. Aliás, é o que se depreende da leitura da Constituição que consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição ao assegurar a todos a possibilidade de buscar a efetivação dos seus direitos junto ao Poder Judiciário, nos seguintes termos, conforme Art. 5º, inciso XXXV da Constituição de 1988 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”.

É nessa linha que vem sendo apontada a expansão da democracia, que tem levado as reivindicações para o Poder Judiciário, conforme explica Garapon (1996, p. 45):

O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça. Num sistema providente, o Estado é todo-poderoso e pode preencher todas as lacunas, reparar e substituir tudo. Perante essas falhas, a esperança passa para a justiça. É nela, doravante, e portanto fora do Estado, que se deve procurar a consagração da acção política. O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afecta as instituições políticas clássicas, devido ao desinteresse e à perda do espírito público.

Nesse sentido, segue o referido autor afirmando que “A justiça torna-se *um espaço de exigibilidade* da democracia”, no qual os cidadãos ao reivindicarem individualmente seus intentos, participam de forma mais próxima, diferentemente da representação política que se encontra afastada (GARAPON, 1996, p. 46).

Dessa forma, conforme assegura o princípio da inafastabilidade da jurisdição, não efetivados os direitos dos cidadãos - por qualquer razão, ausência de recursos financeiros, inércia do Estado ou até por falta de controle social democrático por parte dos cidadãos - é possível seja requerido sua concretização via judiciário.

No exercício da jurisdição, ao decidir os pleitos suscitados pelos cidadãos, o Poder Judiciário, analisando cada caso concreto, acaba por interferir, ainda que indiretamente, no dispêndio de recursos públicos e nas políticas públicas. Tal prática é evidente no tocante às demandas relacionadas ao direito à saúde, muitas vezes recaindo sobre o poder público o ônus de arcar com os custos para remédios, tratamentos, advindo a discussão quanto a reserva do possível e interferência do judiciário no âmbito dos demais poderes.

Nada obstante haja na Carta Maior a separação dos poderes, nos termos do art. 2º da Constituição de 1988, sabe-se que esta se dá para fins de organização, haja vista que o poder é uno e indivisível, estabelecendo a cooperação e harmonia entre os poderes.

Com relação a suposta interferência na separação dos poderes, Cappelletti (1993, p. 54)

A verdade é que apenas um sistema equilibrado de controles recíprocos pode, sem perigo para a liberdade, fazer coexistir um legislativo *forte* com um executivo *forte* e um judiciário *forte*. Justamente este equilíbrio de forças, de contrapesos e controles recíprocos, constitui o grande segredo do inegável sucesso do sistema constitucional-americano. Como escreveu de forma muito eficaz um insigne economista, o prêmio Nobel Milton Friedman.

Considerando-se que a liberdade é a máxima em um governo democrático, a atuação do Poder Judiciário, quando acionado na tentativa de se fazer cumprir determinados direitos, é essencial para que haja equilíbrio dos poderes e forças existentes.

No mesmo sentido, Rodriguez enuncia a mudança realizada na democracia e a necessidade de se suscitar questionamentos para que não haja fixação no modo de distribuição de poder, assim como da forma de mediar a relação existente entre o Estado e a sociedade:

Se existe um núcleo normativo próprio da democracia, ele está antes no princípio de que a dinâmica institucional deve poder ser colocada em questão em todos os seus diferentes momentos, em seus diferentes desenhos, um questionamento que deve poder ser levado a seus limites tanto por demandas concretas dirigidas a este ou aquele órgão, como na dimensão mais abstrata do debate acadêmico, ou do questionamento judicial e da disputa legislativa. (RODRIGUEZ, 2013, fl. 188)

É nessa linha que se verifica, nos dias atuais, com base no neoconstitucionalismo, com notória preocupação em assegurar a efetividade da constituição, assim como o princípio da dignidade da pessoa humana, ao lado da atual democracia, que tem havido a busca pela concretização dos direitos, pela via do judiciário.

Com relação ao objeto do presente estudo, verifica-se relação direta aos próprios preceitos da dignidade da pessoa humana, uma vez que o direito à cidade se revela, entre outros aspectos, como direito à moradia, ao saneamento básico, a todos os benefícios que se pode usufruir na cidade.

Fazendo uma crítica ao aparelho judicial brasileiro, Santos (2012b) nos oferece pistas para a compreensão dos motivos pelos quais as leis, apesar de preverem a garantia de direitos sociais importantes, não têm sido suficientes para a efetivação de tais direitos. Nas palavras de Santos (2012b, p. 90)

O aparelho judicial brasileiro - assim como as instâncias preparatórias dos processos, por exemplo, a polícia - não está estruturado para a proteção dos direitos expressos em lei, sobretudo para a proteção dos pobres. Além dos intrincados labirintos que os processos judiciais devem percorrer lentamente, as chamadas custas desses mesmos processos desanimam até mesmo os que dispõem de alguns recursos financeiros. Para os pobres, a justiça é mais barreira intransponível que uma porta aberta. As manifestações de desalento e descrença quando uma ofensa ao direito é constatada são muitas vezes mais numerosas que as palavras ou gestos de confiança, ou, ao menos, respeito, pelo aparelho judicial-policial.

O autor cita ainda, que além dos aspectos processuais, os problemas ligados à efetivação das leis em favor dos mais pobres e da coletividade passam também pelo “lado ideológico ou sociológico, com a inadequação ou desatualização em que se encontram muitos dos que são, oficialmente, guardiões da justiça e da paz social”. (SANTOS, 2012b, p. 90)

Diante do exposto, em que pese a crítica feita pelo autor supracitado ao Poder Judiciário, na falta de concretização da norma jurídica, especialmente em se tratando dos benefícios consagrados aos cidadãos, tem-se uma alternativa cabível para se buscar a concretização de seu direito, ainda que não seja a alternativa mais célere.

## **2.2. Planejamento urbano: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Plano Diretor**

Para tratar acerca do planejamento urbano no âmbito jurídico, primordialmente compete destacar o papel central desempenhado por uma constituição no ordenamento jurídico do Estado e delinear os principais aspectos da Constituição Federal de 1988 no que tange ao espaço e ao planejamento urbano, enquanto norma orientadora de todas as demais legislações infraconstitucionais.

O Brasil, desde o advento da Constituição Federal de 1988, configura-se como Estado Democrático de Direito, com preocupação notória no tocante a participação política popular, bem como aos direitos e garantias fundamentais. Este novo modelo de Estado busca concretizar um Estado de justiça social garantidor da dignidade da pessoa humana (SILVA, 2001).

A constatação das preocupações atinentes aos direitos mínimos e à participação social se dá expressamente no artigo 1º da Constituição de 1988, no qual são fixados expressamente os fundamentos que regem a República Federativa do Brasil, dentre os quais se destacam a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Corroborando os fundamentos trazidos pela Carta Maior de 1988, a preocupação com a dignidade da pessoa humana se dá ao longo do texto constitucional, inclusive sendo constituídos como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, entre outros elencados no art. 3º da CF/88.

A dignidade da pessoa humana é preceito a ser observado especialmente no seio da sociedade urbana, lugar onde as desigualdades socioespaciais são experimentadas e facilmente

visualizadas. É nesse contexto que a Constituição de 1988 traz as primeiras diretrizes para o planejamento urbano.

A questão de reforma urbana era assunto em evidência na época da elaboração da Constituição de 1988, inclusive por meio de manifestações populares pleiteando por moradia, transporte, saneamento, entre outros direitos, sendo que, pela primeira vez na história da constituição deste país, foi inserido um capítulo sobre política urbana no texto constitucional, regulando a propriedade urbana e o princípio da função social da propriedade (TRINDADE, 2012).

Ressalta-se, nesse contexto, a síntese apresentada por Souza (2007, p. 112) acerca da reforma urbana: “Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”.

Segue o autor apontando os objetivos primordiais da referida reforma (SOUZA, 2007, p. 112-113):

(...) pode-se dizer que o *objetivo geral* da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano autêntico, nos termos delineados no Cap. 6 deste livro.

Os *objetivos específicos* da reforma urbana, por outro lado, são diversificados. Os mais importantes são: 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade sócio-econômico-espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano.

A emenda popular de reforma urbana, para além de institucionalizar direitos aos habitantes da cidade por meio de princípios, normas e instrumentos, se destaca por capacitar o Poder Público para atuar no sentido de promover políticas públicas para que estes direitos sejam concretizados (SAULE JÚNIOR, 1997, p.25).

A preocupação recorrente com a organização do espaço urbano e a necessidade de se buscar justiça social, corrobora a presença dos inúmeros problemas verificados nas cidades, conforme já mencionado, decorrentes da própria estrutura de classes, com investimento em áreas com interesse do capital, do acelerado processo de urbanização, da especulação imobiliária, da desigualdade socioespacial, inclusive no que tange ao acesso aos serviços e infraestrutura das cidades, segregação, etc.

Tratando acerca dos loteamentos irregulares, reivindicação de iluminação pública, regularização fundiária, urbanização de favelas, Rodrigues (2014, p. 30) bem aponta que:

Os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, chamados de novos movimentos sociais, colocaram em pauta várias questões, principalmente o direito a ter direitos, mostrando que o desenvolvimento econômico, o progresso, não atinge a maioria. As mobilizações, movimentos atuais, continuam mostrando que não se trata de uma situação superada.

Com as intensas movimentações populares nas décadas de 1970 e 1980 em prol da redemocratização, o regime militar foi perdendo sua força e durante a elaboração da Constituição de 1988 foram intensificadas forças com intentos referentes à reforma urbana, organizando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com integrantes diversos e movimentos populares abrangendo moradia, transporte, etc. O referido Movimento (MNRU) apresentou emenda constitucional denominada Emenda Popular de Reforma Urbana. (TRINDADE, 2012).

Na mesma linha, Rodrigues (2014) aponta que foi entregue ao Congresso Constituinte a emenda referente a questão urbana, com a proposta acerca da função social da cidade e da propriedade, buscando limitar a especulação imobiliária em imóveis vazios e desocupados. Entretanto, como destaca a autora, com relação a função social da propriedade (RODRIGUES, 2014, p. 30-31):

Apesar de não contestar a propriedade, a proposta foi capturada pelo saber competente. A Constituição remeteu aos planos diretores municipais a tarefa de definir quais áreas cumprem ou não a função social da propriedade, ou seja, transformou a função da propriedade, que passou a ser considerada problema de gestão do uso do solo urbano.

Nada obstante tenha sido aprovada a emenda, foram inseridos apenas dois artigos na Carta Magna, enquanto na proposta havia dezenas de artigos entre vários temas relevantes, consoante destaca Souza (2007, p. 120) concluindo, portanto:

Diante desse resultado, pareceu restar, como opção concentrar os esforços em uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meios de promoção da reforma urbana, mediante a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma. Paralelamente, mas sem alarde e, deve-se dizer, sem grande força, buscou-se regulamentar os dois capítulos da Constituição por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em meados de 2001, após onze anos (!) de tramitação no Congresso Nacional.

Embora a promulgação da Constituição Federal de 1988 não tenha contemplado todos os pleitos atinentes ao planejamento e reforma urbana, contrariando - por óbvio - alguns interesses, foi inserido o Capítulo II que trata da Política Urbana, nos artigos 182 e 183.

No artigo 182 e parágrafos seguintes da Constituição Federal, foi preconizada a política de desenvolvimento urbano, a qual deve ser executada pelo poder público municipal, com o

objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ainda, determina como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana o plano diretor e regulamenta a propriedade urbana, a qual deve cumprir sua função social, sob pena de sofrer consequências sucessivas como parcelamento, edificação, utilização compulsória, IPTU progressivo, entre outros, que podem levar até mesmo a desapropriação. O artigo 183 do mesmo diploma normativo, por sua vez, trata acerca do instituto da usucapião urbana.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a previsão de normas gerais para regular a política urbana pela primeira vez neste país, se fez necessária a elaboração de legislação específica para regular os pormenores da política urbana, o que só aconteceu em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade (TRINDADE, 2012).

Acerca dos diferentes interesses e influências exercidas no tocante às normas em discussão, Dias (2012, p. 48) esclarece:

Se todo o sistema jurídico, incluindo a Constituição Federal – enquanto suporte maior de todo este sistema normativo – apresenta ideologias de classes e revela a marca dominante de uma classe hegemônica, podemos concluir que o Estatuto da Cidade expressa diferentes interesses econômicos de diferentes classes sociais e, por conseguinte, seus institutos trazem modificações, mudanças premidas por parte de segmentos sociais que, durante muitas décadas, nunca tiveram acesso aos espaços legais das cidades. Podemos afirmar que o Estatuto da Cidade estabeleceu institutos de grande significação político-social os quais, se utilizados de forma coerente, poderão imprimir transformações sociais significativas para a melhoria da condição de vida de muitas pessoas que vivem na exclusão social.

Longe de se idealizar as normas enquanto instrumentos simples e autoaplicáveis na modificação das cidades, buscamos neste trabalho, em conformidade com o pensamento supracitado, enfatizar a influência que as mesmas podem ter na vida urbana experimentada pelos cidadãos, partindo-se para tanto da busca pela efetivação do que já foi regulamentado.

O Estatuto da Cidade, enquanto legislação regulamentadora da política urbana disciplinada na Constituição Federal de 1988, dispõe de grande potencial para concretizar transformações necessárias na sociedade urbana, conforme afirma Dias (2012, p. 51):

Diante da realidade urbana brasileira atual - de exclusão social, de injustiça social, de não vivência dos direitos e garantias fundamentais por grande parte de sua população – que é recorrente em grande parte dos países da América Latina, o Estatuto da Cidade se apresenta como um sistema legal que corporifica princípios urbanísticos a serem concretizados por meio de políticas públicas nas cidades e nas propriedades urbanas brasileiras, conformando, por assim dizer, o conteúdo jurídico do direito a cidades sustentáveis.

Entretanto, tem-se a impossibilidade de se efetuar mudanças significativas na realidade vivenciada nas cidades, apesar dos relevantes princípios trazidos no Estatuto da Cidade, se for dissociado o jurídico do político (DIAS, 2012).

Analisando o Estatuto da Cidade, Rolnik (2001, p. 5) delimita a referida medida:

Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

O Estatuto da Cidade, além de regulamentar a política urbana - estabelecendo suas diretrizes gerais -, releva o papel do Município enquanto ente responsável pela gestão urbana, com capacidade legislativa e administrativa para tanto, ao qual caberá estabelecer conceitos e trâmites para o adequado planejamento urbano - assunto que será abordado adiante.

O Estatuto em questão estabelece - como se vê no parágrafo único do seu artigo 1º - normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, constituindo, portanto, um importante marco para as forças progressistas que buscam a transformação das cidades capitalistas.

Dias (2012, p. 45) ao tratar do caráter de ordem pública e de interesse social conferido às normas previstas no Estatuto da Cidade, afirma que este caráter das normas: “(...) ratifica a imperatividade e o caráter cogente de todos seus dispositivos, em virtude do interesse superior que alberga.”

É nessa linha que a referida autora faz menção a eficácia das normas da política urbana, com amparo em normas constitucionais e infraconstitucionais, as quais, por sua imperatividade, vinculam legisladores, administradores e operadores do direito. Afirma ainda a autora nesse sentido:

Considerando a eficácia jurídica das normas constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito à gestão urbana, sob o signo da sustentabilidade, surgem, por consequência, complexos direitos e deveres para os cidadãos, assim como complexo de prestações positivas que cabe ao Estado implementar. Este deve concretizar as diretrizes, os princípios e os ditames legais dispostos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal. (DIAS, 2012, p. 45-46)

Tem-se, dessa forma, a eficácia das normas contidas no Estatuto da Cidade, que são de extrema relevância para a política urbana, as quais são dotadas de exigibilidade, diante da sua não observância - assunto tratado em outro tópico.

O Estatuto da Cidade, é, portanto, a lei que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal, a qual coube o encargo de definir o que seria cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana - delegado aos municípios -, munindo as cidades com novos instrumentos e uma nova concepção de planejamento e gestão urbana (ROLNIK, 2001).

Adentrando às especificidades do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, Rolnik (2001, p. 5) aponta as novidades trazidas pela legislação:

As inovações contidas no estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Dessa forma, verifica-se que foram estabelecidas diretrizes gerais e instrumentos de política urbana a serem utilizadas pelo Poder Público - notadamente o Município - no enfrentamento das questões urbanas, as quais consistem, em síntese:

- *Diretrizes gerais da política urbana*, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- *Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda sua função social*, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, impostos sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- *Instrumentos de regularização fundiária*, como o usucapião urbana, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
- *Instrumentos de gestão democrática da cidade*: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança. (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 11-12)

Considerando os fins a que se destina esse trabalho, importante destacar que, em seu art. 2º, incisos I e II (BRASIL, 2001), ao elencar as diretrizes gerais da política urbana, o referido diploma normativo contextualiza o direito à cidade e a busca pela democratização da cidade assegurando:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
  - II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- (...)

A regulamentação da política urbana - com menção ao direito a cidades sustentáveis -, objetiva assegurar os direitos fundamentais sociais mínimos aos cidadãos (apresentando rol exemplificativo constando saneamento, infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer) e a sua participação social, para que haja a mudança da realidade urbana existente.

Coadunando com a proteção a dignidade da pessoa humana, valor primordial da República, o direito urbanístico passa a ter novo papel, com evidente busca pela efetivação dos direitos fundamentais individuais e coletivos, concluindo Frota (2012, p. 157):

Assim, uma das transformações mais significativas ocorridas nos últimos anos foi a emergência de um novo direito fundamental que orientaria o direito urbanístico, o chamado direito à cidade. Este, de acordo com o artigo 2º do Estatuto, pode ser entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse sentido, conforme corroborado pelo autor, é possível perceber que, embora sejam não exatamente coincidentes com o conteúdo teórico do conceito de direito à cidade, nos termos de Lefebvre e Harvey, por exemplo, os preceitos constitucionais seguem a mesma direção, no intuito de garantir cidades mais justas para todos os seus moradores.

Nessa linha, há que se destacar, ainda, a diretriz com relação ao uso do solo, prevista no art. 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), observando a função social da propriedade, de modo a evitar a especulação imobiliária e assegurar o bem-estar dos cidadãos:

- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
  - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
  - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
  - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
  - h) a exposição da população a riscos de desastres.

Imprescindível apontar, nesse sentido, a seção II que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no qual apontam orientações para legislação municipal regulamentar a utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, evidenciando-se a preocupação com a função social da propriedade. Em sequência, em caso de descumprimento, disciplina ainda o IPTU progressivo no tempo, bem como a previsão de desapropriação com pagamento em títulos.

Todos esses dispositivos são consoantes à construção do direito à cidade, considerado este também como direito propriamente e não apenas no seu aspecto filosófico, visto que preveem limitações à propriedade privada em prol dos direitos coletivos.

Resta clarividente, portanto, o papel do município na gestão urbana, que exercerá papel fundamental na construção do direito à cidade, vez que é o ente responsável pela implementação dos instrumentos, por meio do plano diretor - que será detalhado em tópico adiante.

No tocante ao planejamento municipal, o Estatuto da Cidade elenca os seguintes instrumentos da política urbana:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

A competência legislativa dos municípios atinente à política de desenvolvimento urbano, assegurada pelo constituinte, possibilita verdadeira reforma urbana, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, observadas as diretrizes gerais estabelecidas em lei (MORAES, 2008).

O planejamento urbano no Brasil, anterior à emenda popular da reforma urbana proposta à Constituição Federal de 1988, era dotado de caráter tecnocrático e elitista. Se verificava à época, inclusive, planos diretores que ignoravam a ilegalidade urbana, o que acarretou impossibilidade de exercício dos direitos de cidadania, destacando-se o direito à moradia (FROTA, 2012, 160).

No capítulo da Política Urbana, em seu art. 182, a Constituição confere ao Poder Público municipal a incumbência de executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade, a qual se dá por meio do plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º, da Constituição Federal).

Com relação à necessária observância do Estatuto da Cidade para elaboração do plano diretor, Frota (2012, p. 161):

Dessa forma, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, os instrumentos de intervenção urbanística, para que possam ser aplicados em cada caso, devem estar previstos na lei municipal do plano diretor. Por essa razão é que passou a ser comum

na literatura especializada a alusão ao Estatuto da Cidade como uma “caixa de ferramentas” da qual o plano diretor elege os mecanismos a serem aplicados no município.

Versando acerca do plano diretor, Meirelles (2008, p. 550) aponta suas características destacando se tratar de instrumento norteador das ações da Prefeitura, em prol das necessidades dos cidadãos:

*O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.*

*O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.*

Consoante previsto na Carta Maior, tem-se obrigatoriedade de plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade, por sua vez, estendeu a lista, passando a exigir também nos seguintes casos:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

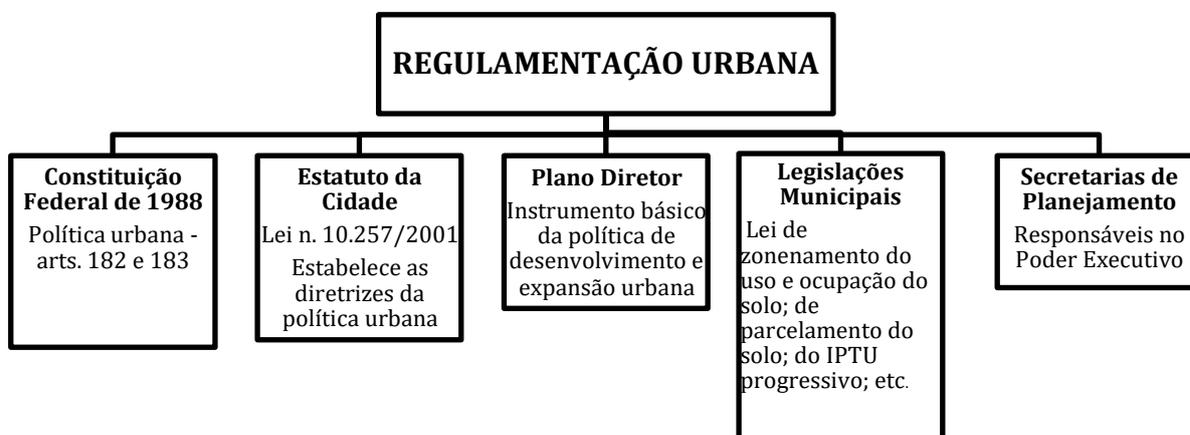
A princípio, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 50, exigiu dos municípios enquadrados nos incisos I e II do art. 41 supracitado a aprovação do plano diretor no prazo de cinco anos. Posteriormente, foi revogado o referido artigo, determinando-se a aprovação do plano diretor naqueles casos até 30 de junho de 2008, para os municípios que ainda não estivessem regularizados.

Quanto à revisão do plano diretor, o Estatuto da Cidade estabelece a necessidade de revisão da lei que institui o plano diretor pelo menos a cada dez anos (art. 40, §3º, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

No que tange ao procedimento de elaboração do plano diretor, assim como na fiscalização de sua implementação, o Estatuto em análise estabelece que deve ser garantida a participação popular, por meio de audiências públicas, publicidade dos documentos e informações produzidas (art. 40, §4º, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

No intuito de sintetizar a disposição sobre os principais instrumentos de regulamentação urbana no âmbito, federal, estadual e municipal, conforme exposto neste item, foi elaborada a Figura 01 abaixo.

Figura 01 – Regulamentação urbana



Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

Diante do exposto, infere-se que há no ordenamento jurídico normas jurídicas de extrema relevância para efetuar mudanças concretas na cidade, desde a Constituição Federal de 1988 que traz a regulamentação da política urbana até os planos diretores municipais e demais legislações municipais.

Por outro lado, é imperioso destacar também que, para além da necessidade de se elaborar as leis municipais em conformidade com a realidade para que sejam verdadeiros instrumentos na mudança da realidade vivida, é preciso que haja atuação do Poder Executivo Municipal, responsável pela execução e implementação, especificamente das secretarias de planejamento.

### 2.3. Efetividade do direito à cidade enquanto aspecto legal

Observando o conjunto de avanços jurídicos em direção a um ordenamento urbano mais inclusivo, a partir do Estatuto da Cidade, em contraposição aos persistentes problemas que ainda perpassam as cidades brasileiras, percebemos que muitos dos direitos previstos não vêm sendo assegurados, permanecendo a produção do espaço urbano de modo desigual.

Desta forma, malgrado existente o aparato legal para a regulamentação da política urbana e construção do direito à cidade, tem-se pela experiência vivida até os dias atuais que

tais normas não foram suficientes para a regulação a contento no tocante a constituição de uma sociedade justa, igualitária e com a redução das desigualdades, conforme os próprios objetivos previstos na Constituição.

No entanto, apesar das críticas existentes com relação ao tratamento do direito à cidade enquanto direito propriamente dito, não há como negar este caráter ao referido conceito, vez que este abarca diversos direitos em defesa dos cidadãos e moradores da cidade.

Consoante abordado por Trindade (2012), há duas dimensões acerca do direito à cidade, quais sejam, seu caráter com relação aos termos legais para além da dimensão política e filosófica e a noção do referido conceito no contexto teórico de direitos e cidadania. Ressalta-se que, para o referido autor, ao se falar em direito à cidade com base em termos legais, se enfatiza a função social da propriedade, que seria o princípio norteador do referido termo.

Harvey, por sua vez, ao conceituar o direito à cidade enquanto direito de mudança interna do cidadão pela mudança da cidade, com caráter de direito coletivo antes de ser propriamente individual, preceitua que: “A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.” (HARVEY, 2012, p. 74).

Consagra-se assim, na visão do autor supracitado, o direito à cidade enquanto direito humano, da coletividade.

Nesse sentido, tem-se destacado o conceito de direito à cidade enquanto norma jurídica, sendo bem definido por Amanajás e Klug (2018, p. 29)

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.

Consagrando o direito à cidade como mais amplo que o direito à moradia, vez que o primeiro deveria proporcionar o acesso as melhores localizações, com infraestrutura urbana, etc., Trindade afirma (2012, p. 149):

Mas é impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade. Do ponto de vista jurídico, isto requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação, ou seja, daquelas pessoas que não conseguem pagar por uma boa localização.

Tem-se, dessa forma, a importância do Estatuto da Cidade como instrumento importante para o exercício do direito à cidade, na busca pela função social da propriedade urbana e respectivamente das funções sociais da cidade. Há, inclusive, no subcapítulo anterior autores corroborando a ideia de direito à cidade a partir do Estatuto da Cidade.

Acerca do assunto, Saule Junior (1997) afirma que a noção de direito à cidade teve seu contorno delineado a partir da emenda popular de reforma urbana, com a inserção de temas levantados na Constituição Federal de 1988, que consagrou diversos direitos aos cidadãos - como moradia, educação, saúde, infraestrutura e equipamentos urbanos, gestão democrática da cidade - objetivando propiciar condições de vida digna e justiça social.

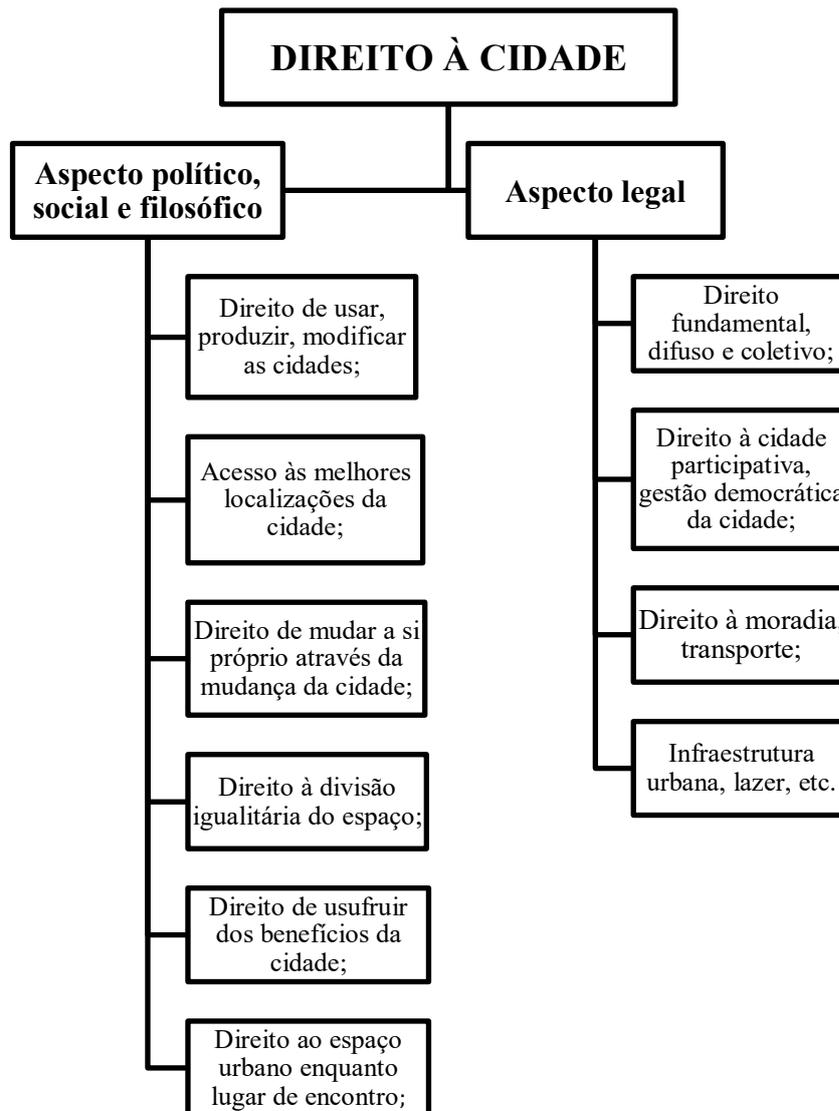
Em se tratando do direito à cidade em seu aspecto legal, é preciso apontar ainda o disposto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2007, na qual se estabelecem compromissos e medidas para que as pessoas vivam com dignidade nas cidades, restando consagrado o direito à cidade como direito coletivo dos cidadãos:

Artigo I: (...) 2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

Nesse sentido, analisando o aspecto legal do direito à cidade depreende-se este enquanto direito fundamental, difuso e coletivo, que visa assegurar direitos específicos aos cidadãos para assegurar uma existência digna, assim como o exercício da cidadania, com base em princípios como democracia, equidade e justiça social. Dentre os referidos direitos, destaca-se o direito à moradia, infraestrutura, educação, participação política, etc.

Em que pese tenha sido feita separação do aspecto legal do aspecto político, social e filosófico do direito à cidade para fins de melhor organização da presente pesquisa (conforme Figura 02 a seguir), estes não se afastam e não são conceitos únicos do direito à cidade.

Figura 02 – Direito à cidade



Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

A ausência de efetividade do direito à cidade como sendo um direito da coletividade pode ser exemplificada por meio das violações ao direito à moradia nas cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014, ocasião em que várias pessoas foram removidas de suas casas ou sofreram ameaça de remoção para a realização de obras (OLIVEIRA, 2013).

Diante da ausência de efetividade do direito à cidade, como exemplificado na situação da Copa do Mundo de 2014, com o intuito de observar essa lacuna existente entre o previsto no ordenamento jurídico e as implicações empíricas na produção do espaço urbano, abordaremos no item a seguir o aparato urbanístico legal de Ituiutaba - MG, buscando entender as potencialidades e os entraves jurídicos para a construção do direito à cidade.

### 3. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM ITUIUTABA

Partindo do pressuposto de que para modificar a realidade urbana e constituir a cidade enquanto direito, com a predominância do seu valor de uso, e não de seu valor de troca, é necessário mais do que uma análise crítica do espaço urbano. Rodrigues (2014, p. 21) enfatiza que “Teoria e prática - ou seja, a práxis - levam-nos a procurar caminhos para construir o direito à cidade com uma análise crítica da produção e reprodução do espaço urbano.”.

Eis o caminho que buscaremos seguir, através da correlação entre a teoria e a prática, para verificar a realidade de Ituiutaba-MG, notadamente, a efetividade do direito à cidade com base nas legislações urbanísticas, identificando qual o papel efetivo do âmbito jurídico no ordenamento da vida urbana.

A fim de caracterizar a cidade objeto deste estudo, qual seja, Ituiutaba-MG, tem-se que de acordo com informações do IBGE, esta se encontra localizada na Região Geográfica Intermediária de Uberlândia, constando o município no último censo de 2010 com população total de 97.171 pessoas e com população estimada de 105.818 habitantes para o ano de 2021.

Consoante esclarece Oliveira (2020), a urbanização em Ituiutaba teve sua intensificação na década de 1970, em razão da modernização agrícola, quando a residência da população passa a se tornar majoritariamente urbana. Destaca ainda o referido autor que a expansão urbana se deu em grande parte em razão das atividades agrícolas exercidas, o que atraiu grande quantidade de mão de obra para trabalhar no campo, notadamente no corte de cana-de-açúcar e atividades nas usinas do setor agroindustrial canavieiro.

Com relação à política habitacional no município, Oliveira (2020, p. 101) afirma que:

Até a década de 1970 o poder público municipal de Ituiutaba (MG) se caracterizava como o principal agente produtor do espaço, muito mais pela sua atuação na organização espacial da cidade – oferecimento de infraestruturas e serviços - , do que por possuir políticas que incentivassem a construção de moradias.

(...)

Este cenário começa a ser alterado a partir da década de 1970, com a construção de 860 casas em seis conjuntos habitacionais, erigidos em nove etapas diferentes. Entretanto, estavam muito aquém das necessidades habitacionais da época, uma vez que no período de 1970-1980 a população urbana cresceu 38,52%, passando de 47.021 para 65.133 habitantes, o que equivalia a 21,06 habitantes por casa construída em conjunto habitacional.

O crescimento da cidade deveria estar diretamente relacionado aos aspectos a serem assegurados pelo direito à cidade, devendo para tanto ser observada a política de desenvolvimento urbano, em seus instrumentos regulatórios, para que sejam cumpridas as funções sociais da cidade e alcançado o bem-estar de seus habitantes.

O bem-estar do cidadão remonta à própria dignidade da pessoa humana, definida como fundamento do Estado, estabelecido em seus princípios fundamentais (BRASIL,1988). Portanto, sua observância é obrigatória para que se fale em cidades em consonância com o previsto no ordenamento, devendo para tanto ser assegurado aos cidadãos a moradia, acesso aos serviços públicos básicos como transporte, saneamento, etc.

Nesse contexto, é imprescindível apurar a realidade vivenciada em Ituiutaba-MG, selecionada como recorte empírico da pesquisa, para que através dos estudos e da obtenção de informações seja verificado o alcance de determinados instrumentos previstos na legislação municipal, buscando apurar se estão cumprindo sua finalidade e/ou por quais razões não foram regulamentados/implementados.

Para tanto, primeiramente será abordado o Plano Diretor Municipal - instrumento imprescindível para regulamentação do espaço urbano - e os seus instrumentos jurídicos voltados à transformação da experiência vivida na cidade.

Destaca-se que, em razão da grande quantidade de instrumentos da política urbana existentes no Plano Diretor Municipal, daremos ênfase aos aspectos relacionados à implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos atinentes ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória e Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, os quais são instrumentos aptos a estimularem o cumprimento da função social da propriedade, que deve ser observada para evitar a (re)produção do espaço urbano de modo desigual, com priorização da especulação imobiliária, do capital, ao invés do valor de uso – valor primordial do espaço.

Ademais, trataremos acerca da atuação do Ministério Público Estadual e a sua atribuição na curadoria da habitação e urbanismo, verificando o potencial do referido órgão no auxílio ao desenvolvimento e rumos da produção do espaço urbano. Notadamente, com base na sua atuação extrajudicial e participação junto à população.

Feita esta retrospectiva abordando a legislação urbanística e os seus instrumentos, foram elencados pontos específicos para verificar sua efetividade, além de terem sido realizadas entrevistas com agentes envolvidos na revisão do Plano Diretor Integrado de Ituiutaba, com representantes do poder legislativo, Ministério Público Estadual e equipe responsável pelo processo de revisão. Ainda, foi realizado o levantamento de informações junto a curadoria da habitação e urbanismo, levantando a quantidade e as características dos processos ligados ao direito urbanístico e aos instrumentos do plano diretor em Ituiutaba. Tal esforço buscará verificar em que medida as forças que deveriam fazer cumprir as leis contribuem para que a cidade continue sendo produzida de modo desigual.

### 3.1. Plano Diretor Municipal de Ituiutaba: histórico e principais instrumentos

A ocupação e regulamentação do solo urbano, como já evidenciado, é temática a ser tratada em suas especificidades pelo poder público municipal. É este o responsável pela política de desenvolvimento urbano, em consonância com o disposto na CF/88 bem como no Estatuto da Cidade, buscando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes.

De acordo com Rodrigues (2014, p. 31): “O Plano Diretor, a partir de 1988 e especialmente após 2001, com a Lei 10.237/2001, sobre o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), passa a ser a política urbana por excelência.”

Ao versar acerca do bem-estar a ser buscado pela política urbana, Dias (2012, p. 19) disserta que:

Vale considerar que o bem-estar depende da efetiva prestação de serviços públicos para que todos os cidadãos possam habitar, circular, trabalhar e desfrutar do lazer nos espaços urbanos. Em outras palavras, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade implica a necessária atuação e intervenção dos entes federativos – no âmbito de suas competências – no sentido de planificar metas e ações para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. As funções sociais da cidade devem expressar o acesso ao uso dos espaços urbanos, em igualdade de condições para todos.

O município possui competência legislativa prevista no art. 30 da CF/88, versando aqui acerca dos incisos I e VIII, que apontam para legislação acerca de interesses locais, bem como a promoção do ordenamento territorial, com planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

Nos termos dos aparatos legislativos existentes, tem-se o plano diretor enquanto instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º, CF/88), se enquadrando na hipótese a cidade de Ituiutaba.

A obrigatoriedade de instituição do plano diretor pelo poder público municipal, de acordo com Dias (2012, p. 25): “(...) compreende a necessidade de planificação de políticas urbanas congruentes com a realidade, que se tornem exequíveis pelo Poder Público municipal e passíveis de fiscalização por parte dos cidadãos. ”

No município de Ituiutaba, a revisão do Plano Diretor ora vigente (Lei Complementar nº 63 de 2006) foi inclusive objeto de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais, a qual requeria a revisão do referido plano em até seis meses, diante do atraso

com base no disposto no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001 que instituiu diretrizes da política urbana nacional.<sup>1</sup>

A Promotoria de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo tentava solucionar a questão extrajudicialmente desde de 2014, expedindo inclusive recomendação ao prefeito e vereadores de Ituiutaba – Recomendação n. 01/2014. Entretanto, frente ao não cumprimento, foi ajuizada, em 2015, Ação Civil Pública, que visava à revisão do Plano Diretor Municipal, criação e aplicação de vários mecanismos de política urbana do Estatuto da Cidade, levando a demanda ao judiciário para o deslinde da questão.

É imperioso ressaltar que, em marco de 2017, foi expedida recomendação pelo Ministério Público, Recomendação nº 01/2017, na qual foram apontadas as principais irregularidades encontradas no Plano Diretor Integrado de Ituiutaba, em conformidade com Nota Técnica do Ministério Público de 30 de dezembro de 2011, que apontou o que segue:

a) ausência de novo mapa de zoneamento e de novos parâmetros urbanísticos para cada zona, considerando que a legislação em vigor (Lei n. 1.362/1970) que estabelece o zoneamento e regras de ocupação de solo é antiga (1970), editada antes da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) (itens 2.1, ‘c’, e 2.2); b) ausência de identificação das áreas passíveis de parcelamento, de edificação ou de utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (itens 2.2 e 2.3, ‘e’); c) ausência de área de aplicação dos instrumentos de direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir (item 2.3, ‘f’); d) ausência de demarcação de assentamentos irregulares passíveis de regularização fundiária (item 2.4, ‘e’ e ‘f’); e) ausência de comprovação do efetivo cumprimento do art. 40, §4º, da Lei n. 10.257/2001;

Além disso, foram elencados aspectos relevantes, constatados à época - em 2017 -, que apontavam para a imperiosidade de se realizar a atualização do plano diretor, destacando-se entre os fundamentos apresentados os que seguem:

- Considerando que, até a presente data, não foram implementados vários mecanismos previstos no Plano Diretor do Município de Ituiutaba (e também prescritos no Estatuto das Cidades e na Constituição da República), dentre eles os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos;
- Considerando que o Município de Ituiutaba conta hoje com mais de 12 mil lotes vagos, segundo dados da própria administração municipal, estoque de propriedade urbana que, a princípio, torna desnecessárias e contraproducentes a criação de novos loteamentos e a expansão urbana sem o devido uso dos instrumentos legislativos de planejamento urbanístico;
- Considerando que o déficit populacional de Ituiutaba é da ordem 7% de domicílios;
- (...)
- Considerando que a inefetividade e a não aplicação do Plano Diretor traz inequívoco prejuízos ambiental, urbanístico, social e econômico, em detrimento do interesse

---

<sup>1</sup> <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/habitacao-e-urbanismo/noticias/acao-do-mpmg-pede-a-atualizacao-do-plano-diretor-do-municipio-de-ituiutaba-no-triangulo-mineiro.htm>

difuso relativo ao conforto urbano dos cidadãos, em afronta ao artigo 244 da Constituição Estadual;

- Considerando os indícios do crescimento desordenado da cidade nos últimos anos, uma vez que foram aprovados vários loteamentos urbanos na periferia da cidade sem que tenham sido implementados instrumentos de política urbana aptos a se evitar a especulação imobiliária de lotes urbanos não edificados, subutilizados e não utilizados;

(...)

- Considerando que existem indícios do não cumprimento, por parte da Administração Municipal, do art. 42-B, da Lei n. 10.257/2001, em vista da Lei Municipal n. 4.213, de 13 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a expansão urbana de Ituiutaba para fins de parcelamento para chácaras de recreio;

- Considerando que este membro ministerial tomou conhecimento do próprio Prefeito Municipal Fued Dib que a administração municipal anterior aprovou no final de 2016 21 (vinte e um) novos loteamentos, mesmo sem ter sido aprovado o novo Plano Diretor;

- Considerando a expedição por esta Promotoria de Justiça da Recomendação n. 01/2014, cuja ciência por parte do Município de Ituiutaba se deu em 09/10/2014;

(...)

Diante dos fundamentos apresentados pelo órgão ministerial, recomendou-se: a revisão do Plano Diretor Municipal (LC Municipal n. 63/2006); revisão da Lei n. 1.362/1970 ou, de preferência, revisão do Plano Diretor a fim de se elaborar e incluir o Zoneamento Urbano; criação e implementação, mediante lei, do Conselho da Cidade; elaboração, aprovação e sanção de projeto de lei que preveja a implementação dos mecanismos previstos no art. 5º, 7º e 8º da Lei n. 10.257/2001, devendo ser feitas as alterações necessárias no Plano Diretor Municipal; elaboração, aprovação e sanção de projeto de lei contendo o Plano de Mobilidade Urbana de Ituiutaba; elaboração de projeto específico, instituído por lei municipal, contemplando os requisitos dos incisos I a VII do art. 42-B, da Lei n. 10.257/2001, no caso das ampliações de perímetro urbano realizadas após 12 de abril de 2012.

As informações trazidas pelo órgão ministerial apontam diversas irregularidades que influenciam diretamente no planejamento urbano (ou na sua falta), com consequência direta na vida urbana e na experiência dos cidadãos.

Nada obstante os esforços engendrados, sabe-se que a referida revisão apenas chegou ao cabo no ano de 2018, com a publicação da Lei Complementar n. 153, de 13 de julho de 2018, a qual instituiu a Revisão do Plano Diretor Integrado do Município de Ituiutaba.

Para a revisão do referido plano foram realizadas audiências públicas, contando com participação do Ministério Público Estadual, bem como da Universidade Federal de Uberlândia, através de convênio firmado pela prefeitura com a UFU, por meio do Observatório das Cidades<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “O Observatório das Cidades é um grupo de pesquisa formado por pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Sul e Sudeste do

No que diz respeito aos instrumentos capazes de contribuir com a construção do direito à cidade, a Lei Complementar n. 153 evidencia os princípios apontados como estruturantes da política urbana (art. 4º): função social da cidade; função social da propriedade; sustentabilidade; gestão democrática da cidade; corredores integrados.

Mais uma vez o direito à cidade é apontado correlacionado a demais direitos básicos (artigo 5º, Plano Diretor), como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, infraestrutura e serviços públicos, transporte, mobilidade urbana e acessibilidade, entre outros, configurando esse conjunto que compreende o direito à cidade como a própria função social da cidade.

A proteção à função social da cidade e todos os direitos que a compõe, correlacionados com o próprio direito à cidade, é preocupação apta a impulsionar a mudança da realidade urbana estruturada em bases desiguais.

É necessário ressaltar também que a inserção dos corredores integrados foi novidade de extrema relevância trazida no Plano Diretor após a revisão, diante da melhora na qualidade de vida que se pretende proporcionar, a partir das ações a serem implementadas observando-se os corredores, nos termos previstos em seu art. 9º:

Art. 9º Os corredores integrados são eixos de estruturação e expansão urbana definidos no mapa síntese desta lei complementar (Anexo II), em que serão definidas políticas prioritárias com o objetivo de estimular a implantação de atividades integradas que propiciem a qualidade de vida urbana e o desenvolvimento econômico, atendendo aos conceitos de sustentabilidade e desenho universal, garantindo a integração das pessoas à cidade.

Em se tratando da cidade de Ituiutaba, em período anterior à aprovação do Estatuto da Cidade, versando acerca das novas moradias em áreas periféricas, Oliveira (2020, p. 103-104) destaca que:

Os novos conjuntos habitacionais surgiram em áreas que já apresentavam problemas ligados à habitação, como aqueles referentes às condições de moradia e infraestrutura. A grande concentração de logradouros sem pavimentação é um dos problemas recorrentes na cidade, uma vez que era prática comum do poder legislativo municipal aprovar loteamentos ou conjuntos habitacionais sem a infraestrutura básica.

---

Pará (UNIFESSPA), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade Estadual Paulista (UNESP), com o objetivo de compreender as relações espaciais do território brasileiro a partir das dinâmicas urbano-regionais e suas interfaces com o planejamento territorial, políticas públicas, meio ambiente e qualidade de vida.” <http://www.ich.ufu.br/node/972>

Tal constatação evidencia a urgência dos movimentos em prol da reforma urbana e todos os aparatos legais aptos a concretizarem modificações no modo em que o espaço urbano vinha sendo reproduzido na cidade.

Tratando acerca da importância da análise das condições de moradia para a compreensão do próprio modo em que o espaço urbano se constitui em Ituiutaba, Oliveira (2020, p. 104-105) aponta que:

(...) a presença de habitações semiadequadas ou inadequadas evidencia as desigualdades espaciais existentes e expressam as condições socioambientais das áreas. A concentração de moradias em condição semiadequada ou inadequada na periferia da cidade revela que há uma tendência do processo de urbanização agrupar populações mais pobres em áreas pouco privilegiadas por infraestruturas, ambientalmente frágeis e socialmente excluídas.

Nesse contexto, resta evidenciado que a produção do espaço urbano nesta cidade, não diferente de inúmeras cidades brasileiras, em período anterior ao Estatuto da Cidade, se dava de forma a corroborar as desigualdades socioespaciais existentes, com a utilização de áreas desvalorizadas e sem infraestrutura para assegurar moradia aos mais pobres.

O Estatuto da Cidade, bem como os Planos Diretores municipais, surgem enquanto esperança na mudança do modo de produção do espaço, com a regulamentação do uso e ocupação do solo, sendo imprescindível, portanto, verificar em que medida estas normas modificaram o cotidiano urbano.

A previsão de que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, por sua vez, é assegurada desde as normas constitucionais, que apontam que deve se dar em conformidade com a ordenação disposta em cada plano diretor.

No Plano Diretor Integrado de Ituiutaba, em seu artigo 6º, está previsto que a função social da propriedade se caracteriza quando são respeitadas as funções sociais da cidade e o imóvel for utilizado para habitação, atividades econômicas, proteção do meio ambiente e preservação do patrimônio cultural. Para tanto, imprescindível apontar o que a Lei Complementar n. 153, de 13 de julho de 2018, estabelece como funções sociais da cidade, destacando mais uma vez a presença do direito à cidade:

Art. 5º As funções sociais da cidade no município de Ituiutaba correspondem ao direito à cidade para todos, o que compreende o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer.

De acordo com Trindade (2012), trata-se da função social da propriedade o aspecto específico com relação ao próprio conceito de direito à cidade em termos legais.

A preocupação existente com a propriedade se perfaz ante a desigualdade dela subsequente, como bem descreve Rodrigues (2014, p. 24):

A propriedade privada institui, desse modo, instâncias de poder que concretizam a desigualdade e possibilitam a apropriação privada de rendas, lucros e juros. Utilizamos a propriedade da terra para realizar a crítica da economia política da cidade, do espaço urbano. É uma maneira de evidenciar as maneiras pelas quais se concretizam e se realizam a produção e a reprodução do espaço urbano.

Nesse contexto de desigualdade existente nas cidades, em que a propriedade privada é utilizada como importante meio de lucratividade enquanto, por outro lado, persiste grande demanda por moradia, Oliveira (2020, p. 103) aponta a realidade da cidade em estudo: “Ituiutaba (MG) possui a taxa de 4,51% do total de domicílios particulares permanentes urbanos de cedente de aluguel; o total de imóveis alugados corresponde a 43,37% do déficit habitacional municipal.”

Nada obstante a alta demanda por moradia não suprida pelo poder público, submetendo os cidadãos ao pagamento de alugueis, há que se destacar ainda que aponta o referido autor a existência de moradias em estado precário no centro de Ituiutaba-MG por se tratarem de imóveis particulares desocupados ou então domicílios ocupados quando ainda se tratava de área periférica - anteriormente a 1940 (OLIVEIRA, 2020).

A propriedade privada e o cumprimento de sua função social são, desse modo, temáticas que demandam ampla discussão e estudo ante a realidade vivenciada, em que existe concomitantemente demanda por moradia e imóveis desocupados e em estado precário, apontando para a não observância da função social da propriedade.

Com o intuito de interferir diretamente nas desigualdades experimentadas nas cidades, verifica-se que o legislador assegurou a necessária regulamentação da função social da propriedade, sendo apontado por Dias (2012, p. 22) que:

O Poder Público municipal, por meio do plano diretor, estabelecendo seus contornos jurídicos (da propriedade privada), consoante os interesses urbanos, e delimitando-se a forma como a propriedade urbana há de ser utilizada a fim de cumprir sua função social, é principal executor do desenvolvimento e expansão urbana, pois tem a capacidade de exigir o cumprimento do dever que tem o proprietário de se utilizar do bem, consoante os interesses e em benefício da coletividade. Trata-se o Plano Diretor de instrumento obrigatório para o Poder Público intervir de forma a forçar que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Nesse sentido, em se tratando dos meios previstos para a regulamentação da função social da propriedade e proibição de retenção de imóveis que não cumprem sua finalidade social, acarretando em segregação socioespacial, Battaus e Oliveira (2016, p. 100) esclarecem

que: “Por meio desse instrumento, as gestões municipais têm possibilidades de intervir junto à propriedade urbana subutilizada e impulsionar sua produtividade”.

Consoante bem aponta Trindade (2012, p. 150), a função social da propriedade seria o fundamento jurídico do próprio direito à cidade, sendo que para tanto:

(...) o Estado deve valer-se de dispositivos jurídico-institucionais para regular o uso e ocupação do solo. Dentre os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para tal finalidade, os mais relevantes são os seguintes: a) parcelamento e edificação compulsórios; b) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; c) desapropriação do imóvel (com pagamento em títulos da dívida pública).

O Estatuto da Cidade - como já visto - traz diretrizes para ordenação do solo pelos poderes públicos municipais, sendo previstos os referidos instrumentos no próprio Plano Diretor, lei responsável pela regulamentação do uso e ocupação do solo urbano.

A aplicação efetiva dos instrumentos voltados a assegurar a função social da propriedade tem aptidão de fazer cumprir seu papel na sociedade, inviabilizando a manutenção das propriedades nas mãos dos mais favorecidos apenas visando uma lucratividade futura enquanto aos mais pobres restam os lugares mais afastados e desprovidos das facilidades e vantagens oferecidas nos centros urbanos. Esses instrumentos legais têm por finalidade, portanto, diminuir as desigualdades socioespaciais nas cidades.

Os referidos instrumentos estão inseridos no Plano Diretor Municipal de Ituiutaba, Lei Complementar nº 153, de 13 de julho de 2018, em seu art. 70, inciso II, em que elenca os instrumentos jurídicos e urbanísticos para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano.

No capítulo I do Plano Diretor Municipal mencionado tem-se as normas relativas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, apontando que são passíveis das referidas limitações os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados inseridos no perímetro urbano, detalhando o modo, as exceções e exclusões. Entretanto, em seu artigo 72, dispõe que “Lei complementar específica deverá disciplinar o procedimento de notificação dos proprietários de imóveis nas condições a que se refere o artigo anterior, bem como os prazos para adequação ao presente Plano Diretor.”.

O capítulo II, por sua vez, trata da regulamentação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos, para fazer cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar. Nos artigos do referido capítulo apontam que a lei específica trataria também acerca da gradação anual das alíquotas progressivas e aplicação do IPTU progressivo, assim como do instituto de desapropriação.

Ocorre que, não obstante os referidos instrumentos estejam regulamentados no Plano Diretor desde o ano de 2018, até hoje não foram regulamentados por lei, não chegando a serem efetivados, o que impede sobremaneira a concretização da função social da propriedade ora buscada pelo planejamento urbano.

Em pesquisa realizada em municípios fluminenses, Santos (2013, p. 286) concluiu que: “O IPTU, em particular, é um instrumento que deveria estar sendo explorado pelos municípios para controlar o processo de expansão urbana, submetendo a propriedade urbana à sua função social.”

No mesmo sentido, diante do que foi exposto até o momento, demonstrando a necessidade de participação popular para mudar os rumos da cidade, há que se apontar ainda os instrumentos de democratização da gestão urbana, previstos no art. 70, inciso VI da Lei Complementar n. 153/2018, no qual se inserem conselhos municipais, fundos municipais, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, referendo popular e plebiscito.

Será abordado ainda neste capítulo o que foi apresentado nas entrevistas realizadas com os membros participantes no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, cabendo destacar de antemão a preocupação constante com a participação popular e o apontamento da importância do controle social para que haja cobrança, efetividade das políticas públicas, podendo influenciar até mesmo no cumprimento das normas por parte do poder público.

Urge-se assim a utilização dos meios existentes para auxiliar na produção do urbano, vez que consoante se verifica nas cidades brasileiras, em muitas não há o aproveitamento dos aparatos legais existentes. É o caso inclusive de Ituiutaba, conforme já mencionado, em que não houve sequer a regulamentação de instrumentos essenciais já previstos, sendo imprescindível, portanto, buscar caminhos para estimular a aplicação destes instrumentos aptos a mudarem a realidade urbana.

Em verdade, é preciso destacar a realidade da cidade objeto deste estudo, que, conforme verificado através das entrevistas e como enunciado na própria legislação, há uma defasagem no tocante a legislação urbana, havendo diversos dispositivos carecendo de atualização/implementação, que afetam de igual modo a produção do espaço urbano.

Nos termos do art. 112 da Lei Complementar nº 153, verifica-se que restou firmada a necessidade de se revisar, atualizar e/ou implantar as legislações complementares, planos, projetos, conselhos e fundos, nos seguintes termos:

Art. 112. Em atendimento ao disposto nesta lei complementar, deverão ser revisados, atualizados e/ou implantadas as seguintes legislações complementares, planos, projetos, conselhos e fundos, naquilo que couber e desde que adequado à legislação orçamentária do Município:

- I. Lei do Perímetro urbano;
- II. Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo;
- III. Conselho da Cidade;
- IV. Lei da Outorga Onerosa de Alteração de Uso
- V. Lei de Parcelamento do Solo;
- VI. Revogar o inciso X e XI do artigo 90, referente ao Título V- Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo 2- Política Urbana, da Lei Orgânica Municipal de Ituiutaba.
- VII. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
- VIII. Código de Obras Municipal
- IX. Lei do IPTU Progressivo e IPTU Verde
- X. Plano Municipal de Esportes e Lazer
- XI. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
- XII. Código de Posturas Municipal;
- XIII. Criação do órgão municipal responsável pela Defesa Civil;
- XIV. Instituir o Conselho Municipal de Política Cultural;
- XV. Lei de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
- XVI. Plano de Gestão Integrada de Áreas Públicas e Equipamentos Urbanos e Sociais
- XVII. Plano de Requalificação e Manejo do Parque do Goiabal
- XVIII. Plano Diretor de Gestão Estratégica de Água e Esgoto;
- XIX. Plano Municipal de Assistência Social;
- XX. Plano Municipal de Cultura e Patrimônio e Fundo Municipal de Cultura e Patrimônio;
- XXI. Plano Municipal de Desenvolvimento da Indústria
- XXII. Plano Municipal de Desenvolvimento do Comércio e dos Serviços
- XXIII. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
- XXIV. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- XXV. Plano Municipal de Segurança Pública
- XXVI. Plano Municipal de Turismo
- XXVII. Planos Setoriais de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Segurança Pública, de Cultura e de Esporte e Lazer que contemplem a complementaridade e integração das Políticas Sociais;
- XXVIII. Programa Municipal de Arborização Urbana
- XXIX. Código Municipal do Meio Ambiente
- XXX. Plano Diretor de Drenagem Pluvial.

Nessa linha, verifica-se que o Código de Edificações do Município de Ituiutaba foi instituído pela Lei nº 1.262, de 30 de dezembro de 1968, estabelecido, portanto, há mais de 50 anos, restando claro que não corresponde mais a realidade urbana, frente às modificações verificadas durante o referido lapso temporal. O mencionado Código de Posturas do município, por sua vez, instituído pela Lei nº 1363, é datado de 10 de dezembro de 1970.

O Conselho da Cidade, embora exista Lei estabelecendo as competências, composição e regulamento do Conselho da Cidade de Ituiutaba (Lei nº 4.759, de 25 de novembro de 2020), o referido conselho ainda não foi instalado. No mesmo sentido, ressalta-se não haver ainda regulamentação do IPTU Progressivo e IPTU Verde.

Em entrevista realizada com o Secretário Municipal de Planejamento - que participou como coordenador da equipe de revisão do Plano Diretor -, restou evidenciada a dificuldade de se implementar os instrumentos previstos no Plano Diretor - como o IPTU Progressivo -, diante das atualizações necessárias a serem feitas conforme disposto no referido artigo e em razão dos problemas mais frequentes verificados na Prefeitura, como por exemplo a construção fora dos parâmetros, que demonstra a necessidade de revisão do Código de Obras, que está sendo feito em primeiro lugar.

Assim, complementarmente à crítica feita ao sistema jurídico com base em Santos (2012b), observamos que os entraves para a efetivação das leis se dão também no nível do poder municipal, que não regulamentou os instrumentos previstos no Plano Diretor - seja pela quantidade de demanda existente, pela falta de recursos administrativos ou financeiros, etc -, obstando a verificação se será alcançada a função social da propriedade e da cidade caso os instrumentos sejam regulamentados e aplicados.

No tocante ao processo de revisão do Plano Diretor, nas entrevistas realizadas com o coordenador da equipe responsável pelo processo de revisão, assim como com um vereador - à época da revisão - consideraram não ter havido modificação substancial do projeto apresentado. Nada obstante, foi ressaltado pelo coordenador da equipe de revisão que foram realizadas alterações de ordem moral, especialmente na parte de políticas sociais, com a modificação/retirada de algumas palavras como diversidade, gênero por outras mais genéricas, sem alterar o sentido, mas a representação que se pretendia com a menção.

Exemplificando a modificação com relação aos aspectos morais, conforme mencionado pelo entrevistado, verifica-se no quadro a seguir a proposta apresentada e a redação final do Plano, nos seguintes artigos correspondentes:

Quadro 01- Comparação com relação às mudanças de ordem moral

MINUTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	LEI COMPLEMENTAR N. 153/2018 - PLANO DIRETOR
Art. 34. Os princípios das políticas sociais municipais são: I. a promoção da justiça social; II. diminuição das desigualdades sociais e espaciais; III. respeito à diversidade e à identidade cultural, <b>socioafetiva, étnica e de gênero</b> ; IV. abordagem integrada das políticas sociais, considerando a complexidade dos sujeitos;	Art. 33. Os princípios das políticas sociais municipais são: I. a promoção da justiça social; II. diminuição das desigualdades sociais e espaciais; III. respeito à diversidade e à identidade cultural; IV. abordagem integrada das políticas sociais, considerando a complexidade dos sujeitos; V. consideração dos espaços públicos como espaços de referência para o desenvolvimento social e para o fortalecimento da coletividade;

<p>V. consideração dos espaços públicos como espaços de referência para o desenvolvimento social e para o fortalecimento da coletividade;</p> <p><b>VI. promoção da construção do direito à cidade.</b></p> <p>(...)</p> <p>Art. 39. A Política Educacional do município se baseia nos seguintes princípios:</p> <p>I. equidade na distribuição dos equipamentos educacionais;</p> <p>II. redução das desigualdades sociais e espaciais;</p> <p><b>III. respeito a igualdade e diversidade cultural, étnica, religiosa, de orientação sexual e de gênero.</b></p> <p>(...)</p> <p>Art. 113. Em atendimento ao disposto nesta lei complementar, deverão ser revisados, atualizados e/ou implantadas as seguintes legislações complementares, planos, projetos, conselhos e fundos, com prazo a contar a partir da data de publicação desta lei:</p> <p>(...)</p> <p><b>XXX. Políticas municipais intersetoriais para promoção da igualdade e diversidade cultural, étnica, religiosa, de gênero e de orientação sexual: 2 (dois) anos;</b></p>	<p>(...)</p> <p>Art. 38. A Política Educacional do município se baseia nos seguintes princípios:</p> <p>I. equidade na distribuição dos equipamentos educacionais;</p> <p>II. redução das desigualdades sociais e espaciais;</p>
---	--

Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

Com relação aos princípios das políticas sociais municipais tem-se a supressão das expressões “socioafetiva, étnica e de gênero” em se tratando do respeito à diversidade, além da exclusão do inciso que mencionava enquanto princípio a promoção da construção do direito à cidade. No mesmo sentido, se verifica a exclusão do inciso III, apresentado no art. 39 da minuta de revisão apresentada pela equipe responsável.

Tem-se, ainda, a supressão do inciso que estabelecia a implantação de políticas municipais intersetoriais para promoção da igualdade e diversidade cultural, étnica, religiosa, de gênero e de orientação sexual.

Com relação aos objetivos gerais que norteiam a política urbana, verificou-se a supressão de alguns objetivos com relação ao Plano Diretor anterior, que constavam também na minuta de revisão, conforme segue:

Quadro 02- Comparação com relação aos objetivos gerais

LEI COMPLEMENTAR N. 63/2006	MINUTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	LEI COMPLEMENTAR N. 153/2018 PLANO DIRETOR
<p>Art. 9º. São objetivos gerais da política urbana:</p> <p>I. promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável;</p> <p><b>II. garantir o direito universal à moradia digna, o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;</b></p> <p>III. promover a regularização fundiária, de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes;</p> <p>IV. adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico;</p> <p>V. ordenar a ocupação, parcelamento e uso do solo, impedindo vazios urbanos, induzindo a ocupação compatível com a função social da propriedade urbana, incentivando a ocupação das áreas dotadas de infra-estrutura e reforçando a identidade da paisagem urbana;</p> <p>VI. promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público;</p> <p>VII. elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos, equipamentos sociais e espaços verdes e de lazer qualificados;</p> <p><b>VIII. garantir a acessibilidade universal, entendida como o acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto da área urbana;</b></p> <p><b>IX. elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção do ambiente natural e construído;</b></p> <p>X. contribuir para a construção e difusão da memória e identidade, por intermédio da proteção do</p>	<p>Art. 10º. São objetivos gerais da política urbana:</p> <p>I. promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável;</p> <p>II. garantir o direito universal, a moradia digna, o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;</p> <p>III. promover a regularização fundiária, especialmente de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando a inclusão social de seus habitantes;</p> <p>IV. adequar o adensamento territorial à capacidade de suporte do meio físico;</p> <p>V. ordenar a ocupação, o parcelamento e uso do solo, impedindo vazios urbanos, induzindo a ocupação compatível com a função social da propriedade urbana, incentivando a ocupação das áreas dotadas de infra-estrutura e reforçando a identidade da paisagem urbana;</p> <p>VI. promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público;</p> <p>VII. elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos, equipamentos sociais e espaços verdes e de lazer qualificados;</p> <p>VIII. garantir a acessibilidade universal, entendida como o acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto da área urbana;</p> <p>IX. elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção do ambiente natural e construído;</p> <p>X. contribuir para a construção e difusão da memória e identidade, por intermédio da proteção do</p>	<p>Art. 10. São objetivos gerais da política urbana:</p> <p>I. promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável;</p> <p>II. promover a regularização fundiária, especialmente de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando a inclusão social de seus habitantes;</p> <p>III. adequar o adensamento territorial à capacidade de suporte do meio físico;</p> <p>IV. ordenar a ocupação, o parcelamento e uso do solo, impedindo vazios urbanos, induzindo a ocupação compatível com a função social da propriedade urbana, incentivando a ocupação das áreas dotadas de infra-estrutura e reforçando a identidade da paisagem urbana;</p> <p>V. promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público;</p> <p>VI. elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos, equipamentos sociais e espaços verdes e de lazer qualificados;</p> <p>VII. contribuir para a construção e difusão da memória e identidade, por intermédio da proteção do patrimônio histórico, artístico, urbanístico e paisagístico;</p>

patrimônio histórico, artístico, urbanístico e paisagístico; <b>XI. fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental;</b> <b>XII. promover a inclusão social, por meio de políticas públicas sustentáveis;</b> <b>XIII. associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do Baixo Paranaíba, Pontal do Triângulo Mineiro e do sudoeste goiano.</b>	patrimônio histórico, artístico, urbanístico e paisagístico; XI. fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental; XII. promover a inclusão social, por meio de políticas públicas sustentáveis; XIII. associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais municípios do Triângulo Mineiro e sudoeste goiano.	
--	---	--

Org. DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

Infere-se do quadro acima que não foram inseridos importantes objetivos anteriormente consagrados no Plano Diretor do ano de 2006, dentre os quais se destaca a garantia de acesso ao direito à moradia digna, a preocupação com a promoção de inclusão social, com a elevação da qualidade do ambiente urbano, etc (incisos II, VIII, IX, XI, XII, XIII da Lei Complementar 63/2006).

Por fim, insta registrar as alterações realizadas com relação ao Conselho da Cidade, importante instrumento para democratizar e aproximar a população da gestão urbana, por meio de comparação entre as leis e minuta de revisão, nos termos do quadro abaixo:

Quadro 03 – Comparação com relação ao Conselho da Cidade

LEI COMPLEMENTAR N. 63/2006	MINUTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	LEI COMPLEMENTAR N. 153/2018 - PLANO DIRETOR
Art. 45. Deverá ser constituído o Conselho da Cidade, colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano e rural e a participação autônoma e organizada de todos os seus participantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade.	Art. 52. Deverá ser constituído o Conselho da Cidade, colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano e rural e a participação autônoma e organizada de todos os seus participantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade.  §1º Recomenda-se que a composição do Conselho da Cidade garanta a proporcionalidade de 60% (sessenta por cento) de	Art. 51. Para a continuidade das políticas públicas de desenvolvimento urbano será instituído o Conselho da Cidade, colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano e rural e a participação autônoma e organizada de todos os seus participantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade.

<p>Art. 46. Deverá ser criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de apoiar financeiramente os projetos e programas relacionados à intervenção e reestruturação urbana, saneamento básico, infraestrutura.</p>	<p>representantes da sociedade civil e 40% (quarenta por cento) do poder público.  §2º A composição do Conselho da Cidade poderá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes, tais como: poder público, entidades dos movimentos populares, entidades empresariais, entidades dos trabalhadores, entidades profissionais, entidades acadêmicas, entidades de pesquisa e organizações não governamentais.  §3º O Conselho da Cidade deverá ser criado em até 3 (três) meses, a contar da data de aprovação desta lei complementar.</p> <p>Art. 53. Deverá ser criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de apoiar financeiramente os projetos e programas relacionados à intervenção e reestruturação urbana, saneamento básico, infraestrutura, em até 2 (dois) meses, a contar da data de criação do Conselho da Cidade.  <i>Parágrafo único.</i> Os recursos do fundo mencionado no caput deverão ser provenientes da aplicação dos instrumentos previstos no Título IV desta lei complementar, sendo que a aplicação destes recursos deverá ter anuência do Conselho da Cidade e deverá ser monitorado permanentemente pelo Executivo, que tornará públicos, anualmente, os relatórios do monitoramento.</p>	<p>§1º A composição do Conselho da Cidade garantirá a paridade de 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil e 50% (cinquenta por cento) do poder público.  §2º A composição do Conselho da Cidade poderá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes, tais como: poder público, entidades dos movimentos populares, entidades empresariais, entidades dos trabalhadores, entidades profissionais, entidades acadêmicas, entidades de pesquisa e organizações não governamentais.</p> <p>Art. 52. Deverá ser criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de apoiar financeiramente os projetos e programas relacionados à intervenção e reestruturação urbana, saneamento básico, infraestrutura.  <i>Parágrafo único.</i> Os recursos do fundo mencionado no caput deverão ser provenientes da aplicação dos instrumentos previstos no Título IV desta lei complementar, e deverá ser monitorado permanentemente pelo Executivo, que tornará públicos, anualmente, os relatórios do monitoramento.</p>
---	---	---

Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

Dessa forma, verifica-se que com relação ao Conselho da Cidade, foram inseridas na atual legislação mais especificações com relação a composição do referido Conselho e a representação para que haja sua instituição e continuidade das políticas públicas de

desenvolvimento urbano. Entretanto, como já mencionado anteriormente, ainda não houve a sua implementação.

Em que pese tenha havido supressões e alterações na minuta do Plano Diretor apresentado, conforme esclarecido nas entrevistas, não houve alteração do fundamento proposto, correspondendo o Plano, de acordo com coordenador da revisão, aos próprios interesses apresentados pela população.

Feitas estas considerações e retomando ao objetivo do presente estudo, é possível concluir que há instrumentos de avulta relevância para proporcionar mudanças na realidade vivida na cidade, com a diminuição das desigualdades, melhor aproveitamento das áreas urbanas e fruição dos benefícios da cidade, entretanto, ainda pendem de regulamentação.

Diante do exposto, embora possua legislação ampla com a previsão de direitos e instrumentos aptos a assegurarem melhora na qualidade de vida dos cidadãos, não há mudança sem que haja a sua respectiva aplicação.

### **3.2. Ministério Público Estadual e a curadoria da Habitação e Urbanismo na produção da cidade**

Consoante já apontado anteriormente, a participação popular é elemento imprescindível para mudança da realidade vivida nas cidades, exigindo-se a observância e efetividade dos instrumentos já previstos em lei. Entretanto, há que se ressaltar o papel do Ministério Público enquanto importante aliado na defesa da ordem urbanística e dos interesses difusos do cidadão, relacionados à vida urbana e ao planejamento e gestão urbana.

O Ministério Público é consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo IV como função essencial à justiça, sendo destacado no artigo 127, caput, o seguinte: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988).

Destaca-se aqui a ordem jurídica urbana, que também deve ser velada pelo Ministério Público, além dos interesses dos cidadãos, em especial, aquilo que tange às suas atribuições institucionais.

A Carta Maior (BRASIL, 1988) dispõe ainda acerca das suas funções, conforme seguem:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

De acordo com o que preconiza a Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, Lei Complementar n. 34, de 12 de setembro de 1994, em seu art. 57, as Promotorias de Justiça são órgãos da administração do Ministério Público, podendo ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas, com a atribuição fixada por meio de proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pela Câmara de Procuradores de Justiça.

Visando alcançar os objetivos propostos na realização da presente pesquisa, destacaremos a atuação das Promotorias de Justiça Especializadas, notadamente a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.

No próprio site do Ministério Público de Minas Gerais<sup>3</sup> consta apresentação acerca da atuação da instituição na curadoria da habitação e urbanismo, dispondo o que segue:

A atuação do Ministério Público na defesa da ordem urbanística compreende a análise e o acompanhamento de: obras em desacordo com a legislação; engenhos de publicidade instalados em bens imóveis; iluminação pública; intervenção em vegetação e/ou em curso d'água decorrente de ocupação residencial urbana; parcelamento do solo, implantação de loteamento ou condomínio; conjuntos e cooperativas habitacionais; obras públicas de drenagem pluvial; ocupações urbanas residenciais; parques urbanos e jardins públicos; radiação e incômodos sonoros decorrentes da implantação e funcionamento de feiras, eventos e antenas de rádio, TV e celular; saneamento básico; segurança em edificações públicas; transporte coletivo; uso, conservação e sinalização de vias públicas; improbidade administrativa em matéria de habitação e urbanismo.

Destaca-se que, como já mencionado anteriormente, a Constituição Federal fixou preceitos para o ordenamento da política urbana, buscando o cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182). Para tanto, foi elaborada a Lei

---

<sup>3</sup> <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/habitacao-e-urbanismo/apresentacao/>

nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da CF/88, consagrando normas que regulam o uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo, segurança e equilíbrio ambiental.

Enfatizando a atuação ministerial, mister salientar os artigos 53 e 54 previstos no Estatuto da Cidade, consagrando mudanças nos artigos 1º e 4º da Lei nº 7.347, de 1985 (Lei de Ação Civil Pública) a fim de inserir a ordem urbanística enquanto matéria elencada para propositura de ação civil pública, até mesmo para ajuizamento de ação cautelar, para defesa deste bem jurídico.

Acerca do assunto, esclarece Freitas (2015, p. 203) com relação a tutela da ordem urbanística exercida pelo Ministério Público:

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) conferiu legitimidade a entes e organismos para manejar ações coletivas em defesa dos interesses metaindividuais, como a ordem urbanística, mas o Ministério Público tem sido seu protagonista, uma vez que a Constituição Federal de 1988 incumbiu-lhe do poder-dever de agir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput), atribuindo-lhe também função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados pela Carta Magna e para a proteção dos interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III).

Nada obstante as alterações posteriores, o texto vigente da Lei nº 7.347, de 1985 (Lei de Ação Civil Pública) assim dispõe (BRASIL, 1985):

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)

VI - à ordem urbanística.

(...)

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A expressão “ordem urbanística”, trazida pelo Estatuto da Cidade ao integrar o rol de interesses difusos e coletivos tutelados pela Lei de Ação Civil Pública, deve ser entendida como

Trata-se de um conceito jurídico de ampla latitude, que abrange o planejamento, a política do solo, a urbanização, a ordenação das edificações (tamanho em sua projeção horizontal e vertical, recuos, volumetria), a racionalização do traçado urbano, o bom funcionamento dos serviços públicos, a correta distribuição da concentração demográfica, a criteriosa utilização das áreas públicas urbanas e a localização das atividades humanas pelo território da polis (moradia, trabalho, comércio, indústria, prestação de serviços, lazer), tudo para viabilizar o conforto da coletividade, mantendo a equação de equilíbrio entre população e ambiente, assim como entre área, habitantes e equipamentos urbanos, enfim, as relações entre Administração e administrados e o conjunto de medidas estatais técnicas, administrativas, econômicas e sociais que visam organizar os espaços habitáveis e propiciar melhores condições de vida ao homem no meio ambiente artificial ou construído. (FREITAS, 2003, p. 197)

O Ministério Público, conforme já apontado pelos textos legais supracitados, é órgão com atribuição para tutela da ordem urbanística - a qual, como explicitado, consagra os meios para se buscar junto a administração melhores condições de vida para os cidadãos -, podendo para tanto proceder à instauração de inquérito civil e outras medidas e procedimentos, podendo expedir notificações, requisitar informações, promover inspeções e diligências, além do ajuizamento de ações civis públicas em prol dos direitos e interesses que o incumbe tutelar.

Destaca-se ainda que a referida legislação assegura aos órgãos legitimados para propositura de Ação Civil Pública, dentre os quais se encontra o Ministério Público, prevendo a possibilidade de os órgãos legitimados à medida mencionada firmarem compromisso de ajustamento de conduta, com previsão de cominações em caso de descumprimento, garantindo a este termo a eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º).

A atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos é de extrema relevância para o objeto em comento nesta pesquisa, vez que, pode, por meio de procedimentos administrativos, expedir notificações, requisitar informações, o que se encontra previsto igualmente na Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, em seu art. 74, inciso VIII, além das demais medidas já mencionadas.

Nos termos da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, observando o que segue (MINAS GERAIS, 1994):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

- I - pelos poderes estaduais ou municipais;
- II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;
- III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;
- IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

- I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;
- II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;
- III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;
- IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Em se tratando dos instrumentos que dispõe o Ministério Público para sua atuação, esclarece Freitas (2015, p. 203)

O inquérito civil e a ação civil pública são instrumentos de proteção preventiva e de reparação a danos causados à ordem urbanística. Por eles, pode-se impor ao loteador, por exemplo, a obrigação de regularizar o loteamento clandestino (executar obras de infra-estrutura, doar áreas públicas ao Município), reverter loteamento que esteja sendo implantado sem aprovação (licença) do Município ou Estado, cessar as atividades danosas ao meio ambiente, indenizar os adquirentes de lotes ou obrigar o Poder Público a realizar programas e ações voltadas à fiscalização ou à regularização fundiária e urbanística de ocupações, assentamentos e parcelamentos ilegais.

Ante todo o exposto, verifica-se a relevância da função exercida pelo Ministério Público, o qual possui amplos instrumentos para exercer suas atividades funcionais nas áreas específicas de atuação, inclusive pela via extrajudicial, na busca de soluções às demandas de que a ele são apresentadas.

No tocante a possibilidade de expedição de recomendações, destaca-se o conceito apontado na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 164/2017, em seu artigo 1º, *in verbis*:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

Tem-se, dessa forma, a importância da recomendação na prática da vida na cidade, vez que é instrumento apto a instar o destinatário, no caso, o poder público, a adequar sua conduta ou até mesmo exigir ação para que sejam respeitados os interesses e direitos dos cidadãos.

Aliás, conforme explicitado neste estudo, foi por meio de Recomendação expedida pelo Ministério Público - com determinação para que se procedesse à devida revisão do Plano Diretor - que a Prefeitura de Ituiutaba se movimentou para se iniciar os trabalhos de atualização do referido plano conforme estabelecido no Estatuto da Cidade e - até então - não cumprido.

Apontado tema em evidência nos tempos atuais, Rodrigues (2017, p. 65) disserta acerca dos vieses da atuação ministerial:

O Ministério Público Resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público demandista. São dois perfis de necessária convivência e um complementa o outro. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, entra em cena o perfil demandista. E vislumbrada previamente a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutiva assume importância decisiva e prioritária.

É nesse contexto que o referido autor aponta a relevância da atuação do Ministério Público Resolutivo, com a utilização dos meios existentes para tentativa de solução extrajudicial primordialmente, sempre que cabível, prezando, como preconiza o autor, pela atuação proativa, dinâmica e intersetorial, em busca de concretas mudanças na realidade social.

Assim, a atuação da Promotoria de Justiça especializada na defesa da habitação e urbanismo é de extrema relevância para o ordenamento do espaço urbano, tutela do meio ambiente urbano, sendo imprescindível destacar o seu papel na presente pesquisa, vez que sua atuação foi essencial para que fosse realizada a devida atualização do Plano Diretor de Ituiutaba.

Neste estudo demos ênfase às disposições do referido Plano no tocante à função social da propriedade. Tem-se, como já visto, que vários problemas existentes poderiam ser solucionados por meio da regulamentação de instrumentos legais já previstos, sendo imprescindível, portanto, a atuação ministerial enquanto órgão que tem por função a defesa da ordem jurídica e dos direitos difusos, destacando-se entre outras várias atribuições, a atuação em prol da obediência e observância da ordem urbanística, destacando-se a necessária busca pela fiscalização/efetivação do Plano Diretor.

Nesse sentido, destaca-se aqui a relação de ocupações urbanas, conjuntos e cooperativas operacionais vinculados diretamente aos instrumentos legais de parcelamento urbano, edificação, IPTU progressivo, que poderiam modificar o rumo do desenvolvimento da cidade, reduzindo as desigualdades socioespaciais e assegurando o bem-estar dos cidadãos almejado pelo planejamento urbano.

Aliás, é o que aponta Mello (2013, p. 429, apud MAZZILLI, 2013, p. 757) ao destacar o imprescindível papel do Ministério Público:

Com razão anotou Amaitê Iara Girboni de Mello que “os instrumentos de política urbana só serão validamente utilizados se neles houver a intervenção do Ministério Público, participação esta que se dá em virtude da natureza do bem jurídico tutelado e do interesse jurídico existente, e que prescinde de expressa previsão no Estatuto da Cidade”.

Os instrumentos de política urbana consagrados no Estatuto da Cidade são de grande valia para se buscar a mudança das cidades, com a diminuição das desigualdades, a apropriação dos espaços de forma mais igualitária, a sua gestão democrática, etc. Entretanto, como se pôde perceber, trata-se de norma de difícil implementação, razão pela qual se deve buscar a participação do Ministério Público para tutela da ordem urbanística em prol dos interesses tão caros aos cidadãos, como ao bem-estar, moradia, lazer, infraestrutura, entre outros que acabam por refletir no próprio direito à cidade.

### **3.3. Entraves para a construção do Direito à Cidade em Ituiutaba – MG a partir da leitura da revisão do Plano Diretor**

O direito à cidade, seja em seu aspecto legal ou político social, almeja, de modo geral, assegurar melhores experiências na vida urbana, com o acesso de todos os cidadãos aos benefícios da cidade e os seus direitos aos serviços públicos, infraestrutura, lazer, conforme se espera usufruir desse espaço em que se dá a vida urbana.

No decorrer do trabalho em campo, com a realização de entrevistas especialmente com relação a revisão do Plano Diretor, enquanto instrumento legal apto a assegurar a política urbana, foram abordados aspectos relevantes com relação ao processo de revisão do plano diretor, sendo identificados alguns entraves à concretização de diretrizes do referido Plano, assim como à implementação de determinados instrumentos previstos na lei. Conforme será abordado, há entraves que se verificam enquanto verdadeiros obstáculos à própria construção do direito à cidade.

Ressalta-se que, de acordo com orientação do Comitê de Ética e Pesquisa, os sujeitos que concederam entrevista para auxiliar no presente estudo não serão identificados. Entretanto, é preciso destacar terem sido entrevistados três agentes públicos que direta ou indiretamente instigaram/participaram do processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, sendo cada qual pertencente, à época, a algum dos seguintes órgãos, quais sejam, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Câmara de Vereadores e Universidade Federal de Uberlândia.

Buscou-se a partir do trabalho em campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas, apurar o ponto de vista dos entrevistados com relação às diretrizes consideradas mais relevantes, a participação popular, eventuais resistências na concretização do plano, assim como verificar se consideraram que houve alguma descaracterização do plano e como avaliam esse momento de pós-plano, quanto a sua eficácia.

Tratar-se-á, portanto, primeiramente, dos aspectos relevantes abordados pelos entrevistados, a partir da experiência obtida pela participação no processo de revisão do plano, as quais são de grande relevância para a presente pesquisa, favorecendo a compreensão da realidade da cidade objeto deste estudo. Expostos os percalços do processo de revisão, serão abordados em conclusão os entraves apontados.

Com relação ao histórico do processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, é importante ressaltar, conforme relatado, que o processo se iniciou por meio de provocação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, havendo, para tanto, a expedição da

Recomendação n. 01/2017 nesse sentido, haja vista ter esvaído o prazo previsto no Estatuto da Cidade, sem que tivessem efetuado a devida revisão.

De acordo com o que foi afirmado por entrevistado (Coordenador da equipe de revisão), a Prefeitura pretendia efetuar a revisão dentro do prazo de quatro meses. A equipe responsável, por sua vez, solicitou prazo de oito meses, tendo sido, por fim, estabelecido o prazo de seis meses, o que ensejou a necessidade de uma equipe maior para realizar em menos tempo, ressaltando-se que: *“mas mesmo assim, para o nível de defasagem do plano diretor de Ituiutaba, para o nível de informação que existe no poder executivo municipal, era um período muito pequeno. Isso era, do ponto de vista técnico, sempre inviável”*.

Iniciada a discussão da revisão do plano pela equipe responsável, *“vimos que o plano era totalmente aquém da realidade do município de Ituiutaba (...) o que tomamos como decisão, vamos fazer outro plano porque não era possível fazer uma revisão de um plano que não tinha avaliação (...) e eram metas extremamente genéricas, as diretrizes do plano eram extremamente genéricas”*.

A respeito das dificuldades encontradas no processo de revisão, foram apontados, em síntese, os seguintes aspectos pelos diferentes entrevistados:

- Falta de interesse do Município nas questões urbanas, de maneira geral, exceto como foi o caso de se tratar de Prefeito<sup>4</sup> com preocupação em razão de sua própria formação;
- Dificuldade, no início, com relação a quem seria o responsável pelo pagamento do diagnóstico, processo técnico, georreferenciamento, etc.;
- Curto lapso temporal para elaboração do plano;
- Dificuldade de deslocamento do tecido social, de mobilização social, por uma série de fatores, dificuldade de locomoção, a baixa escolaridade da população brasileira;
- Grupos de interesses, as bases eleitorais de vereadores, seus financiadores de campanha;

De acordo com o entrevistado membro do Ministério Público, em síntese, as duas maiores dificuldades encontradas foram: *“a baixa escolaridade, dificuldade das pessoas se envolverem mesmo com a discussão e os grupos organizados, a elite econômica urbana, que geralmente possui os lotes urbanos e não querem que as coisas se modifiquem.”*

Nada obstante o apontamento de diversas dificuldades pelos entrevistados, a pequena mobilização e interesse social se fez presente em todas as conversas, apontado até mesmo como fator que obsta a própria concretização do plano em questão, como ainda será exposto.

---

<sup>4</sup> Fued Dib, formado em arquitetura, era o Prefeito Municipal à época da revisão do Plano Diretor.

A respeito das diretrizes/temas consideradas como mais relevantes no projeto de revisão do Plano Diretor, no sentido de promover uma experiência urbana mais justa e garantir o direito à cidade, foram apresentadas diferentes e importantíssimas perspectivas.

Pelo entrevistado que à época da revisão do plano exercia o cargo de vereador, foi apontada como interessante a “questão dos corredores com tentativa de levar mais ‘desenvolvimento’, fomentar mais a criação de núcleos localizados em determinadas áreas para melhorar aquela situação local, para incrementar o comércio local, a interseção interpessoal local, isso pra mim foi interessante.”.

O entrevistado coordenador da equipe revisora, integrante da UFU, apontou, de modo geral, o capítulo das políticas sociais como sendo o mais relevante, dada a desigualdade social existente no município, considerando que pode melhorar a qualidade de vida das pessoas, para que tenham o direito à cidade. Enquanto instrumentos, apontou as questões vinculadas aos tributos, como o IPTU progressivo, que faria diferença do ponto de vista arrecadatório e também para tentar diminuir a especulação imobiliária, a contribuição de melhoria para evitar benefício financeiro pessoal através de investimento público, e, o parcelamento compulsório, relacionado a áreas desocupadas, que também é pouco utilizado no Brasil.

Por fim, o entrevistado (coordenador) apontou, ainda, os instrumentos de democratização da gestão urbana como sendo fundamentais para o direito à cidade, entretanto, pontuou a existência de dois problemas para sua realização em Ituiutaba, quais sejam, a maturidade social que necessita e a dificuldade de operacionalização.

O membro do Ministério Público Estadual apontou como mais importante na revisão do plano o Conselho da Cidade, “(...) ter um conselho que fosse um órgão do município perene para que discutisse continuamente o desenvolvimento urbano.” Afirmou, ainda, ser o Conselho um instrumento de mobilização constante e fiscalização dos demais instrumentos previstos no plano, como os relacionados à função social da propriedade, tendo dessa forma, grande relevância.

Em seguida, tratando ainda sobre os instrumentos, o entrevistado corroborou seu apontamento “(...) o direito não se realiza sozinho, as pessoas, a sociedade precisa se mobilizar. Então os instrumentos de participação são os mais importantes e que sejam fáceis, tenham metodologias compreensíveis, os métodos de escolha, de decisão sejam também interessantes(...)”.

*- Participação popular*

Nesse sentido, diante da relevância da participação popular nas questões afetas ao planejamento e desenvolvimento urbano, foi questionada qual a avaliação dada pelos entrevistados ao alcance da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor, se teria sido uma participação qualificada, no tocante ao conhecimento do escopo do plano diretor e de seus direitos.

O entrevistado que integrava a câmara dos vereadores considerou ter havido pouca participação popular nas audiências públicas e em diversas reuniões, ressaltando a existência de participação qualificada em reunião que participou na SAE.

O membro do Ministério Público destacou ter verificado dificuldade de mobilização social e de envolvimento das pessoas, mas ressaltou ter existido participação popular, afirmou que havia grupos que se organizavam e a própria UFU mobilizava pessoas, estudantes, associações de bairro e algumas lideranças locais.

O coordenador da revisão do Plano, esclareceu ter havido participação popular, embora reputa não ter sido a contento. Conforme afirmado pelo entrevistado, houve participação via formulário com quase 3% da população, no qual foram inseridas perguntas fechadas e abertas para avaliar o que tinha de negativo e de positivo na cidade para tentar potencializar as diretrizes. Com relação à participação nas audiências públicas, afirmou que eram ocupadas pelas pessoas que tinham interesse econômico nas temáticas, além de algumas pessoas que ficavam sabendo pela rádio, mas que não sabiam o contexto que estava sendo tratado, queriam saber o que ia melhorar na vida deles. Nas reuniões temáticas, por sua vez, considerou que houve mais participação popular, mas uma participação de fato, que poderia ser melhor qualificada, entretanto ressaltou ser compreensível uma vez que não tiveram formação para isso e o executivo também não preparou a população para participar, discutir.

O referido entrevistado aduziu ainda ter sido divulgado vídeo gravado pelo Prefeito nas redes sociais, com pedido para população participar, mas não houve uma mobilização social, poderia ter sido feito trabalho nas escolas antecipadamente para fornecer conhecimento acerca da ideia, mas destacou que para isso é preciso ter tempo, que não foi o caso.

Seguiu ainda, o entrevistado (coordenador), afirmando que para existir participação popular de fato é preciso um período de formação, seja com funcionários das prefeituras e das empresas vinculadas a elas, entidades de classes. Para este, deve haver todo um trabalho nesse sentido para ter de fato um plano diretor que tenha mais a cara do município. Ademais, afirmou que a falta de participação não é só de quem não teve acesso à qualificação formal, destacando que “a sociedade em si, tem que entender qual é o papel dela enquanto sociedade”.

Concluiu se sentir satisfeito com o plano entregue, dentro do prazo que foi concedido para a realização dos trabalhos, afirmando ainda: “tenho certeza que o que está no plano diretor é de fato o que o município precisaria fazer para melhorar o seu desenvolvimento nos próximos 10 anos”. Entretanto, ressaltou que poderia ter sido melhor para efetuar a mudança da cidade, com maior mobilização e participação, caso tivessem tido mais prazo (o que poderia até diminuir o custo) para fazer esse processo, o que inclusive foi solicitado, mas havia pressa por parte da Prefeitura.

*- Conselho da Cidade*

Como é sabido, o Conselho da Cidade é instrumento de democratização de grande relevância para tornar as decisões e os rumos da cidade mais participativos, com efetiva inserção da população. No que tange a implementação do Conselho da Cidade e os possíveis impasses, foram apresentadas as seguintes considerações pelos entrevistados.

Pelo coordenador da equipe de revisão, que atualmente exerce função de gestor do executivo, afirma existir a lei do Conselho das Cidades do município, mas resalta que apesar de ser uma lei democrática, é de difícil implementação, destacando alguns pontos como: 1. a inviabilidade do ponto de vista administrativo de inserção de Prefeito como presidente do Conselho, tendo que participar de reuniões mensais - apesar de considerar importante a participação do(a) Prefeito(a); 2. A necessidade de eleição para constituir os membros representantes da sociedade civil - apesar de também não se opor, pelo contrário, considera relevante, vez que em Ituiutaba os representantes são sempre das classes das entidades dominantes, sendo que os grupos excluídos não participam porque não têm organização ou porque não são convidados.

Ainda, afirmou que em resposta à notificação expedida pelo Ministério Público em que o executivo foi instado a se manifestar acerca da implementação do Conselho da Cidade, apurou que foram indicados todos os representantes que dependiam de indicações dos órgãos, restando preencher os representantes a serem escolhidos por meio de eleição.

Em síntese, apontou o entrevistado (coordenador) que, em sua opinião, a dificuldade na implementação do Conselho é de operacionalização, pela forma como a lei foi elaborada, frente a maturidade de Ituiutaba, apontando que deveria ter sido estabelecido de que forma deverá ser realizada a eleição.

O membro do Ministério Público, por sua vez, apontou ter a impressão de que no triângulo mineiro, Ituiutaba, Uberlândia, por serem cidades com forte envolvimento do agronegócio, formado por uma elite muito conservadora, autoritária e que de alguma forma

ocupa a cidade, pois acaba tendo propriedades urbanas também. E uma elite latifundiária muito conservadora não faz questão que conselhos municipais, conselhos de cidadãos sejam formados.

O entrevistado que era vereador à época da revisão esclareceu: “Antes do meu primeiro mandato já se discutia a criação desse conselho da cidade, foram feitas as audiências para escolher os representantes, eu participei na época, foi interessante mas de repente, não sei se levou muito a questões partidárias ou as turmas que estavam querendo fazer, mas acabou não se fazendo, não houve, não mandaram representante para Belo Horizonte como teria que ser feito (...) não foi criado, foi desconsiderado totalmente”.

*- Instrumentos que poderiam garantir o direito à cidade, notadamente os relacionados à função social da propriedade*

Os entrevistados foram abordados sobre tal temática buscando-se apurar qual a percepção destes a respeito dos instrumentos previstos no Plano Diretor, especialmente os relacionados à função social da propriedade e o seu possível efeito na realidade da cidade.

O membro do Ministério Público se manifestou afirmando considerar o Conselho da Cidade o instrumento mais relevante, vez que seria um meio de mobilização constante e fiscalização também dos demais instrumentos, ressaltando o papel do Ministério Público de fiscalizar políticas públicas. Asseverou, ainda, para que direitos e políticas públicas possam ser realizadas é necessário ambiente político democrático mais pungente, sem pressões externas, “(...) você precisa ter essa área democrática que permita o cidadão falar o que pensa, mesmo que não seja, acredite que seja uma bobagem, a gente precisa construir isso, os espaços de voz de representação são muito importantes. ”

Com relação aos instrumentos jurídicos, o Promotor de Justiça entrevistado esclareceu: “Não estou dizendo que não são importantes. Eles são muito retóricos, sou muito cético, são construídos por pessoas e precisam também construir elementos, instituições para que esses direitos sejam exercidos.”

Pelo entrevistado, que era vereador à época, foi esclarecido que a Lei do IPTU foi anterior, bastante ruidosa, criou-se uma medida, basicamente uma medida geográfica, com alto reajuste no centro, depois foi diminuindo. De acordo com o entrevistado, as medidas tomadas baseadas em região têm como consequência direta a gentrificação, com a expulsão das pessoas com poder aquisitivo mais baixo daquela área mais cara.

O referido entrevistado afirmou ainda que: “ (...) aí é uma concepção de cidade, eu acho que uma cidade em que você tem tudo junto e misturado é uma cidade mais justa, que você tem

menos problema, do que uma cidade em que você começa a segregar populações por diversos motivos.” Nessa linha, aponta o entrevistado (vereador) que Ituiutaba sempre foi uma cidade bem misturada, mas que tem algum tempo que está começando a segregar, mandando a população de baixa renda para a periferia.

Segue o entrevistado (vereador): “Essa legislação do IPTU social, da função social da propriedade, essas coisas, a ideia é bonita, mas resta saber se você efetivamente, se a legislação está colaborando em favor daquilo ou se está tendo uma consequência totalmente contrária. Eu acho que essa legislação do IPTU do jeito que está você vai acelerar e agravar o processo de gentrificação”. Quanto ao IPTU Progressivo afirmou ser necessário saber aplicar para evitar um efeito contrário ao que se pretende.

Com relação aos imóveis vazios, manifestou: “A ideia é você tentar levar a legislação para um rumo que inibe um pouco essa questão da retenção especulativa do imóvel, mas que não iniba o cara que faz aquilo como uma poupança ou uma maneira de deixar algum legado para os filhos.” Por fim, conclui: “Você tem que dosar, as palavras são bonitas, mas as soluções nem sempre trazem os efeitos que se propõe. Às vezes é exatamente o oposto. Elaborar melhor a legislação, discutir mais, pensar mais, não tentar complicar demais, quanto mais complica uma lei, pior fica, mais brecha tem para o sujeito escapular.”

O entrevistado coordenador da equipe de revisão, ao abordar os instrumentos que poderiam garantir o direito à cidade, abordou, de modo geral, primeiramente, “o capítulo das políticas sociais, acho que esse é sem dúvida nenhuma, dada a desigualdade social que existe aqui no município, o que pode melhorar a qualidade de vida das pessoas, para que elas tenham o direito à cidade.”

Em seguida, o referido entrevistado (coordenador da equipe à época) apontou os seguintes instrumentos: a relevância do IPTU progressivo sob o ponto de vista arrecadatório e também para tentar diminuir a especulação imobiliária, a contribuição de melhoria para evitar benefício financeiro pessoal através de investimento público, e, o parcelamento compulsório, relacionado a áreas desocupadas. Ainda, apontou os instrumentos de democratização da gestão urbana como essenciais, afirmando: “Eu acho que os instrumentos de democratização da gestão urbana são fundamentais para ter o direito à cidade, mas (...) acho que aqui em Ituiutaba nós temos dois problemas, primeiro, a maturidade social disso e, segundo, a grande dificuldade de operacionalização (...)”.

*- Resistências, aprovação na câmara e a descaracterização do plano*

De acordo com o entrevistado - que era vereador - foi verificada pouca resistência: “uma das brigas que houve foi justamente essa, a questão da diminuição do tamanho mínimo do lote, que nas (...) zonas especiais de interesse social o lote mínimo é menor e queria se fazer isso na cidade inteira, criar um lote mínimo padrão para cidade inteira.”. Por outro lado, manifestou acreditar que o esboço do Plano Diretor se manteve: “basicamente, o pensamento dele foi mantido”.

Por outro lado, pelo coordenador da revisão foi esclarecido: “no fundamento não houve alteração, a proposta continuou sendo a mesma”. Destacou, entretanto, que houve algumas alterações de ordem moral, na parte de políticas sociais, por exemplo, trocando a palavra diversidade por dignidade humana: “Fizeram essa pequena alteração da palavra, que no fim não muda o sentido que a gente queria, mas muda a representação que a gente queria com relação àquilo”.

O coordenador da equipe afirmou ainda que: “O que consta no Plano Diretor de fato é o que a população pediu, o que a população reclamou.(...) fizemos reuniões, fizemos mais de 2.500 questionários (...) então nós conseguimos atingir do ponto de vista numérico um número significativo de pessoas, só não sei do ponto de vista da representatividade (...)”. Concluindo sobre os temas mais mencionados, o entrevistado (coordenador) esclareceu que, em que pese acreditasse que saúde e segurança fossem os tópicos que seriam mais abordados, o que se destacou foi a necessidade de espaços para sociabilidade, espaços públicos de lazer.

Continua o referido entrevistado “Então esse plano de fato ele representa, tirando a partes dos instrumentos – porque aí é o que está na lei, o que o Estatuto da Cidade diz – mas a parte das diretrizes é de fato o que a população queria (...) são as fragilidades que o município tinha naquele momento – 2017, 2018 – que são acumuladas de uma história de muitos anos”.

Ainda sobre os entraves, afirma o entrevistado (coordenador da equipe de revisão) “Por mais que o plano diretor teve essa alteração moral, o executivo da época não fez nenhuma oposição do plano, eles contrataram, mandaram fazer. O legislativo usou como moeda política, mas eles aprovaram, poderiam ter cozinhado isso aí, ter deixado cair de uma legislatura para outra e ponto, mas eles aprovaram, tudo bem, fizeram os acordos que queriam, aprovaram, isso é do jogo político, faz parte da nossa estrutura de poder e eu não critiquei isso, critiquei a questão moral, fazer jogo político é direito deles, não concordo, mas é direito deles.”

Pontua ainda que “O legislativo não é um empecilho, o empecilho no executivo não é, vamos dizer assim, ideológico, é financeiro, não tem recurso e não tem recursos humanos. A verdade é essa.” Conclui, portanto, que o grande problema enquanto município é: “de fato a implementação do que é feito no papel, muita precariedade, vamos dizer assim, de todos os

níveis.(...) É de fato uma série de fatores que é muito maior do que a gente pensa na universidade (...), não é só a vontade política, a vontade política demanda outras questões aí, principalmente que passa pelo financeiro.”

*- Dificuldades para implementação do Plano Diretor*

Com relação às dificuldades encontradas para implementação do Plano Diretor e seus instrumentos/diretrizes, o entrevistado - vereador à época - apontou dois aspectos: “Pelo desinteresse popular, ele pode ter sido muito bem planejado, mas pode estar um pouco descolado da realidade, primeiro. Segundo, se você não tem uma administração pública preparada para gerir a coisa pública baseada em projeto, baseada em administração estratégica, planejamento estratégico, você pode fazer o melhor plano do mundo e, inclusive, o melhor plano do mundo que coadune com o interesse geral. Se você tiver administração fraca nesse ponto, na defesa do plano, primeiro, você nunca vai implementar, porque o interesse está sempre em resolver os problemas imediatos mais candentes, que dão mais repercussão (...).”

O entrevistado que foi coordenador da equipe de revisão, enquanto elemento da gestão atualmente, por sua vez, em seguida ao afirmar que do ponto de vista das diretrizes consta o que a população almejava, as fragilidades acumuladas de muitos anos, asseverou que: “Nem essa gestão que eu faço parte, que é bem-intencionada, não vai conseguir implementar o plano diretor na sua totalidade, por que? Porque a situação do município é crítica, do ponto de vista da legislação, da formalidade organizacional, da formalidade jurídica, então é um desafio muito grande.” Apontou, ainda, a ausência de corpo técnico qualificado - com exceções -, inclusive por falta de incentivo do próprio poder público, além de não existir corpo técnico para implantação do Plano Diretor em Ituiutaba.

O coordenador da equipe de revisão afirmou militar, enquanto Secretário de Planejamento, para conseguir avançar do ponto de vista da legalidade, da transformação e da implementação dos instrumentos, contando, para isso, com profissionais comprometidos, que querem fazer a diferença. Entretanto, destacou que “não é porque tenho vontade que eu consegui”.

Seguiu, ainda, o entrevistado (coordenador), esclarecendo que no momento está tentando revisar o Código de Obras que é de 1970, sendo esta inclusive medida apontada no Plano Diretor como necessária: “Como que eu vou propor IPTU progressivo no município ou IPTU verde que seja, ou regulamentar qualquer instrumento previsto no plano diretor, sendo que o meu maior problema aqui é a construção fora da norma”. O gestor afirma ter iniciado pelo artigo do Plano Diretor que tem uma lista de atualizações/implementações a serem feitas,

dentre as quais revisar o código de edificações do município, não tendo conseguido, portanto, adentrar ainda nos instrumentos que estão previstos no plano, afirmando “eu espero ficar a gestão toda, até 2024, e espero até lá, minimamente, fazer alguma coisa do ponto de vista da implementação”.

Aponta, por fim, enquanto gestor da pasta, a importância de se elaborar lei de parcelamento do solo, de estrutura viária, revisão do código de postura e do código de obras, vez que é onde surgem os problemas.

Sobre a necessidade de atualização legislativa, esclareceu o entrevistado (coordenador): “(...) isso também foi uma coisa que nós constatamos no plano diretor, está lá explícita a necessidade de renovação legislativa do município, porque temos um plano de 2018, mas a legislação é da década de 70, 60, ou seja, nós estamos falando de duas realidades, uma cidade que é toda organizada do ponto de vista legal, anterior inclusive a constituição brasileira, anterior ao Estatuto da Cidade.” . Exemplificando, aponta o entrevistado “(...) o código de edificações fala que área de serviço em prédio tem que ter no mínimo 4 m<sup>2</sup>, se você pegar a realidade no Brasil hoje, as casas menores de 1 ou 2 quartos, se você colocar área de serviço de 4m<sup>2</sup>, você está pondo 5% da área do imóvel, então era outra realidade e a realidade não foi trazida, a cidade está em 2021, mas a lei está em 1970.”

Nessa linha, o referido entrevistado ressalta a importância do IPTU progressivo, que pode diminuir a especulação imobiliária, entretanto, aponta responder menos por problemas de distância da cidade, do que por obras irregulares, fiscalização, envolvendo código de posturas ou código de edificações. Portanto, entende ser necessário primeiro atualizar estes códigos que ensejam maiores demandas na prefeitura para depois avançar para essa legislação. Sobre o assunto, afirma o entrevistado (coordenador): “É de fato um desafio, juntado a tudo isso que falei para você, uma cidade que não tem preocupação com o planejamento, e aí não é só do ponto de vista do poder público municipal, é também da população. (...)” Exemplificando, o entrevistado cita os casos em que é intimado pelo Ministério Público e notifica os sacolões da cidade para que retirem as coisas das calçadas, aplicando multa em caso de descumprimento e a população questiona se a lei é nova, “eu falo, a lei existe desde 1970, ela só não era cumprida”.

Em conclusão, o entrevistado segue: “ Esse é o grande desafio hoje de uma gestão bem-intencionada de fazer a implementação do plano diretor do ponto de vista urbanístico (...)”. Ainda, foi apontada mais uma dificuldade: a falta de condições técnicas para criar a legislação, haja vista que as pessoas que teriam capacidade de fazer têm que ajudar a resolver os problemas, não conseguem se dedicar exclusivamente para isso.

Na mesma linha, segue o entrevistado (coordenador): “(...) mas mesmo se eu tivesse equipe para criar a legislação, arquitetos, advogados, quem fosse que tenha experiência, eu não consigo implementar a legislação, esse é outro problema, porque não tenho corpo técnico que dá conta de fazer a implementação da legislação. Depois que eu fizer a legislação tenho que treinar o profissional para que ele entenda que é daquele jeito para que a coisa consiga acontecer e é aí que entra o elemento político, que é terrível, eu não tenho acordos.”

Sobre a implementação dos planos e das ações, o referido entrevistado exemplifica citando a lei de zoneamento de 2019: “não era avaliada no município nos processos até o início da minha gestão, a única coisa que eles respeitavam na lei era o tamanho do lote mínimo, porque o cartório não autoriza, então foram obrigados a seguir o que estava na lei. Então, para vocês terem uma ideia, o próprio município cria legislação em que ele não passa para seus funcionários e não qualifica para que eles tenham condição de fazer a execução da lei.”

O membro do Ministério Público Estadual entrevistado, ao tratar sobre a não implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor, afirmou a importância da atuação do Ministério Público, o que é facilitado quando há promotor titular, afirmando: “O Ministério Público poderia ser um fator de mudança nessa equação, mas aí existem as dificuldades da própria instituição, particularmente se relacionam assim a ausência de prioridades institucionais.”

#### *- Atuação e importância do Ministério Público*

Com relação a atuação e importância do Ministério Público, assim como com relação aos procedimentos existentes que se relacionam a temas do Plano Diretor, afirmou o entrevistado - membro do Ministério Público - que não havia na época instrumentos normativos que apontassem para uma solução daquele acervo, esclarecendo que hoje já existem esses instrumentos, alguns caminhos.

Versando sobre os instrumentos atualmente existentes, o referido entrevistado esclareceu que em 2016, com a Carta de Brasília, “começou a se desenhar essa ideia de que é preciso construir prioridades com a participação da sociedade e com evidências científicas de alguma forma.” Em seguida, o entrevistado apontou a importância da Resolução 174 do CNMP, de 2017, que criou o procedimento administrativo para acompanhamento de políticas públicas, com posterior reforma, permitindo que Notícias de Fato fossem arquivadas se o fato não se enquadrasse nas prioridades institucionais. Concluindo, afirmou: “Enfim, aos poucos foram surgindo novos instrumentos para sinalizar ao Promotor que não é preciso instaurar tudo que aparece na frente, alguém vem reclamar de lote, calçada na rua. Se você instaurar um

procedimento administrativo para acompanhar política pública de uso e ocupação do solo urbano, e isso está dentro do plano estratégico do Ministério Público, enfim, qualquer outra relação que disser respeito àquilo você não precisa instaurar.”

O entrevistado esclareceu que “Esses problemas todos que as pessoas vão ao Ministério Público muitas vezes sem ir até ao Poder Executivo são sintomas de um problema maior, cuja causa pode ser tratada com esse procedimento.”

Sobre a ausência de mudança concreta na cidade após a revisão do Plano Diretor, o Promotor de Justiça, embora não esteja atuando mais nesta cidade, destacou a importância do procedimento de acompanhamento de política pública, o qual é contínuo, sendo arquivado em poucos casos. Ademais, afirma a necessidade de o Ministério Público ter outros instrumentos como laboratório de políticas públicas, haja vista que o Promotor de Justiça sozinho não conseguiria observar essa complexidade, seria preciso de corpo técnico com geógrafos, arquitetos, economistas, especialistas em políticas públicas, afirmando se tratar de mudança que ainda está por vir.

Questionado sobre os procedimentos existentes à época e as queixas, manifestou-se afirmando que: “(...) os problemas sociais são todos interconectados, não existem caixinhas que a gente separa, então problemas por exemplo de mobilidade urbana, vamos falar em ciclovias, asfaltamento, disposição de resíduos sólidos, isso se relacionaria também com política de resíduos, problemas que envolviam tráfico de drogas, violência urbana, você conseguindo resolver déficits habitacionais diversos, você traria as pessoas mais próximas aos equipamentos públicos de saúde, educação.”. Ademais, afirmou não se recordar de procedimentos específicos, inclusive, afirmou que parou de instaurar reclamações como ‘não tem lixo, não tem calçada’, o que considera ser problema do poder público, que teria que resolver com seu poder de polícia, não sendo papel do Ministério Público, o qual é ‘fiscal do fiscal’. Conclui “fazendo trabalho de fato de envolvimento com a política pública, não da sua construção, mas da cobrança da sua construção e sua execução o MP pode resolver inúmeros procedimentos ou evitar a instauração de inúmeros procedimentos, problemas diversos como loteamentos irregulares...”

Em consulta à lista de procedimentos em trâmite, datada de 22/10/2020, fornecida por servidora atuante na Curadoria da Habitação e Urbanismo na 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba, verificou-se a existência dos seguintes procedimentos, com as respectivas descrições<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> As informações sobre descrição dos procedimentos foram obtidas através do site oficial do Ministério Público de Minas Gerais, em consulta pública.

Quadro 04 – Procedimentos existentes na 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba, na área de Habitação e Urbanismo

Nº/PROCEDIMENTO	DESCRIÇÃO
MPMG-0342.19.000007-1 INQUÉRITO CIVIL	Averiguar possível irregularidades do estabelecimento quanto as normas de segurança contra incêndio e pânico.
MPMG-0342.16.000023-4 INQUÉRITO CIVIL	Averiguar a ocorrência de constantes inundações provocadas por qualquer chuva mais intensa na rua 16 com as avenidas 13 e 15, nesta cidade.
MPMG-0342.15.001223-1 PA- situações sem caráter investigativo	Acompanhar a regularização de situações apontadas em elogiável laudo do CEAT (fls. 377/384-v) para que reste absolutamente adequada ao regramento respectivo a ocupação urbana em testilha.
MPMG-0342.19.001347-0 INQUÉRITO CIVIL	Averiguar ausência de auto de vistoria do corpo de bombeiros na Academia Malhação.
MPMG-0342.19.001176-3 INQUÉRITO CIVIL	Averiguar possíveis irregularidade no estabelecimento comercial denominado "Bar Tô de Boa", consistente na falta de documentos obrigatórios para o exercício de sua atividade (Alvará de localização e funcionamento, alvará sanitário e auto de vistoria do corpo de bombeiros
MPMG-0342.16.000002-8 PA - Situações Sem Caráter Investigativo	Acompanhar a regularização do depósito de resíduos sólidos no Ferro Velho "do Alaor" localizado na rua Salim Bittar/RD02 no Residencial Drummond I, o qual estaria servido de criadouro de mosquitos Aedes aegypti
MPMG-0342.17.000616-3 INQUÉRITO CIVIL	Apurar a regularidade do loteamento Nadime Derze em relação à largura de suas vias, de acordo com o previsto no artigo 73 da Lei nº 1.362/1970.
MPMG-0342.15.000266-1 PA - Situações Sem Caráter Investigativo	Averiguar possível irregularidade na rede de esgoto situada na Rua José Gouveia Franco, nº 702, Bairro Portal dos Ipês, nesta cidade, a qual é intercalada (junto) com a rede pluvial, o que está causando um mau cheiro insuportável.
MPMG-0342.13.000502-4 INQUÉRITO CIVIL	Apurar a adequação do estabelecimento comercial denominado “Bar do Cláudio”, localizado na Rua Getúlio Vargas, nº 309, Centro, Gurinhatã-MG, no tocante às normas de prevenção contra incêndio e pânico
MPMG-0342.16.000660-3	Cópia do termo circunstanciado de ocorrência nº 0342.16.003851-5 nos quais houve transação penal pela prática de perturbação do sossego ou do trabalho alheio
MPMG-0342.16.000703-1	Averiguar denúncia anônima realizada na Ouvidoria do Ministério Público (manifestação nº 215349062016-3.1) dando conta de possíveis irregularidades perpetradas pelo senhor P. S. M., proprietária da Clínica Veterinária Vitrine dos animais, que construiu um estacionamento privativo para clientes no passeio da Clínica, com a oferta de 04 vagas, sinalizadas com as respectivas faixas, o que estaria criando transtorno para os vizinhos e transeuntes do local, obrigando a todos utilizarem a via pública para se locomoverem, sujeitando a todos a um perigo desnecessário.
MPMG-0342.20.000673-8 Notícia de Fato	Sigiloso
MPMG-0342.20.000690-2	PA instaurado para acompanhar a Política Municipal de Regularização Fundiária de Ituiutaba, mediante conversão de NF registrada por conta de

PA - Acompanhamento de Políticas Públicas	Denúncia realizada na ouvidoria do Ministério Público dando conta de falta de regularização fundiária em lotes de diversos bairros da cidade.
MPMG-0342.19.000892-6 PA - Acompanhamento de Políticas Públicas	Acompanhar as medidas a serem adotadas pelo Poder Público para regularização dos Bairros Nova Ituiutaba I e III
<b>MPMG-0342.17.000416-8</b> <b>PA - Acompanhamento de Políticas Públicas</b>	<b>Acompanhamento da recomendação nº 01/2017, a qual recomenda a revisão do plano diretor municipal, bem como a implementação do conselho da cidade e elaboração de plano de mobilidade urbana.</b>
MPMG-0342.19.000618-5 PA - Acompanhamento de TAC	Acompanhar o cumprimento do acordo judicial celebrado nos autos da acp 0342.15.006950-4
MPMG-0342.19.000324-0 PA - Acompanhamento de TAC	Acompanhar o cumprimento das cláusulas do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em vista irregularidades ambientais no loteamento denominado Jardim Sul II, bem como a prática do crime previsto no artigo 60 da Lei 9605/98.
MPMG-0342.19.000009-7 PA - Fiscalização Continuada	Boletim de ocorrência do Corpo de bombeiros militar dando conta de possível área de risco às margens do Córrego do Carmo, onde residências foram construídas irregularmente em área de risco.
MPMG-0342.19.000631-8 PA Fiscalização Continuada	Averiguar possível ausência de tubulação adequada na Rua Pedro Rodrigues Chaves, 532, bairro Jardim do Rosário, nesta cidade
MPMG-0342.15.001217-3 - PA - Fiscalização Continuada	Verificar se o projeto de lei que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social, de autoria do prefeito Municipal de Ituiutaba por meio da mensagem nº 48/2015 atende aos requisitos da Lei Federal nº 11.977/2009, bem como às diretrizes da Lei 10.257/2001
MPMG-0342.18.001317-5 PA - fiscalização continuada	Averiguar possível situação de risco vivenciada por estudantes do IFTM, que necessitam passar por uma ponte que se alaga sempre que chove para chegar ao referido Instituto
MPMG-0342.16.000406-1 PA Fiscalização Continuada	Averiguar a inadequação da pista de rolamento no trecho de acesso da avenida dezanove - A à Avenida José João Dib
MPMG-0342.17.001315-1 PA fiscalização continuada	Apurar a existência de possíveis irregularidades em loteamentos recém-aprovados pelo município, localizados no entorno do aeroporto municipal
MPMG-0342.15.000162-2 PA Interesse Individual Indisponível	Acompanhar a regularização do empreendimento comercial denominado “Lan Dragon Games”
MPMG-0342.16.000509-2 PA - Situações Sem Caráter Investigativo	PA instaurado mediante conversão de IC que averiguou irregularidades no empreendimento denominado MICROCELL, o qual estaria exercendo atividade sem possuir Alvará de Localização e funcionamento e laudo do corpo de bombeiros; com a finalidade de acompanhar a necessária regularização
MPMG-0342.19.001345-4 Inquérito Civil	Apurar Ausência de alvará de localização e funcionamento do empreendimento denominado Karíbas Tênis Clube
MPMG-0342.19.001346-2 Procedimento Preparatório	Apurar ausência de Vistoria do Corpo de Bombeiros Militar na Academia Movimento

De acordo com dados colhidos junto a 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba, curadoria de Habitação e Urbanismo, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, verifica-se que há procedimento administrativo instaurado para fiscalização de políticas públicas com relação à Recomendação nº 01/2017, na qual foi recomendado a revisão do plano diretor, a implementação do Conselho da Cidade e a elaboração de plano de mobilidade urbana.

Trata-se o referido procedimento de instrumento adequado para se fiscalizar e cobrar o que não vem sendo observado com relação ao Plano Diretor e ao determinado na recomendação.

Destaca-se que, conforme explicitado pelo Promotor de Justiça entrevistado, com o Procedimento Administrativo de fiscalização de políticas públicas, pode o órgão ministerial fiscalizar o seu cumprimento e cobrar, quando necessário, sem a necessidade de se instaurar procedimentos individuais com relação a demandas específicas e individuais que deveriam ser solucionadas junto ao poder público.

Dessa forma, tem-se o Ministério Público enquanto órgão que tem potencial para auxiliar nos entraves verificados nas questões urbanas, o qual pode cobrar e fiscalizar as políticas públicas a serem efetivadas nos autos do procedimento de fiscalização de políticas públicas, podendo verificar a implementação dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico.

#### **3.4. Possibilidades para a construção do Direito à Cidade: em busca da superação das lacunas entre o geográfico e o jurídico**

A mudança da cidade é medida que se faz urgente diante da experiência vivenciada nos dias atuais, no contexto de produção do espaço urbano sob o modo de produção capitalista, com a precarização da vida, do trabalho e o aumento cada vez maior das diferenças, ensejando aumento da desigualdade socioespacial expressivamente notada no espaço.

Deve ser resgatado o elemento de sociabilidade que precisa estar presente no espaço urbano, espaço esse que deve ser lugar de encontro, em que as pessoas se sintam pertencentes à cidade, com a possibilidade de usufruir de todos os benefícios nela existentes e com o direito de mudar e modificar também a própria cidade.

Diante disso, conforme foi exposto ao longo deste trabalho, especialmente em se tratando do recorte espacial que enfatizou o estudo na cidade de Ituiutaba, nada obstante existam no ordenamento jurídico normas com potencial para efetivamente modificar a realidade vivenciada, com a diminuição das desigualdades, proporcionando melhor qualidade de vida para os cidadãos, tem-se que, por vezes, as mesmas não se concretizam.

Nesse sentido, sobrevém a necessidade de se traçar alternativas para suprir as lacunas verificadas entre o jurídico e a realidade socioespacial, notadamente diante da expectativa de mudança da realidade com a implementação dos direitos assegurados no ordenamento jurídico.

Entretanto, antes de se abordar as possíveis soluções para suprir essa diferenciação entre o que está previsto e o que foi implementado, é imprescindível apontar as conclusões dos entrevistados acerca do direito à cidade e do ordenamento jurídico.

Nas entrevistas realizadas com os agentes que participaram da revisão do Plano Diretor, foram indicadas as seguintes conclusões dos entrevistados a respeito da possibilidade de se garantir o direito à cidade a partir do ordenamento jurídico, seguidas de sugestões e apontamentos que reputam necessários para a construção do direito à cidade:

O membro do Ministério Público, indagado acerca da possibilidade de o ordenamento jurídico garantir o direito à cidade, se manifestou: “Eu acredito que sim, nós não precisamos fazer muitas alterações no ordenamento que nós temos. Agora, algumas instituições chaves precisam passar por aperfeiçoamento e isso é só com mobilização política (...). O ordenamento jurídico já é suficiente, mas precisa de aplicação, de execução e isso depende da sociedade e a sociedade muitas vezes não se mobiliza ou toma decisões equivocadas (...).”

O entrevistado que era vereador, à época, afirmou que puramente a partir do ordenamento jurídico não é possível se garantir o direito à cidade, é preciso transparência, proximidade do administrador na conversa com a população, a necessidade de comunicação, de se estabelecer um laço de conhecimento com a população. Conclui o entrevistado: “só o ordenamento jurídico não, cidade é um ser vivo, que se move de acordo com o conjunto de interações sociais (...) uma norma descolada da realidade é a mesma coisa que um planejamento descolado da realidade, não funciona, a coisa tem que ter conexão, se não tiver conexão ela por si só não resolve o problema.”

Por fim, ressaltou acreditar na importância da educação para que haja mudanças na realidade vivenciada: “A sociedade não é movida a direito, o direito é uma ferramenta que equilibra ali, mediar conflitos, para trazer a possibilidade de civilidade, só isso não basta, lamentavelmente. O que basta? Uma porção de coisas, mas se eu tiver que escolher uma coisa: educação, investimento maciço em educação em todos os níveis. ”

O coordenador da equipe de revisão do Plano Diretor, gestor municipal, afirmou: “É possível dar condições de melhoria, de dar acesso, melhorar a qualidade de vida da população, dar direito à cidade às pessoas, via a estruturação legal do município, os instrumentos jurídicos, as leis. Acho que é possível. Agora, a grande dificuldade é a operacionalização disso. Na minha opinião não é possível sem investimento em recursos humanos qualificados (...), em estrutura,

equipamentos, tecnologia. (...) Precisa de uma reforma administrativa no sentido de melhoria das condições do trabalho dos servidores. (...) Os cargos políticos também precisariam passar por processo seletivo, já que infelizmente existe a questão política que dá cargo por questão política e não técnica.(...) E sem dúvida nenhuma é preciso de trabalho social no sentido de uma conscientização, inclusive das pessoas terem consciência de quais são os direitos que elas possuem.” .

Conclui, o entrevistado (coordenador) em sequência, que: “(...) essa questão da mudança da postura é mais profunda, não tem nada a ver só com o executivo, tem a ver com educação, uma série de elementos que nós enquanto sociedade temos que caminhar para conseguir melhorar isso.”.

Apontadas as considerações feitas pelos entrevistados acerca do ordenamento jurídico e suas possíveis influências na mudança da cidade, deve-se destacar a expressiva relevância das entrevistas realizadas, que, por meio das experiências vividas pelos entrevistados, sob diferentes perspectivas, contribuíram grandemente para a compreensão e percepção dos meandros da realidade de Ituiutaba.

É possível verificar que, assim como apresentado na presente dissertação, dois entrevistados se posicionaram afirmando que o ordenamento jurídico, nos moldes como está assentado, dispõe de vários direitos e instrumentos, por meio dos quais seria possível assegurar a todos o direito à cidade.

Em que pese tal conclusão, a realidade evidencia que não basta a previsão legal, haja vista que há diversas dificuldades para sua efetividade, como a própria elaboração de leis para regulamentar determinados instrumentos, a operacionalização desses, etc.

Como apontado pelo gestor municipal, tratando acerca da dificuldade de implementação dos instrumentos previstos pelo Plano Diretor, a falta de implementação ultrapassa a questão de mera vontade política, recaindo sobre diversos aspectos como defasagem da legislação municipal, que gera diversos problemas, falta de mão de obra qualificada, etc.

Frente ao exposto, não há como negar que os instrumentos preconizados no ordenamento jurídico são direcionados a reduzir as desigualdades socioespaciais verificadas nas cidades, assegurando o direito à cidade. Entretanto, são diversos os desafios encontrados para buscar sua concretização, razão pela qual apontaremos alternativas e aliados capazes de auxiliar na busca pela efetividade das normas e mudança da realidade socioespacial.

Nessa linha é imprescindível apontar o que assevera Dias (2012, p. 51), afirmando a imprescindibilidade da relação entre o jurídico e político: “Todavia, se o marco regulatório existente é inovador, e desafia o poder público para transformar a realidade urbana, nenhuma

mudança significativa pode ser realizada, no plano fático, se dissociarmos o jurídico do político.”

Tal afirmação corrobora o apresentado, no sentido de que a norma, por si só, não basta para se alcançar o que se pretende, razão pela qual deve haver esse diálogo em prol da efetividade da norma e de melhoras na condição da vida urbana.

Continua a autora (DIAS, 2012, p. 51):

Devemos ter em mente que a força normativa constitucional e a efetividade de todo sistema normativo depende não só de bons princípios e de boas regras que possam imediatamente aplicáveis, mas também da vivência da dignidade humana e da cidadania nos espaços urbanos. Depende de sistemas legais inovadores, reveladores nas necessidades sociais; de interpretações jurídicas que busquem a máxima efetividade da norma constitucional e a permanente atualização de sua força normativa (GUERRA FILHO, 1995, p. 257); depende, de políticas públicas que procurem adequar o quadro normativo, o marco regulatório existente às necessidades e aspirações humanas nos espaços urbanos, considerando estas necessidades no tempo e no espaço (equidade intergeracional). Nesse sentido, o conjunto normativo é a base para mudanças paradigmáticas na interpretação, na utilização de institutos como a propriedade privada. Contudo, nenhuma mudança significativa se realizará se as políticas públicas não expressarem as linhas mestras dispostas no texto constitucional e legal.

Trindade (2012, p. 160) afirma que, de acordo com literatura recente, há consenso ao se concluir que o Estatuto da Cidade ainda não foi implementado da forma como era esperado, afirmando a necessidade de articulação e mobilização popular:

Isso não significa diminuir a importância dos avanços obtidos no campo jurídico-legal com a aprovação do Estatuto da Cidade; pelo contrário, significa reconhecer que, com a aprovação dessa lei, foi dado um passo fundamental no combate ao excludente modelo de urbanização brasileiro, e que a mobilização social não se encerra no momento da aprovação de textos e normas legais. Ou seja, uma legislação avançada é condição necessária, mas não suficiente para a realização de uma reforma profunda nos alicerces estruturais de qualquer sociedade.

Nessa linha, verifica-se também a mobilização social - que esteve presente no discorrer do presente estudo - enquanto elemento imprescindível para buscar suprir a lacuna verificada entre o que está estabelecido em lei e a realidade.

É preciso que haja uma organização social forte para que as leis sejam implementadas (RODRIGUES, 2014).

Tal elemento se alia também à necessidade de se investir em educação política e incentivo à participação popular. A falta de participação ou de interesse da população, muitas vezes, se dá por desconhecimento dos seus direitos e da importância da sua participação para controle social e cobrança junto aos poderes públicos para se buscar a efetividade de direitos e instrumentos assegurados no ordenamento jurídico.

Consoante apontado nas entrevistas, a questão da participação popular relaciona-se com questões propriamente culturais. Nessa linha, destaca-se o apontamento do entrevistado que elevou o investimento em educação enquanto prioridade máxima para se buscar mudanças concretas a longo prazo, ampliando conhecimento para, num futuro próximo, se vislumbrar a capacidade da população se interessar, participar e discutir os meandros da gestão urbana e todos os demais assuntos em exercício da cidadania.

Em artigo que trata sobre os Planos Diretores em Minas Gerais a partir da consagração da sua exigência na Constituição Federal de 1988, asseverou-se a necessidade de se ampliar a participação popular (STEPHAN, 2009, p. 55-56):

Além dos desafios a serem enfrentados para mudar o quadro histórico em que uma maioria dos planos nunca saiu do papel, há os de ampliar a participação popular e fazer com que o difícil jargão técnico seja traduzido e digerido pela população. Para os municípios pouco populosos, onde não há arquiteto, nem mesmo engenheiro, onde o próprio prefeito autoriza as obras, muitas vezes inadequadas, ficarão os desafios, muito maiores que os de cidades médias, de criar e manter uma equipe técnica responsável pela implementação e o sistema de acompanhamento dos planos, ou, quem sabe, um mínimo de planejamento. Dentre os motivos alegados, um é a falta de recursos financeiros e humanos que impossibilitam incorporar o planejamento urbano, embora recursos sejam desperdiçados em gastos supérfluos e contratação de consultorias caras. Além dos planos diretores, os municípios passam a enfrentar as exigências de planos de saneamento básico, planos de habitação, planos de acessibilidade. As soluções passam pelo compartilhamento de equipes, por mais de um município, seja via as associações de municípios ou de consórcios.

Nessa linha, é imperioso apontar a relevância da Geografia, enquanto ciência humana e social, capaz de contribuir para a diminuição das lacunas entre a legislação e a prática, notadamente em se considerando que se preocupa com a reprodução do espaço e diminuição da apropriação de modo desigual, concretização do direito à cidade, cidadania, etc.

Enquanto sugestões para buscar a mudança da realidade social, destaca-se a importância da Geografia desde o ensino na educação básica, que contribui para formação de cidadãos críticos na escola, devendo se primar para que tenham ciência dos seus direitos e da importância de participarem ativamente para contribuírem nas decisões sobre os rumos da cidade.

Por outro lado, as dificuldades com relação a recursos financeiros e humanos para implementação do plano diretor também foram mencionadas em algum momento para a realidade de Ituiutaba.

Em artigo resultado de pesquisa sobre avaliação da aplicação de planos diretores, foram apontadas algumas recomendações de extrema importância para se pensar na realidade de Ituiutaba:

Para que haja mudança na gestão municipal, há algumas condições consideradas essenciais, tais como o comprometimento político do prefeito, a profissionalização e

a capacitação da gestão municipal e a conjugação do caráter político com o componente técnico. Deve existir diálogo, desde o início do desenvolvimento dos planos diretores, e envolvimento efetivo de todos os setores da Administração municipal, cuja participação deve ser mais intensa e prolongada do que as breves atuações das assessorias. Em outras palavras, é essencial “casar”, como cita Souza (2002), planejamento urbano com gestão urbana. É fundamental que exista em cada prefeitura uma estrutura mínima de planejamento (sob a forma de setor, departamento, secretaria, instituto ou autarquia). É recomendável a contratação de arquitetos e urbanistas com, no mínimo, alguma especialização em Planejamento Urbano. Tal contratação deve ocorrer independentemente do porte do município, podendo, técnicos e custos, serem compartilhados entre municípios vizinhos. É fundamental também que, durante a elaboração e, principalmente, a aplicação e revisões dos planos, sejam fornecidas condições de funcionamento, treinamento e capacitação aos envolvidos nas atividades correlatas ao planejamento urbano e ao plano. (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012, p. 57)

Ressalta-se que a questão de recursos humanos foi aspecto bastante mencionado pelo gestor público como dificuldade na implementação do Plano e seus instrumentos. Apontou o Secretário de Planejamento a necessidade de capacitação da equipe técnica, treinamento, contratação de profissionais com qualificação, a falta de condições técnicas para criar a legislação e de corpo técnico para fazer a implementação da legislação, destacando-se a necessidade de reforma funcional.

Acerca da dificuldade apontada acima, ressalta-se a importância da Geografia também para formação técnica, profissional e na própria qualificação de profissionais para que, conhecendo os meandros das questões relativas ao planejamento e gestão urbana, atuem de forma mais eficaz em prol da implementação e efetividade das normas, que podem contribuir para mudança da cidade.

Ainda, em se tratando das recomendações apresentadas pelo autor no artigo decorrente de pesquisa realizada, foi destacado o Ministério Público enquanto importante parceiro desde a elaboração até a aplicação e revisão do plano diretor (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012).

O Ministério Público é importante aliado nas questões concernentes ao planejamento urbano, vez que possui atribuição para defesa da ordem urbanística, com atuação pautada também diante de interesse difuso relativo à qualidade de vida da população urbana. A atuação do órgão ministerial também foi apontada nas entrevistas como de grande importância para que haja maior controle acerca das questões urbanas que por vezes se encontram estagnadas.

Nesse sentido há que se ressaltar que já existe procedimento na Promotoria de Justiça de Ituiutaba para acompanhamento de políticas públicas, tendo como objeto a Recomendação nº 01/2017, que recomendou a revisão do plano diretor municipal, bem como a implementação do conselho da cidade e elaboração de plano de mobilidade urbana.

O referido órgão dispõe de instrumentos para defesa da ordem urbanística e do meio ambiente urbano, quais sejam, inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendação, etc., além de exercer importante papel na fiscalização de políticas públicas, podendo instaurar procedimento administrativo para o seu acompanhamento contínuo.

Por fim, além das possíveis soluções apresentadas, há que se destacar ainda a possibilidade de judicialização - sem adentrar aqui às críticas correspondentes -, em observância ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, levando ao Poder Judiciário eventuais demandas para que haja a concretização de determinados direitos estabelecidos, devendo ser analisado caso a caso a viabilidade.

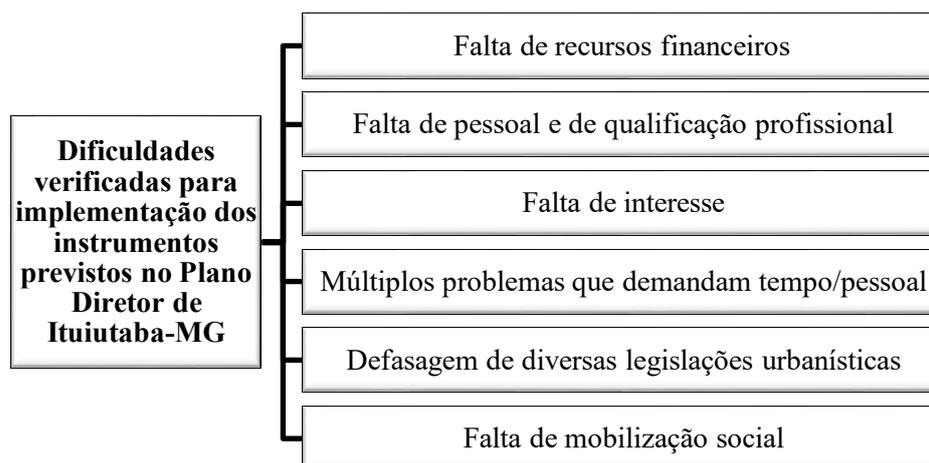
As medidas apresentadas, como investimento em educação política, incentivo à participação popular, investimento em recursos humanos e capacitação, acionar o Ministério Público, além de, quando viável, judicializar eventuais demandas, são alternativas propostas como possíveis soluções na tentativa de sanar as lacunas verificadas que dificultam a construção na prática do direito à cidade em Ituiutaba.

Consoante já demonstrado, é possível e se faz necessário que haja diálogo entre o Direito e a Geografia, para que juntos, através de ações planejadas - seja na formação da consciência crítica acerca dos direitos e do papel do exercício da cidadania, na formação e qualificação de profissionais, entre outros -, possam auxiliar na construção do Direito à Cidade, transformando a realidade social.

Nesse sentido, no intuito de facilitar a visualização das lacunas entre o que há legislado e o que pode ser executado, observado a partir das entrevistas, bem como as possíveis soluções, foram elaboradas as Figuras 03 e 04, a seguir:

Na Figura 03 foram apontadas algumas das dificuldades que obstam a implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Ituiutaba-MG dentre as quais se destaca a falta de recursos financeiros, de qualificação profissional e de pessoal para atender todas as demandas, como problemas em obras em desconformidade com a lei, diversas leis defasadas que dependem de atualização, a ausência de cobrança social. De modo geral, diante da importância do Plano Diretor e dos seus instrumentos, verifica-se tratar de dificuldades insertas também no conceito do próprio direito à cidade.

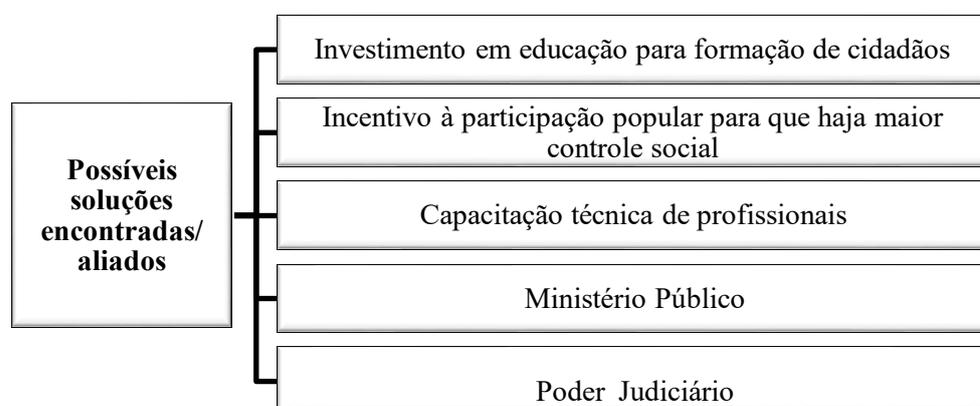
Figura 03 – Dificuldades que obstam a implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Ituiutaba-MG



Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

Noutro vértice, em conformidade com o apurado na presente pesquisa, aponta-se - na Figura 04 - possibilidades de soluções e aliados para sanar as dificuldades que obstam a implementação dos referidos instrumentos. Ressalta-se, entretanto, haver a sugestão de meios que viabilizam a busca pela concretização de determinados direitos já assegurados no ordenamento jurídico, para além das medidas a longo prazo que pretendem possibilitar a construção de cidadãos participativos na gestão da cidade, a capacitação dos profissionais envolvidos nas questões de planejamento urbano, etc, o que pode influenciar na implementação dos instrumentos já previstos no ordenamento jurídico e com aptidão para fazer da cidade um espaço mais justo e igualitário.

Figura 04 – Possíveis soluções e aliados para sanar as dificuldades que obstam a implementação dos referidos instrumentos e, conseqüentemente, a construção do direito à cidade



Org.: DOMINGUES, Isabella Cunha Moukarzel. 2022.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade socioespacial é uma realidade experimentada há muito, desde as primeiras civilizações, e perpassou por modificações ao longo do tempo, podendo facilmente ser percebida na cidade, notadamente com a intensificação do modo de produção capitalista. De modo geral, foi a desigualdade socioespacial e os seus impactos na vida urbana que deu ensejo ao presente estudo, diante da imprescindível busca de meios para que a vida nas cidades seja mais justa e igualitária, valendo-se, para tanto, da noção de direito à cidade.

Para compreender a realidade urbana e pensar em alternativas para, ao menos, amenizar os males vivenciados na cidade, como a segregação e a fragmentação socioespaciais, voltou-se à época em que se originaram as primeiras cidades. A origem da cidade relaciona-se a determinados elementos imprescindíveis, como a fixação dos seres humanos e a organização de uma sociedade complexa, com relações de poder, dominação, separação de classes, etc.

Consoante foi exposto neste estudo, um dos requisitos para a existência da cidade e subsistência dos cidadãos é a produção do excedente alimentar, que se concretiza em razão da separação de classes. Para possibilitar afastamento do campo, era preciso, portanto, a existência de moradores no campo responsáveis pela produção do excedente alimentar, o qual era encaminhado para as cidades para manter a subsistência também dos cidadãos.

É nessa linha que, de acordo com Singer (2002), conclui-se que a existência da cidade decorre de participação diferenciada dos seres humanos no processo de produção e distribuição do mais-produto obtido no campo - sociedade de classes -, não havendo como se falar em uma sociedade igualitária desde a sua origem.

Posto isto, destaca-se a importância do direito, diante da complexidade da sociedade urbana, evidenciada pela necessidade da formulação do direito de forma mais palpável em contraposição às normas trazidas pelo costume e preceitos religiosos, criando-se as leis escritas, igualmente imprescindíveis para a vida na cidade e controle social da sociedade.

Atualmente, em virtude dos rumos seguidos na (re)produção do espaço urbano, no qual se percebe a segregação, a autosegregação e o aumento das desigualdades socioespaciais, verifica-se a prevalência do valor de troca, o espaço enquanto mercadoria, sob a égide do capitalismo, e, ao mesmo tempo, um esvaziamento cada vez maior da cidade enquanto lugar de encontro e sociabilidade, espaço que une, espaço de todos.

Tais problemas são facilmente visualizados através dos imóveis desocupados para fins de especulação imobiliária, enquanto falta moradia digna para todos, a apropriação dos melhores espaços urbanos pelos ricos, com a ocupação de espaços distantes e sem estrutura

básica pelos mais pobres, evidenciando-se a discussão de temas como segregação socioespacial, exclusão, desigualdade social, etc.

A produção do espaço, que se configura como condição, meio e produto de reprodução da sociedade (CARLOS, 2016), se dá através de diferentes agentes e interesses. Foram apontados diversos agentes sociais, em meio a diferentes interesses e contradições, como empresas, proprietários fundiários, investidores, grupos sociais excluídos, destacando-se, entretanto, o papel do Estado, das legislações urbanísticas e da sociedade civil.

Dessa forma, buscou-se verificar em que medida as legislações urbanísticas, em especial o Plano Diretor no município de Ituiutaba, poderiam afetar a vida dos cidadãos, assegurando a estes o direito à cidade, considerado enquanto direito à fruição dos benefícios da cidade por todos, o direito de pertencer e se envolver nos rumos da cidade, além dos direitos propriamente ditos, como direito à moradia, lazer, transporte...

Para tanto, abordou-se a complexidade do direito à cidade, que pode ser apontado enquanto conceito teórico e filosófico, assim como fonte de diversos direitos já consagrados no ordenamento jurídico, conforme sintetizado na Figura 02 (p. 71).

O ordenamento jurídico é essencial para a regulação da vida em sociedade, abarcando desde as questões inerentes aos direitos individuais até os coletivos, com ampla regulamentação de direito público e privado, buscando assegurar, entre outros, a dignidade da pessoa humana, além de regular a organização estatal e dos entes federativos.

Nessa linha, foi abordado o neoconstitucionalismo, movimento constitucional vigente no período contemporâneo, que evidencia, após toda experiência constitucional vivida, a necessidade de se garantir a dignidade da pessoa humana, tratando-se este, inclusive, de fundamento expresso que rege a República Federativa do Brasil constante no art. 1º da CF/88 ao lado, entre outros, da cidadania.

Em se tratando especificamente da política urbana, tem-se que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a inserir um capítulo sobre política urbana, influenciada pela reforma urbana que estava em evidência à época de sua elaboração, a qual objetivava melhoria na qualidade de vida da população. Com relação à regulamentação urbana, destaca-se a Figura 01 (p. 68) com a organização dos principais instrumentos nos diversos âmbitos de competência.

Embora a promulgação da Constituição Federal de 1988 não tenha contemplado todos os pleitos atinentes ao planejamento e à reforma urbana, foi inserido o Capítulo II que trata da Política Urbana, nos artigos 182 e 183, estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ainda, consagra

como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana o plano diretor e regulamenta a propriedade urbana, a qual deve cumprir sua função social, sob pena de sofrer consequências sucessivas como parcelamento, edificação, utilização compulsória, IPTU progressivo, entre outros, que podem levar até mesmo a desapropriação. Por fim, estabeleceu-se o instituto da usucapião urbana.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentou os pormenores da política urbana, no ano de 2001, trazendo relevantes princípios com potencial para ensejar transformações na vida urbana. Além disso, teve grande importância ao evidenciar o papel do Município enquanto ente responsável pela gestão urbana, com capacidade legislativa e administrativa para tanto, a quem cabe estabelecer conceitos e trâmites para o adequado planejamento urbano.

O plano diretor, nos termos do art. 182, §1º da Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Nesse sentido, voltando ao objeto deste trabalho, verifica-se que houve atraso na revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, conforme prazo estipulado no Estatuto da Cidade, tendo sido expedida recomendação pelo Ministério Público instando ao poder público que o fizesse.

A aprovação da Lei Complementar Municipal nº 153/2018, que instituiu a revisão do Plano Diretor Municipal de Ituiutaba, se deu em 13 de julho de 2018, com alguns instrumentos ainda não implementados. Entre eles, verificou-se o IPTU progressivo, a desapropriação, o incentivo à gestão democrática da cidade, com a instituição do Conselho da Cidade, que influenciariam na construção do direito à cidade, pensando-se no bem-estar dos cidadãos e no cumprimento da função social da cidade.

No intuito de obter informações e experiências referentes ao processo de revisão do Plano Diretor, foram entrevistados sujeitos que estiveram envolvidos neste, quando foram indagados sobre os entraves encontrados para que houvesse aprovação, eventuais alterações, assim como o que consideram do plano e sua efetividade após a sua aprovação. Em síntese, afirmaram não ter havido mudanças substanciais no referido projeto, apenas de questões morais. O papel do Ministério Público ao cobrar a revisão do Plano Diretor foi apontado como sendo relevante para a iniciação do processo de revisão.

Entre outros aspectos, foram destacadas as dificuldades com relação à participação popular, falta de interesse da população, além dos entraves para implementação de alguns instrumentos em razão de falta de recursos, de corpo técnico qualificado, da defasagem das legislações de modo geral, entre outros.

Pelo que restou exposto, conclui-se que embora o ordenamento jurídico possua instrumentos para assegurar o direito à cidade, por vezes estes não são efetivados, restando uma

lacuna entre o que há disposto na lei e a prática vivida. Conforme verificou-se, há muitas dificuldades para que haja a implementação do Plano Diretor e os instrumentos ora estudados, o que foi sintetizado na Figura 03 (p. 115).

Diante disso, foram apresentadas sugestões, aliados e estratégias possíveis para se pensar em mudanças (Figura 04, p. 115) para que possa haver a implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor e a busca pela concretização de determinados direitos/ implementação de políticas públicas, tão caros para a construção do direito à cidade, dentre as quais se destaca o investimento em educação, formação de cidadãos - fatores que colaboram para despertar o interesse da população para exercer controle social -, capacitação técnica dos servidores, etc.

Ainda, destacou-se a importância de se aliar a área do Direito à área da Geografia, visto que podem auxiliar na busca pela mudança da realidade social, com aptidão para instigar a consciência crítica dos cidadãos, trabalhando o conhecimento acerca de quais são os direitos dos cidadãos no ensino da Geografia desde a escola, apresentando os meios para participar e efetuar controle social inerente às decisões a serem tomadas que influem nos rumos vida na cidade, etc.

Por conseguinte, é possível concluir que há legislação urbanística de qualidade em Ituiutaba, entretanto há normas que não possuem efetividade. É indispensável, portanto, investir em caminhos para suprir os entraves verificados entre o que está no ordenamento e o que se vive na realidade urbana, incentivando a procura por alternativas para possibilitar a implementação, inclusive, por meio de aliados possíveis, como o Ministério Público, para buscar a cobrança do que está previsto e não está efetivado, a implementação das políticas públicas necessárias, etc. Reafirmou-se, portanto, que a construção do Direito à Cidade é uma instância coletiva, que depende do empenho dos diferentes agentes sociais, que precisam estar envolvidos em prol da efetivação do valor de uso das cidades, produzindo cotidianos urbanos mais justos e igualitários, no qual todos apresentem condições dignas de vida. Assim, as legislações sozinhas perdem sua capacidade de transformação da realidade, visto que precisam estar apoiadas nos esforços conjuntos do executivo, do judiciário e do legislativo, e sobretudo, na participação popular qualificada.

## REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**, Brasília (DF): Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas, 2018, p. 29-44.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis: Vozes, 1990.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O direito à cidade: Urbanização excludente e a política urbana brasileira**. Lua Nova, São Paulo, 97, 2016, p. 81-106. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00081.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).> Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2020,

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: Crise Urbana. São Paulo: Contexto, 2015a, pp. 25-35b.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Metageografia: ato de conhecer a partir da geografia. In: **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015b, pp 9-24.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, (Org.). **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.cntp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

DALLARI JUNIOR, Hércio de Abreu Dallari. **Teoria Geral do Estado Contemporâneo**. 4ª ed., São Paulo: Rideel, 2011.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 22.ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

FREITAS, José Carlos de. A tutela da ordem urbanística. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 9 (2003), p. 197-206, ago., 2015. Disponível em: <<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/454/300>>. Acesso em: 3 jul. 2021.

FROTA, Henrique Botelho. **Planejamento Urbano e Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Planos Diretores após a primeira década do Estatuto da Cidade**. Revista Opin. Jur: Fortaleza, ano 10, n. 14, p. 154-169, jan./dez., 2012.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas: justiça e democracia**. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. **As funções sociais da cidade**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48/47>> . Acesso em: 22 out. 2018.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas sociais, São Paulo, n. 29, 2012, pp.73-89.

ITUIUTABA. **Lei Complementar n. 153, de 13 de julho de 2018**. Institui a Revisão do Plano Diretor Integrado do Município de Ituiutaba e dá outras providências. Ituiutaba, 2018. Disponível em: <<https://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-complementares/ano-de-2018/lei-complementar-no-153-de-13-de-julho-de-2018/view>> Acesso em 10 mai. 2020.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 34, de 12 de setembro de 1994. Belo Horizonte, MG, 12 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)> Acesso em: 01 jan. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Ed. Juspodvm, 2017.

OLIVEIRA, Alex Feitosa. **O direito à participação popular e os megaeventos esportivos: a (in)efetividade da participação prevista pela lei de responsabilidade fiscal na implementação de políticas públicas de infraestrutura para a copa do mundo de futebol**

de 2014. Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 233-251.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de. **Expansão urbana e desigualdades socioespaciais em Ituiutaba (MG)**. Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research médium, Ituiutaba, v. 11, n. 1, p. 97-112, jan./jul., 2020.

OLIVEIRA, Márcio Pinon de. Para compreender o “leviatã urbano” – a cidadania como nexo político-territorial. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

População estimada: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020

População no último censo: IBGE, Censo Demográfico 2010

RODRIGUES, Arlete Moyses. Ciência e ação política: por uma abordagem crítica. In: OLIVEIRA, F. G.; FREIRE, D. G.; JESUS, G. M.; OLIVEIRA, L. D. **Geografia urbana: ciência e ação política**. Rio de Janeiro: Consequencia, 2014.

RODRIGUES, João Gaspar. **Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público**. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 16, n. 28, p. 59-116, jan./jul., 2017.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes: para uma crítica do direito brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SAMPAIO, Renata Alves. A violência do processo de urbanização. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Impasses da política urbana no Brasil: uma análise desde a perspectiva da tributação imobiliária. Revista Del Cesla. Varsovia, Polónia, n. 16, p. 279-296, 2012. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/2433/243329724016.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: EDUSP, 2012b.

SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012c.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Produção do espaço urbano: abordagens e método de análise. In: OLIVEIRA, F. G.; FREIRE, D. G.; JESUS, G. M.; OLIVEIRA, L. D. **Geografia urbana: ciência e ação política**. Rio de Janeiro: Consequencia, 2014. pp.67-84.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al (Org.). **O Direito achado na rua: Introdução crítica ao Direito à Comunicação e à Informação**. Brasília: Fac Livros, 2017. 8 v.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007).

SOUZA, Marcelo Lopes de. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 15. Ed. São Paulo: Contexto, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. Risco Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. n. 10, 2009, p. 46-56. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i10p46-56>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

STEPHAN, Ítalo. REIS, Luiz Fernando. ROCHA, Marcela R. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de Minas Gerais. Cadernos do PROARQ, Rio de Janeiro, n. 18, jul. 2012, p. 40-60. Disponível em: <[https://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq18\\_PlanosDiretores\\_StephanReisRocha.pdf](https://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq18_PlanosDiretores_StephanReisRocha.pdf)> . Acesso em: 15 ago. 2021

TAVARES, André ramos. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos**. São Paulo: Cebrap, 2016. Acesso em: 20 out. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v35n1/1980-5403-nec-35-01-93.pdf>

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova. São Paulo, 87, 2012, p. 139-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf> Acesso em: 25 out. 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. 3. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

## APÊNDICE – Roteiro de entrevista

### **Bloco 1- Perfil do entrevistado (a);**

1. Você poderia falar um pouco da sua formação e da sua atuação no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba?

### **Bloco 2- Sobre a revisão do Plano Diretor**

1. Você poderia fazer um breve relato resgatando o histórico do processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba?

2. Quais as maiores dificuldades que você considera que houve à época da revisão do referido plano?

3. Com base na sua percepção, foram alcançados os objetivos almejados com a revisão do Plano Diretor? Ou seja, foi construído um bom plano?

4. Quais as diretrizes/temas que você considera como mais relevantes no projeto de revisão do Plano Diretor, no sentido de promover uma experiência urbana mais justa e garantir o Direito à Cidade?

5. Como avalia o alcance da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor?

6. Foi uma participação qualificada, no sentido do conhecimento do escopo do Plano Diretor e de seus direitos?

7. Sobre a implementação do Conselho da Cidade, qual sua percepção acerca da dificuldade para sua concretização?

8. No tocante a função social da propriedade, você acredita que os instrumentos previstos são aptos a auxiliar no desenvolvimento da cidade de forma mais igualitária?

9. Quais as resistências encontradas no momento da aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal?

10. Houve alguma descaracterização do projeto do Plano Diretor para a lei aprovada? Ou a retirada/alteração de diretrizes propostas?

11. Como é sua avaliação do momento atual, pós aprovação do Plano Diretor? Quais as dificuldades acredita existirem para a implementação dos instrumentos previstos?

*\*Ao entrevistado(a) atuante na Secretaria Municipal de Planejamento:* Agora fazendo parte da gestão municipal, como você considera a implantação das diretrizes previstas no Plano Diretor? Sua percepção mudou?

12. Em qual esfera você considera que estão os maiores entraves para a concretização das diretrizes do Plano Diretor? No Legislativo ou no Executivo?

*\* Ao entrevistado(a) membro do Ministério Público:* À época em que atuava na curadoria da habitação e urbanismo havia reclamações dos cidadãos com relação a problemas que poderiam ser solucionados a partir da implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor?

### **Bloco 3- Soluções viáveis e o papel estatal**

1. Quais as sugestões que poderia fazer para solucionar essa lacuna que há entre o previsto em lei e a concretização das diretrizes?

2. Considera que é possível garantir o Direito à Cidade a partir do ordenamento jurídico existente? Quais elementos considera como complementos importantes nessa busca do Direito à Cidade?

### **Bloco 4- Eventuais sugestões e comentários**

1. Você tem mais comentários ou sugestões a fazer?

2. Gostaria de acrescentar algo para esta pesquisa?