


OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO¹

THE LEGAL INSTRUMENTS OF PLANNING AND ORDERING IN THE PRODUCTION OF URBAN SPACE


LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PLANIFICATION ET D'ORDONNEMENT DANS LA PRODUCTION DE L'ESPACE URBAIN

Vitor Ferreira de Souza²

 0000-0002-9376-6317

vfsouza@educacao.riopreto.br

Lourenço Magnoni Júnior³

 0000-0001-8275-5922

lourenco.junior@pq.cnpq.br

Ano XXVII - Vol. XXVII - (1): Janeiro/Dezembro - 2023

CIÊNCIA
Geográfica

ISSN Online: 2675-5122 • ISSN-L: 1413-7461

www.agbbauru.org.br

1 Este artigo é oriundo da dissertação de mestrado intitulada “Miopia espacial: a invisibilidade do planejamento e ordenamento urbano no ensino de geografia”, vinculada ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Docência para a Educação Básica da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus Bauru - SP.

2 Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professor titular de geografia na Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9376-6317>. E-mail: vfsouza@educacao.riopreto.br.

3 Graduado em Geografia pelas Faculdades Integradas de Ourinhos - SP. Mestre em Educação pela UNESP de Marília - SP. Doutor em Educação para a Ciência pela UNESP de Bauru - SP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Docência para a Educação Básica da UNESP Campus de Bauru - SP, da Faculdade de Tecnologia de Lins (Fatec) e das Escolas Técnicas Estaduais Astor de Mattos Carvalho de Cabrália Paulista - SP e Rodrigues de Abres de Bauru - SP (Unidades de ensino do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza). Membro do Grupo Assessor de Ciência e Tecnologia do Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR) das Américas e do Caribe e da Diretoria Executiva da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Bauru - SP. Editor da Revista Ciência Geográfica (www.agbbauru.org.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8275-5922>. E-mail: lourenco.junior@pq.cnpq.br.

Artigo recebido em agosto de 2022 e aceito para publicação em fevereiro de 2023.



Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO: O enfrentamento dos problemas urbanos e a busca do direito à cidade devem ser entendidos não apenas pela produção do espaço a partir das ações do capital privado, mas também pelo arcabouço legal instituído pelo poder público, que orienta regras de uma política de planejamento e ordenamento territorial urbano. Nesse sentido, a sociedade civil compreender a temática é o primeiro passo para o fortalecimento de suas reivindicações por uma justiça social. Pensado à luz das reflexões apresentadas, o presente artigo tem como objetivo apresentar um retrospecto da trajetória do planejamento urbano no país e alguns fenômenos espaciais que fazem parte do cenário das cidades brasileiras. Além disso, expõe sobre a importância da participação popular para a legitimação das leis urbanísticas.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Instrumentos urbanísticos. Direito à cidade.

ABSTRACT: Facing urban problems and the search for the right to the city must be understood not only by the production of space from the actions of private capital, but also by the legal framework established by the public power, which guides rules of a policy of planning and territorial organization. urban. In this sense, civil society understanding the issue is the first step towards strengthening its claims for social justice. Thought in the light of the reflections presented, this article aims to present a retrospective of the trajectory of urban planning in the country and some spatial phenomena that are part of the scenario of Brazilian cities. In addition, it exposes the importance of popular participation for the legitimation of urban laws.

Keywords: City Statute (Law 10.257/01). Urban instruments. Right to the city.

RÉSUMÉ: La confrontation des problèmes urbains et la recherche du droit à la ville doivent être comprises non seulement par la production d'espace à partir des actions du capital privé, mais aussi par le cadre juridique établi par la puissance publique, qui guide les règles d'un politique d'aménagement et d'aménagement du territoire urbain. En ce sens, la compréhension de la question par la société civile est la première étape vers le renforcement de ses revendications de justice sociale. Pensé à la lumière des réflexions présentées, cet article vise à présenter une rétrospective de la trajectoire de l'urbanisme dans le pays et de certains phénomènes spatiaux qui font partie du scénario des villes brésiliennes. De plus, il expose l'importance de la participation populaire pour la légitimation des lois urbaines.

Mots-clés: Statut de la ville (Loi 10.257/01). Instruments urbains. Droit à la ville.

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano brasileiro, com o advento de um arcabouço legal de parâmetros urbanísticos, colocados em prática no início deste século, trouxe para o centro do debate a necessidade da participação popular na compreensão do planejamento e ordenamento urbanos.

As formas, funções e as ações tecidas na malha urbana, em seu dia a dia, inserem-se na lógica de uma cidade capitalista, com balizas legais construídas pelo poder público, que são objetos de conflitos entre os diferentes seguimentos da sociedade, vistos com clareza, por exemplo, em audiências públicas que discutem o plano diretor.

A partir da premissa elencada, seria impossível ter noção dos fenômenos espaciais a partir de um distanciamento do Estatuto da Cidade, instrumentos urbanísticos, conselhos municipais, plano diretor e zoneamento. Elementos esses voltados para a temática de planejamento e ordenamento urbano.

Tratando na esfera do ensino de geografia, parte-se em defesa da ocorrência de práticas escolares, desde o Ensino Fundamental, que abordem as legislações urbanísticas, como o Estatuto da Cidade e o plano diretor, para que subsidiem a análise crítica, por parte dos alunos, de ações tomadas pelo poder público ou sancionadas por ele, que afetam diretamente o local de moradia dos trabalhadores brasileiros.

Nesse sentido, o presente artigo, fruto de uma pesquisa de dissertação de mestrado, tem como objetivo geral apresentar um retrospecto da trajetória do planejamento urbano no país e alguns fenômenos espaciais que fazem parte do cenário das cidades brasileiras. Além disso, expõe sobre a importância da participação popular para a legitimação das leis urbanísticas.

O CONCEITO DO PLANEJAMENTO URBANO E SEUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Antes de iniciar a discussão sobre a influência do planejamento urbano na produção do espaço, é preciso desvencilhar de algumas noções equivocadas. Em primeiro lugar, a importância do ato de planejar não é exclusivo do contexto da política urbana ou das sociedades contemporâneas. Desde as primeiras civilizações se verifica, nos grupos de caçadores e coletores, a preocupação de organizar seus territórios e suas atividades (SOUZA, 2018). O planejamento urbano é apenas mais uma forma, legitimada em lei, de organizar o espaço geográfico, algo crucial para o estabelecimento das civilizações presentes atualmente.

Em segundo lugar, a literatura acadêmica, muitas vezes, reduz o tema do planejamento urbano em duas análises superficiais. Uma, a crença de que existe a sua falta nas cidades brasileiras (SOUZA, 2018). A outra, é que seu uso estaria estritamente voltado para a manutenção do *status quo*, sem a possibilidade de dar novos contornos para essa prática (SOUZA, 2018; MARICATO, 2013).

Como já foi dito, o planejamento urbano é regulamentado por lei, sendo dessa forma presente nos municípios brasileiros com mais ou menos solidez. Além disso, existem mecanismos que podem propiciar uma nova orientação de seu uso para a legitimação de ganhos sociais das camadas vulneráveis da sociedade.

Como se verá mais adiante, a discussão em torno do planejamento urbano vai além dos reducionismos, e, portanto, este trabalho parte da premissa de que é possível utilizá-lo como um instrumento para promover a justiça social e o direito à cidade⁴, além de

entender que é ele conduz a política urbana e parte da produção do espaço, mesmo sendo escamoteado por *lobbies* e utilizado de forma ambígua, cujo antídoto para essas ações nefastas seriam a participação social e o exercício da cidadania.

Um outro ponto de partida é distinguir o planejamento e gestão urbanos. Mesmo sendo complementares, no campo do urbanismo eles podem ser divididos a partir de seus objetivos e proposições. No caso do planejamento, podemos encarar como um instrumento mais voltado para ações futuras, que analisa os desdobramentos de um processo, “[...] com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2018, p. 46).

Já a gestão está ligada às ações de curto prazo: “[...] administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. (SOUZA, 2018, p. 46). Dessa maneira, Souza compreende que:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (SOUZA, 2018, p. 46).

Sobre seus antecedentes históricos, o planejamento urbano brasileiro desempenhou diferentes papéis. No Período Colonial, a preocupação estava voltada para o formato da cidade. Por meio de um plano diretor, a Coroa Portuguesa instituía um padrão espacial, de princípios geométricos e estéticos, cuja “[...] atuação do poder municipal voltava-se para a conservação e limpeza de ruas e praças” (ANTONELLO, 2013, p. 243).

Já no final do século XVII e início do XVIII, o foco era para a problemática do abastecimento de água nas cidades. E entre o século XIX e XX, as questões relacionadas ao saneamento básico e as vias de expansão das cidades ganham relevo (ANTONELLO, 2013).

Ainda entre os séculos supracitados, Maricato (2013) aponta que o planejamento urbano, voltado para a temática sanitária, tinha como objetivo eliminar as epidemias que ocorriam nas cidades, ao mesmo tempo “[...] em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista” (MARICATO, 2013, p. 17). Nesse contexto, a população mais pobre era marginalizada e expulsa para os morros e franjas da cidade. “Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial nesse período” (MARICATO, 2013, p. 17).

Sob esse prisma, Antonello (2013) alerta que essa visão se reduz a um planejamento físico-territorial. Como se apenas solucionar os problemas do espaço físico, via organização e implantação de infraestrutura, as desigualdades socioeconômicas seriam

resolvidas. “Portanto, a problemática social era determinada pelos aspectos estruturais de infraestrutura do espaço urbano e não pelas condições socioeconômicas das diferentes classes sociais” (ANTONELLO, 2013, p. 243).

Mesmo na atualidade é uma constante um planejamento que alinha apenas técnica e modernização sob as áreas da cidade, trazendo enormes prejuízos para a dinâmica urbana, a começar pela questão social. Nesse sentido, Santos (2018, p.125) elucida que “[...] é um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social”.

Já Souza (2019) traz questionamentos sobre o tipo de desenvolvimento urbano supracitado:

Para algumas pessoas, uma cidade “desenvolve-se” ao crescer, ao se expandir, ao conhecer uma modernização do seu espaço e dos transportes, ao ter algumas áreas embelezadas e remodeladas. Esquecem-se, com muita facilidade, duas coisas: os *custos*, sociais e ambientais, de tais progressos, via de regra muito seletivos, social e espacialmente; e o *contexto* mais amplo (regional, nacional, internacional) de tais melhoramentos, os quais, normalmente, significam que está em curso, dependendo do país, uma extração de mais-valia e uma drenagem da renda fundiária de outras áreas, dentro ou até fora do país, as quais alimentam os projetos de embelezamento, “revitalização” etc. que conferem prestígio a certas partes de certas grandes cidades. O desenvolvimento estritamente econômico (isto é, crescimento + modernização tecnológica) em uma cidade capitalista costuma cobrar um alto preço. O brilho desse “progresso” é, contudo, tamanho, ou também tão intensificado com a ajuda do *marketing* e da propaganda, que cega a maioria das pessoas. Cabe, no entanto, para e perguntar: *que “desenvolvimento urbano” é esse, que vem no bojo de tantas e tamanhas contradições?* (SOUZA, 2019, p. 95-96).

Já na década de 1970, no bojo do planejamento físico-territorial, os problemas se agravam com a disseminação do neoliberalismo. Agora, o foco do instrumento urbanístico também está voltado para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe diversas vantagens, como as isenções tributárias, infraestrutura e abolição de restrições de uso impostas pelo zoneamento (SOUZA, 2018).

Nessa onda neoliberal, o Consenso de Washington⁵, ocorrido em 1989, traz para os países em desenvolvimento medidas contestáveis, por vezes contraditória, para o desenvolvimento socioespacial, como: redução de gastos público, privatização de estatais e abertura comercial (MARICATO, 2013).

Para Maricato (2013, p. 10), o Consenso de Washington impõe obstáculos para uma ação planejada, que deve “[...] condicionar os investimentos públicos e os esforços da administração pública, bem como regular os investimentos privados, visando seguir diretrizes democraticamente, ao longo de um período que deve abranger várias gestões municipais”.

Na esteira desse desenvolvimento liberal, observa-se a prática do mercado imobiliário controlando “[...] os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária. Isso justifica e explica a sofisticação dos *lobbies* existentes sobre a orientação dos investimentos públicos no processo de urbanização” (MARICATO, 2013, p. 43). Para se ter uma ideia da voracidade do setor imobiliário, somente entre janeiro de 2008 e setembro de 2012, o preço dos imóveis no Rio de Janeiro subiu 184,9% e em São Paulo 151,3% (MARICATO, 2014).

Dessa forma, as construtoras e os incorporadores imobiliários escolhem os espaços privilegiados da cidade, dividindo-a em duas, a legal, onde os direitos da população são assegurados, e a cidade ilegal, uma somatória de loteamentos ilegais, decadente infraestrutura, e ausência de postos de saúde, hospitais, escolas e áreas de lazer.

Diante disso, vai ocorrendo a intensificação dos problemas urbanos, tornando as cidades verdadeiras bombas socioecológicas: “[...] congestionamentos infundáveis, poluição do ar e da água, violência, especulação imobiliária, aumento dos aluguéis acima da inflação, são alguns temas que impõe aos trabalhadores um cotidiano de sofrimento, atingindo também a classe média” (MARICATO, 2014, p. 19).

É nesse processo de desigual produção espacial que a gestão e o planejamento urbano foram tecidos, no bojo do pensamento tecnocrático e mercadológico. Porém, não são apenas retrocessos que compõe a temática, já que final do século XX e começo do XXI acende uma centelha de mudanças, por meio das reivindicações dos movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e sociedade civil por uma reforma urbana que ganhos significativos vão surgindo, como dois artigos inseridos na Constituição de 1988 sobre política urbana e a promulgação da lei do Estatuto da Cidade.

O ESPAÇO URBANO BRASILEIRO NA ATUALIDADE: DESIGUALDES E CONTRADIÇÕES

“Uma imagem vale mais que mil palavras”, frase célebre do filósofo chinês Confúcio e expressa no retrato das paisagens das metrópoles latino-americanas. Como se nota, o solo urbano é apropriado de maneiras distintas e por diferentes classes sociais, um objeto de uma disputa truculenta pelo direito de sua posse, orientada “[...] pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto ilimitado de escolhas e condições de vida” (CARLOS, 2019a, p. 46).

Nesse jogo de acesso à terra, a produção do espaço urbano vai sendo construída e dois fenômenos vão se cristalizando, a desigualdade social e a heterogeneidade da paisagem urbana, resultado do poder econômico das diferentes classes da sociedade. (CARLOS, 2019a). Nesse sentido, Carlos complementa:

O modo pelo qual o indivíduo terá acesso à terra na cidade enquanto condição de moradia, vai depender do modo pela qual a sociedade estiver hierarquizada em classes sociais e do conflito entre parcelas da população. Assim, o tipo, o

local, tamanho e forma de moradia vão depender e expressar o modo como cada indivíduo se insere dentro do processo de produção material geral da sociedade (CARLOS, 2019a, p. 54).

No escopo dessa reprodução, desigual e contraditória, as cidades brasileiras criam imensos bolsões de pobreza, paralelamente aos pequenos enclaves de riqueza cravados no território urbano. Tendência expressa na pequena parte da população que vive em espaços com infraestrutura e próximos de serviços essenciais, e a grande parte dos brasileiros em condições de penúria social. Para trazer concreticidade, só na cidade de São Paulo 50% dos moradores vivem em favelas, loteamentos ilegais e cortiços (MARICATO, 1997), além de um terço dos domicílios no Brasil terem condições inadequadas de moradia (IBGE, 2015). Nesse sentido, Moreira (2014, p. 132) aponta reflexões sobre essa realidade:

O arranjo do espaço urbano é a reprodução direta do perfil desigual da distribuição da riqueza nacional. São reflexos recíprocos no espelho do arranjo do espaço urbano a distribuição territorial e o extrato de renda monetária dos moradores da cidade. Cada extrato social da população urbana se distribui pela cidade segundo o pedaço da renda nacional que lhes cabe. E é essa correlação entre distribuição territorial e extrato de renda monetária que leva a cidade a dividir-se em bairros de pobres, bairros de classe média e bairros de rico.

Dessa maneira, o espaço legitima-se como um verdadeiro campo de forças, um conjunto “[...] de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante de nossos olhos e que se manifestam através de processos de funções” (SANTOS, 1986, p. 122). Assim, pode-se inferir que a pobreza não é apenas um fato do modelo socioeconômico, mas também um modelo espacial (SANTOS, 2018).

A classe trabalhadora se apropria dos espaços rejeitados pelas incorporadoras imobiliárias, longe dos locais de infraestrutura, destinada a morar em favelas, cortiços, habitações populares em zonas distantes e em áreas de risco, como de mananciais e de encostas. Na outra ponta, a elite tem um cardápio de escolhas oferecido pelos agentes imobiliários, com prédios residenciais luxuosos e condomínios horizontais que padronizam a paisagem urbana e estimula a fragmentação do espaço. Com isso, o processo de urbanização vai produzindo “[...] novos padrões de comportamento que obedecem a uma racionalidade inerente ao processo de reprodução das relações sociais, no quadro de constituição da sociedade urbana revelado na prática socioespacial” (CARLOS, 2007, p. 11). Essa é a tônica da produção da rede urbana no país.

Na confluência desse processo, o poder público também dá sua parcela de contribuição, que não é pequena, pois possui diversos mecanismos regulatórios para a condução da produção do espaço urbano amparadas, sobretudo, pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, objetos serão explanados nos próximos tópicos.

Para Sposito (2020), não existe imparcialidade nas ações públicas e dá o exemplo da cidade de São Paulo, que mesmo com inúmeros terrenos públicos desocupados, “[...] o tecido urbano cresce desmesuradamente na periferia. As contradições impostas pelo desenvolvimento capitalista estão impressas na estrutura e na paisagem urbana. A opção do Estado parece clara...” (SPOSITO, 2020, p. 75).

Harvey (2016) corrobora com o pensamento da autora:

O Estado, constituído como sistema coercitivo de autoridade que detém o monopólio da violência institucionalizada, forma um segundo princípio organizador por meio do qual a classe dominante pode tentar impor sua vontade não somente aos seus oponentes, mas também ao fluxo, à mudança e à incerteza anárquicos a que a modernidade capitalista sempre está exposta. Os instrumentos vão da regulação do dinheiro e das garantias legais de contratos de mercado legais às intervenções fiscais, à criação do crédito e às redistribuições de impostos, passando pelo fornecimento de infraestruturas sociais e físicas, controle direto das alocações do capital e de trabalho, bem como dos salários e dos preços, nacionalização de setores essenciais, restrições ao poder da classe trabalhadora, vigilância policial, repressão militar, etc. (HARVEY, 2016, p. 104).

Como se pode notar, o Estado tem mecanismos de minimizar problemas sociais e ambientais na produção do espaço urbano. Porém, o poder público orienta o desenvolvimento e crescimento da cidade a partir de uma lógica em que muitas vezes é excludente, escolhe para os 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” (SPOSITO, 2020, p. 74).

Sob esse ponto, questiona-se: a cidade cresce desordenadamente por falta de planejamento? Ou será que o Estado utiliza a máquina pública e os instrumentos de planejamento de acordo com determinados interesses representados por um pequeno grupo de pessoas?

É crível afirmar que não é pela falta de um planejamento urbano que as cidades brasileiras se deterioram, mas o modelo civilizatório urbano que a elite da sociedade brasileira escolheu. Neste ponto, o Estado brasileiro corrobora para tal processo, acentuando desigualdades e contradições. Um modelo urbano que retrata um processo democrático falho nas decisões sobre os rumos da cidade.

Nesse sentido, é preciso colocar em xeque as atuações de poder público municipal. De que maneira são utilizados os instrumentos urbanísticos, expressos em legislações sólidas para normatizar o espaço urbano e projetar um futuro sob os auspícios de uma política de desenvolvimento socioespacial sustentável. Para isso, o conhecimento dos alunos e da sociedade civil sobre os espaços de participação social e da regulamentação do planejamento urbano é ponto de partida crucial para uma consciência socioespacial, sob a lógica da produção do espaço e reivindicação de seus direitos.

UMA NOVA REALIDADE DA POLÍTICA URBANA EM GESTAÇÃO: CONSTITUIÇÃO E O ESTATUTO DA CIDADE

No início de 1980, a discussão da reforma urbana, ancorada pelos movimentos sociais, ganha destaque para repensar o espaço urbano com o objetivo de garantir moradia, saneamento básico e infraestrutura para a população. O clamor por espaços mais sustentáveis e menos desiguais já existia na década de 1950, por conta, principalmente, da escassez de moradias. Porém, com o golpe de 1964, a discussão foi adormecida e ganha um novo fôlego com o processo de redemocratização brasileiro (SOUZA, 2019).

Durante o desenvolvimento da nova Constituição de 1988, o Movimento Nacional para Reforma Urbana (MNRU), com a participação de 48 entidades estaduais e locais, e seis entidades nacionais, entre elas, a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) e a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), clamavam pela reforma urbana expressa por uma Emenda Popular (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010).

Para a apreciação da Emenda Popular pela Assembleia Constituinte era necessário contar com trinta mil assinatura de eleitores, além do apoio de três entidades. O MNRU “[...] obteve cerca de 160.000 assinaturas para encaminhar a Emenda Popular pela Reforma Urbana à Assembleia Constituinte” (ANTONELLO, 2013, p. 240).

A Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), trouxe os instrumentos ao debate social, em meio à construção de uma nova concepção de cidade e de gestão urbana, fortemente motivada pelos objetivos de assegurar uma maior democratização do solo urbano e combater a especulação imobiliária do setor privado, limitando o poder dos proprietários. (DENALDI; CAVALCANTI, SOUZA, 2015, p. 13).

Mesmo com a desidratação que a Emenda sofreu, ao longo das discussões na Assembleia Constituinte, foi possível aprová-la e inserir dois artigos (182 e 183) sobre a política urbana na Constituição de 1988, um marco para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

O significado de reforma urbana, adotado pelos movimentos sociais, não era minimizado em uma discussão de ordem sanitária ou de embelezamento da cidade, mas, de acordo com Souza (2019, p. 112), entendida como uma “[...] 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”.

Além disso, busca-se o asseguramento da função social da propriedade urbana, que para Alves (2018, p. 61) é cumprida quando ela é utilizada para “[...] habitação, atividades econômicas geradoras de emprego e renda, proteção do meio ambiente e preservação do patrimônio cultural. Este preceito visa acabar com o mau uso da propriedade e o uso especulativo de imóveis urbanos”

Nesse sentido, os objetivos da reforma urbana se associam a algo mais amplo, o debate sobre o direito à cidade, que se manifesta como “[...] forma superior dos direitos:

direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Para Lefebvre (2001, p. 139) o direito à cidade deve perpassar à vida urbana, “[...] à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e de empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc”.

Seguindo essa direção, Maricato (2013, p. 119) alerta que a terra urbana, direito do cidadão, deve ser servida por “[...] infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc). Ou seja, a produção de moradia exige um pedaço da cidade e não de terra nua”

Inserida nesse debate, normas de ordenamento foram criadas ao longo das reivindicações da população, como forma de permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Entre os dispositivos que a Constituição no artigo 182 prevê estão aqueles que inibe à especulação imobiliária, como o parcelamento e edificação compulsórios, além do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo (BRASIL, 1988):

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, n.p).

Denaldi, Cavalcanti e Souza (2015) salientam que a Constituição não trouxe parâmetros concretos sobre a função social da propriedade urbana, deixando esta incumbência para os municípios, conforme reza o artigo 182, parágrafo segundo: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, n.p).

Por plano diretor entende-se que:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento econômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos e, aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Para complementar a citação acima, o plano diretor busca o desenvolvimento socioespacial do município e deve convergir para os objetivos de uma reforma urbana à luz dos direitos estabelecidos na Constituição. É também um instrumento de planejamento crucial para se pensar o meio urbano e o rural.

Para Nygaard (2005, p. 25), “o tradicional plano diretor pode ser considerado como o instrumento mais completo que o Estado já teve a sua disposição para interferir na organização e no controle urbano”. Ribeiro e Cardoso (2012, p. 108) corroboram com esse pensamento e ressaltam que a sua elaboração “[...] deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem coletivo”.

Mesmo com sua potencialidade, Maricato (2013) alerta para a dificuldade de a Câmara dos Vereadores dos municípios aprovar planos diretores que combatam as desigualdades sociais, pois isso “[...] requer o enfrentamento dos proprietários fundiários e imobiliários que estão longe de construir um setor frágil em nossa sociedade patrimonialista” (MARICATO, 2013, p. 92).

Outra mudança, talvez a mais significativa para se pensar no desenvolvimento socioespacial, foi a promulgação da lei do Estatuto da Cidade, em 2001, que em seu parágrafo único “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, n. p.).

A nova lei, cria, aprimora e fornece bases para que os municípios, por meio de uma série de instrumentos urbanísticos, possam “[...] induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana, realizar a regularização fundiária e democratizar a gestão urbana” (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 03).

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas nos segmentos da sociedade; cooperação entre os governos; planejamento no desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; e ordenação e controle do uso do solo.

Em seu artigo 2º fica claro a obrigatoriedade de planejar as cidades de maneiras sustentáveis, afim de evitar a utilização inadequada de imóveis urbanos; o parcelamento do solo e edificação excessivos em relação à infraestrutura urbana; poluição e degradação ambiental; a especulação imobiliária que resulte em subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001); entre outros preceitos que trazem uma nova consciência para efetivar o direito da população de usufruir do espaço urbano.

Outros três pontos, que merecem destaque presente na lei, são o estudo de impacto de vizinhança (EIV), o plano diretor e a gestão democrática. No caso do primeiro, ele representa um conjunto de estudos realizados por empreendimentos que são geradores tanto de efeitos positivos quanto negativos, afim de minimizar impactos que afetam o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, a geração de tráfego, o patrimônio natural e cultural, entre outros (BRASIL, 2001).

As atividades que geram maior impacto e necessitam do EIV são descritas no plano diretor de cada município. O instrumento obriga que os empreendimentos diminuam os efeitos nocivos decorrentes da construção ou/e atividade desenvolvida, além de criar medidas compensatórias para a vizinhança afetada.

A partir do EIV é possível prever os impactos de curto, médio e longo prazo antes da construção do empreendimento. Com os dados produzidos e em mãos, o poder público tem uma compreensão maior para decidir ou não sobre a aprovação de tal construção.

Um outro elemento, favorável para o desenvolvimento de uma política socioespacial, é a obrigatoriedade do plano diretor 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 – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (BRASIL, 2001, n. p).

Com isso, cria-se aos poucos uma cultura do planejamento nos municípios brasileiros, em consonância com o que reza as legislações urbanísticas que aludem o direito à cidade, à luz das reflexões sobre ambientes sustentáveis e o combate da desigualdade socioespacial.

Nesse sentido, é preciso expressar que, este trabalho compreende que as políticas de inclusão social não dependem apenas de um plano diretor ou de instrumentos do planejamento urbano. É necessária uma abordagem integrada, assim como expressa Maricato:

A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens (MARICATO, 2013, p. 75).

Seguindo essa direção, Souza (2019) também elucida que os sistemas políticos, os valores culturais e a organização espacial são todos agentes que influenciam o nível de bem-estar e de justiça social de uma sociedade. Dessa forma, o planejamento urbano deve desenvolver as medidas de curto, médio e longo prazo articulando-se com outras pastas das secretarias municipais, como a assistência social, educação, cultura, esporte, entre outras.

Outro ponto, é que mesmo com os avanços existe um abismo entre a lei e a sua aplicação, um processo complexo e mediado por relações de poder (MARICATO, 2013). Na esteira dessa preocupação, o Estatuto da Cidade trouxe a gestão democrática e a participação popular como foco da política urbana, que deve ser garantida pelos

municípios a partir de instrumentos como: órgãos colegiados, debates, audiências públicas, conferência e programas de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001). Para Maricato (2013, p.151):

A gestão democrática por meio de um conselho permitirá trazer à tona e numa mesma arena os agentes e seus interesses. É ali que podemos interferir para defender o direito dos excluídos à cidade, até o nível que permitir a correlação de forças, de modo a garantir que essa cidade seja bela e agradável como são os espaços democráticos.

Nesse sentido, a gestão democrática, garantida por lei, traz novos instrumentos de participação popular que pode auxiliar os municípios reivindicar seus direitos e desenvolver um planejamento que abarque os diversos segmentos da sociedade, rompendo com a lógica da reprodução do *status quo*. Porém, para isso se concretizar, um dos elementos essenciais é o engajamento do cidadão nos debates de sua cidade, tema que merece um tópico especial para discuti-lo.

POR QUE DEVEMOS INSISTIR NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL? E POR QUE É CRUCIAL INSERIR OS ALUNOS NESSE PROCESSO?

Qual é o caminho para uma sociedade mais justa e igualitária? Certamente, a resposta para essa pergunta não é acompanhada apenas do olhar sobre as melhorias materiais, os espaços com infraestrutura e as técnicas implantadas. Esses processos são indubitavelmente importantes para o desenvolvimento socioespacial, porém, a justiça social deve vir acompanhada da liberdade do cidadão e de sua autonomia (SOUZA, 2018).

Não existe a possibilidade do direito à cidade sem a completude do ser humano. Se a autonomia e a liberdade lhe são negadas, os seus direitos são vilipendiados, pois as decisões sobre os rumos da cidade serão realizadas sem um prévio diálogo com as camadas sociais. O que se quer expressar é que a materialidade é crucial para o desenvolvimento urbano, porém, a materialidade imposta, planejada por agentes externos, impedem o pleno exercício da cidadania das pessoas.

Nesse sentido, Souza (2018, p. 71) alerta que “melhorias materiais com tutela significam uma infantilização dos dominados/dirigidos”. Portanto, deve-se insistir para o alargamento da participação da população nas questões de seu município e de seu bairro. “Mudar a cidade é uma tarefa coletiva” (SOUZA, 2018, p. 518).

Para Carlos (2019a), o pensamento de um novo urbano é necessário e significa:

[...] a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica, a partir da participação de toda a sociedade brasileira, através da ampliação dos espaços de representação, do fortalecimento dos sindicatos e dos partidos autênticos. As conquistas democráticas colocam-se como fundamentalmente prioritárias para o avanço em direção à construção de uma nova sociedade” (CARLOS, 2019a, p. 33).

É nesse sentido que o entendimento do espaço geográfico, com a articulação de suas categorias de análise, deve levar em consideração os mecanismos públicos que orientam a produção do espaço urbano, subvertendo-os a uma lógica social e não apenas de mercado. Portanto, para o ensino de Geografia, o desenvolvimento do tema da participação social e do planejamento são indispensáveis na pauta de transformações da realidade urbana.

Esse caminho converge com as demandas que o conceito do direito à cidade prega. Porém, para que isso ocorra é necessário o exercício cidadão, algo que inclui a competência para realizar uma leitura da cidade (CAVALCANTI, 2014). “[...] Ser cidadão é exercer o direito de morar, de produzir e de circular na cidade, é cumprir o dever de garantir o direito coletivo à cidade” (CAVALCANTI, 2014, p. 74).

Cavalcanti ainda ressalta que:

[...] A defesa do direito à cidade para todos os seus habitantes parte do entendimento de que a produção do seu espaço é feita com participação desses habitantes, obedecendo a suas particularidades e diferenças. Trata-se de defender a necessidade de uma cidade com gestão democrática, que busca conciliar interesses e ações mais imediatas e elementares, nem por isso menos importantes para a vida humana, do cotidiano de seus moradores (CAVALCANTI, 2014, p. 83).

Vários são os exemplos, ao longo da trajetória brasileira, que demonstram a importância da participação de todas as camadas da população em reivindicar seus direitos assegurados pela Constituição. Um deles, o episódio do passe livre:

Quando em 11 de junho de 2013, o Movimento Passe Livre – MPL saiu às ruas da cidade de São Paulo, protestando contra o reajuste da tarifa dos transportes coletivos, ninguém ousaria pensar que um mês depois, mais de 100 governos municipais cancelariam o aumento das tarifas (MARICATO, 2014, p. 15).

Harvey (2014), também aponta a importância dos Movimentos Sociais para a concretização do Estatuto da Cidade⁶. Mesmo se tratando de um período marcado pelo neoliberalismo, as articulações e os debates promovidos pelos Movimentos deram destaque para a temática da reforma urbana, evidenciando a sua necessidade incontestável. Nesse sentido, a escola ficar à mercê dessas discussões é projetar um caminho distante da luta contra a desigualdade social.

Outro elemento que a participação cidadã promove é a legitimação das leis. Para Maricato (1997, p. 123), existem leis que são levadas mais a sério pelo poder público em detrimento de outras, “[...] tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos”.

Para Souza (2019, p. 131), para que as leis sejam cumpridas e os instrumentos urbanísticos sejam implementados, “[...] é muito importante que a sociedade civil esteja informada e se mobilize para exigir e fiscalizar o cumprimento da lei”. Nesse sentido, a criação dos espaços democráticos de participação pelos municípios são fundamentais para a consolidação desse cenário:

A construção de um espaço de convivência e administração de conflitos, formando cidadãos interlocutores sobre os principais problemas da cidade, talvez seja a tarefa mais importante que um dirigente municipal possa cumprir no atual momento no Brasil. A abertura desse espaço permitirá o conhecimento e a divulgação dos agentes que têm interesses lucrativos, clientelistas e, até mesmo, vinculados à corrupção, nas áreas dos transportes, da saúde, do abastecimento, do mercado fundiário e imobiliário etc (MARICATO, 2013, p. 73).

Mesmo com uma abertura democrática sendo gestada, é sempre necessária uma constante autocrítica dos mecanismos participativos, assim como aponta Antonello (2013), pois muito discursos promovem o slogan de “cidade democrática”, mas com pouco ou nenhum envolvimento de algumas camadas da população⁷. Dessa forma, é necessário compreender que “[...] a instituição de uma lei não é segurança da real participação social, porém, constitui-se em um mecanismo fundamental para criar condições necessárias para o avanço a uma sociedade participativa (ANTONELLO, 2013, p. 253).

Com a lei assegurando o processo de participação social, cabe a sociedade civil, Movimentos Sociais e as ONGs fazer valer esse direito, pressionando o poder público a criar canais de comunicação e debate, não apenas para informar à população sobre os rumos da cidade, mas construindo juntos os melhores caminhos para mudar a realidade do município.

Outro exemplo, da potencialidade da participação social, são os orçamentos participativos⁸, instituídos em algumas cidades brasileiras, sendo a cidade de Lages (SC), a pioneira (década de 1970) nesse processo. Neles, a população debate e delibera sobre as prioridades dos investimentos públicos para o próximo ano (SOUZA, 2018).

Sobre os orçamentos participativos, Antonello elucida:

[...] as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos não ficam a cargo apenas dos técnicos da burocracia estatal e do governo, o poder é redirecionado para a participação direta de pessoas, comunidades, associações de moradores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (ANTONELLO, 2013, p. 250).

O orçamento participativo delega poder aos próprios cidadãos e pavimenta “[...] o terreno para que se rompa com os pressupostos de funcionamento da democracia representativa” (SOUZA, 2018, p. 342). Outro ponto, é o seu sentido político-pedagógico, que auxilia desenvolver nos moradores do município uma consciência de seus direitos.

Além disso, contar com os conselhos municipais e orçamentos participativos deliberativos, auxilia no rompimento da captação do investimento público apenas em áreas mais nobres da cidade, prática comum em gestões municipais. Como exemplo, a gestão do ex-prefeito de São Paulo, Paulo Salim Maluf, cujas obras faraônicas, em sua maior parte, foram realizadas na região sudoeste de São Paulo, considerada um reduto de moradores de alta renda (MARICATO, 2013).

Como se observa pelos exemplos dados, a participação popular é fundamental na elaboração da gestão e do planejamento dos municípios. Em diversos países do mundo esse tema é debatido e levado com seriedade, até mesmo agências internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Programa para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são “[...] unânimes em defender a participação social nos destinos de uma comunidade” (MARICATO, 2013, p. 74). Criar uma cultura de participação no planejamento urbano é fundamental para que os indivíduos sejam coautores da cidade em que eles almejam viver (ALVES, 2018).

Por fim, mas não menos importante, o tema apresentado deve ser inserido nas escolas não apenas por seu potencial em auxiliar o desenvolvimento da cidadania, mas para que os alunos possam compreender a cidade onde eles moram e quais são as maneiras que eles têm para reivindicar o direito à cidade. Essa tarefa consiste em combater, utilizando um termo de Lacoste (2012, p.52), uma “[...] miopia coletiva em relação aos fenômenos espaciais”.

Maricato (2014), mesmo sendo ligada a área da arquitetura, também compreende a importância de os cidadãos compreenderem a estrutura de produção do espaço urbano e traz contribuições profícuas para se pensar o tema na seara do ensino de Geografia:

Construir um novo paradigma sobre as cidades, ainda que no contexto da periferia do capitalismo (ou seja, repetindo, não estamos no campo revolucionário) exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio ou longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado. (MARICATO, 2014, p. 54-55).

Eis que é nesse escopo que se encontra possibilidade de repensar o ensino de Geografia, de forma a promover um conhecimento sobre o município que vai além do físico-territorial. Que apresenta os dilemas vividos no urbano e no rural; as legislações e os agentes que normatizam esses espaços; e o enfrentamento dos problemas que envolvam não apenas os técnicos e os planejadores, mas a comunidade. Essa noção de cidadania deve ser iniciada na escola, pois qual seria o sentido de compreendermos a dinâmica do dia a dia do município apenas quando adultos?

OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA CONVERGÊNCIA DA CONSCIENTIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O desenvolvimento de um pensamento, compatível com as demandas socioespaciais, requer a superação de um entendimento físico-territorial da cidade. Diante das explanações trazidas até aqui é profícuo para o ensino de Geografia contextualizar determinados temas ligados à questão urbana, como os conceitos urbanísticos, os canais de participação popular, a política urbana e, também, os agentes da produção espacial, dentre eles o poder público, com seus instrumentos de planejamento urbano imbricados com os interesses sociais e dos agentes econômicos.

Para fechar esse tópico, alguns instrumentos urbanísticos, como o zoneamento de uso e ocupação do solo e aqueles presentes no Estatuto da Cidade serão apresentados brevemente, já que eles serão evocados no momento em que será exposta à aplicação da sequência didática em sala de aula. Além disso, julga-se necessário que os professores da Educação Básica se apropriem desses conceitos, para assim reforçar a concepção de como o solo urbano é ou deveria ser produzido a partir de normas urbanas regulamentadas pelo poder público municipal.

A partir das premissas elencadas acima, os instrumentos urbanísticos podem ser entendido como um conjunto de normas e regras voltadas para a gestão e o planejamento urbano da cidade. Para Souza (2018), eles podem ser de diversas naturezas, como tributos, zoneamentos, parâmetros urbanísticos, entre outros. Nesse sentido, o autor divide-os em 5 categorias: informativos (sistemas de divulgação de informação); estimuladores (incentivos fiscais e outras vantagens para atrair investimentos); inibidores (Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo, desapropriação e parcelamento compulsório); coercitivos (coeficientes de ocupação); *rationale* (valorização dos imóveis ou de alguma área provocada pela ação do Estado).

O zoneamento de uso e ocupação do solo⁹ encontra-se como um dos instrumentos do planejamento mais conhecidos. Para Rolnik (1998, p. 38), ele pode ser definido como a “[...] divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos”. Em outras palavras, com a divisão da cidade em zonas se estabelece o que cada uma delas pode ser construída, algumas sendo permitidas a verticalização, outras proibindo fábricas, já que “[...] não faz sentido prever ou aprovar a localização de indústrias poluentes em uma área residencial” (SOUZA, 2019, p. 128). Dessa maneira, o zoneamento de uso e ocupação do solo “[...] são, tipicamente, instrumentos coercitivos, permitindo alguns casos e proibindo outros” (SOUZA, 2018, p. 319).

Os zoneamentos realizados são sempre alvo de muita polêmica, pois, ao mesmo tempo que eles podem auxiliar um planejamento com foco no desenvolvimento socioespacial, também podem aprofundar a segregação. Em sua gênese, o instrumento tinha um viés higienista e era utilizado para excluir as pessoas de baixa renda em determinados lugares da cidade (SOUZA, 2018).

Nesse sentido, Lefebvre (2001, p.97) alerta que a segregação pode ocorrer de diversas formas, como pelo quesito da renda e da ideologia de diferentes grupos sociais; de maneira voluntária; e também programados pelas próprias instituições municipais. O que interessa aqui é, principalmente, a atuação do poder público estimulando tal processo.

Diante dessa lógica segregacionista, Lefebvre (2001) alerta sobre a perda da essência do urbano, o seu habitar, que seria não apenas o local de moradia, mas a interação social e civilizatória da sociedade urbana. Com isso, “[...] a consciência da cidade e da realidade urbana se esfuma tanto nuns como nos outros, até desaparecer” (LEFEBVRE, 2001, p. 28).

Maricato (2013, p. 2013) também rechaça uma política segregacionista e ressalta que devemos reafirmar a necessidade de um zoneamento sustentável, “[...] não como um instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas ao contrário, de ampliação do direito à cidade”.

O processo de segregação traz diversos males para a sociedade, entre eles repete o que se identifica nas redes sociais e nos espaços políticos: a polarização. A dinâmica em conviver com o diferente é abafada com a padronização de espaços com uma única camada social, como acontece entre os condomínios horizontais ou nas habitações populares. Para Lefbvre (1999), acaba-se criando um obstáculo na socialização entre os diferentes grupos. Esse fenômeno presente na malha urbana converge com a realidade observada em outras práticas sociais.

Outro instrumento de grande valor é a outorga onerosa do direito de construir ou solo criado. Nele, o proprietário do terreno pode construir para além do coeficiente de construção, como elucida Souza:

O solo criado corresponde a uma espécie de tributo ou contraprestação que o incorporador imobiliário paga à municipalidade. A lógica é a seguinte: prédios altos, via de regra construídos para atender às necessidades residenciais ou de negócios de uma camada privilegiada da população, acarretam uma sobrecarga nada desprezível sobre a infraestrutura instalada, a qual foi paga pelo conjunto dos contribuintes (SOUZA, 2019, p. 126-127).

A aprovação para a realização da outorga onerosa deve atender aos parâmetros do tamanho do impacto que o empreendimento custará para o espaço urbano. Por exemplo, a construção de mais arranha-céus em locais com rede de abastecimento de água deficitária e mobilidade urbana comprometida seria algo inviável.

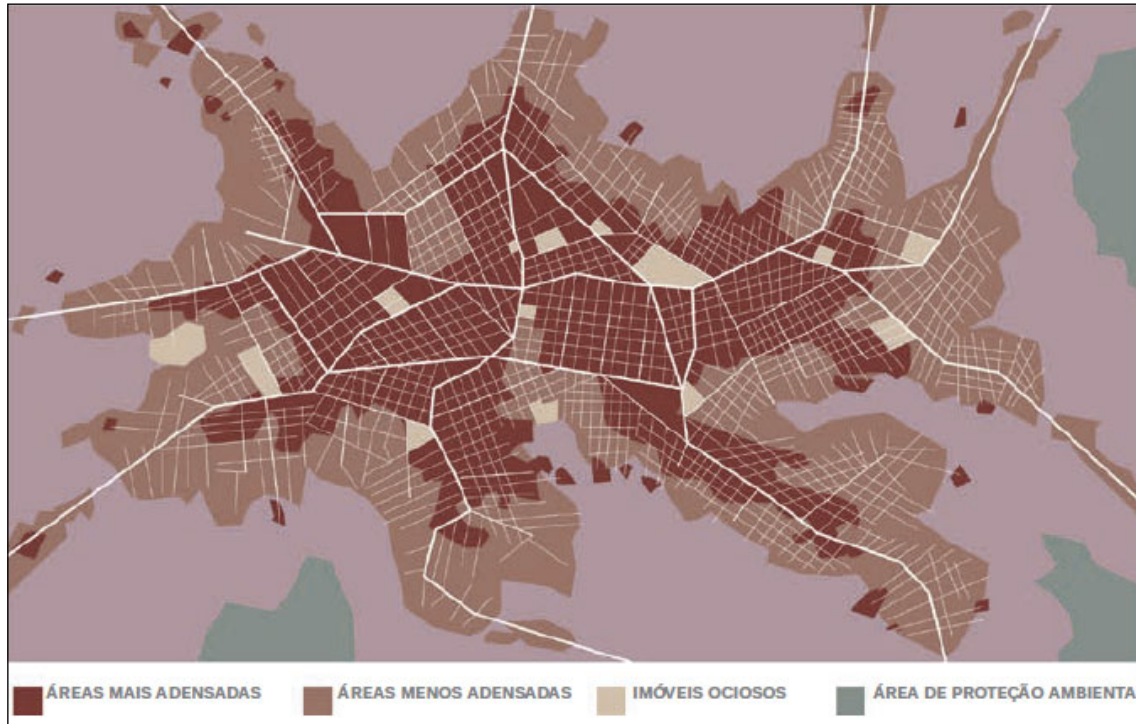
Já o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), também previsto no Estatuto da Cidade, inibe a ociosidade da terra urbana, assegurando o cumprimento da função social da propriedade. O PEUC é associado ao enfrentamento dos vazios urbanos, realidade presente nas cidades brasileiras e gerador de diversos problemas sociais, ambientais e econômicos.

Antes de esmiuçar o PEUC é necessário compreender o que seriam os vazios urbanos. Souza (2018, p. 264) compreende que “[...] são terras urbanas ociosas, normalmente mantidas desocupadas como reserva de valor”. Essa prática representa uma das estratégias da especulação imobiliária, deixar a terra “parada” para ser valorizada ao longo dos anos com o crescimento das cidades.

Em decorrência dessa situação, as cidades vão se espraiam e (Figura 1), trazem enormes custos para o município “[...] no que diz respeito à promoção da urbanização e à implantação de infraestrutura” (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 12). Para Santos:

O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. (SANTOS, 2018, p. 123).

Maricato (2013, p. 85), assim como Santos (2018), compreende que o próprio poder público estimula a manutenção dos vazios urbanos criando conjuntos habitacionais em áreas desvalorizadas e longe de serviços essenciais, “[...] em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana”.



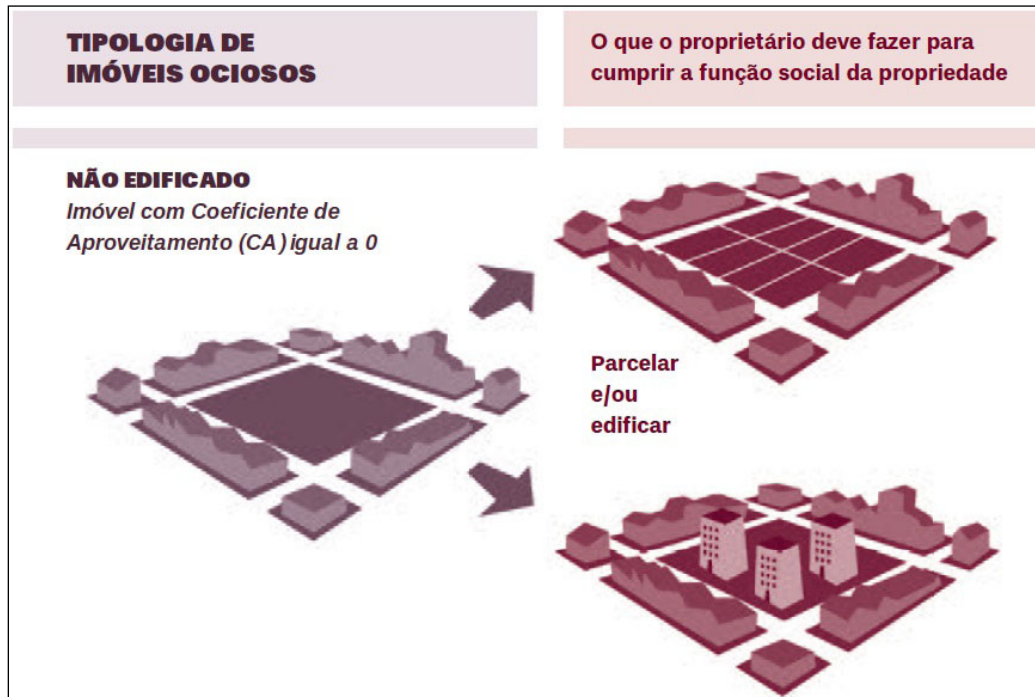
Fonte: DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA (2015, p. 25).

Figura 1. Exemplo de cidade espraçada.

Nesse sentido, o PEUC¹⁰ será crucial para coibir a prática dos vazios urbanos e a consequente especulação imobiliária, pois, ele articula-se com a lógica:

“[...] de produção de cidades socialmente mais justas e ambientalmente menos predatórias, visando a ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada, otimizar a infraestrutura instalada e evitar o espraçamento das cidades em direção às áreas rurais e às ambientalmente frágeis ou de risco. Dessa forma, o instrumento contribui com o ordenamento territorial, induzindo o crescimento ou o adensamento de regiões ou setores urbanos mais adequados (DENALDI, CAVALCANTI, SOUZA, 2015, p. 07).

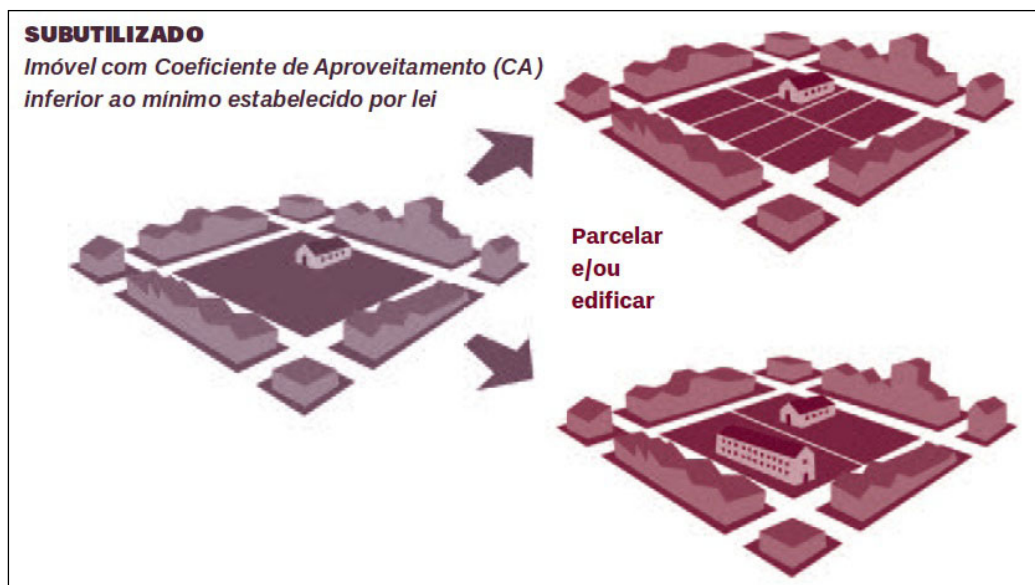
Como o próprio nome retrata, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ocorrerão quando os imóveis não atendem a função social da propriedade, estabelecida pelo plano diretor do município. Ao aplicar o parcelamento ou edificação compulsórios em vazios urbanos, o poder público municipal estabelece um prazo para o proprietário regularizar a situação do terreno, como esquematizado na Figura 2.



Fonte: DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA (2015, p. 27).

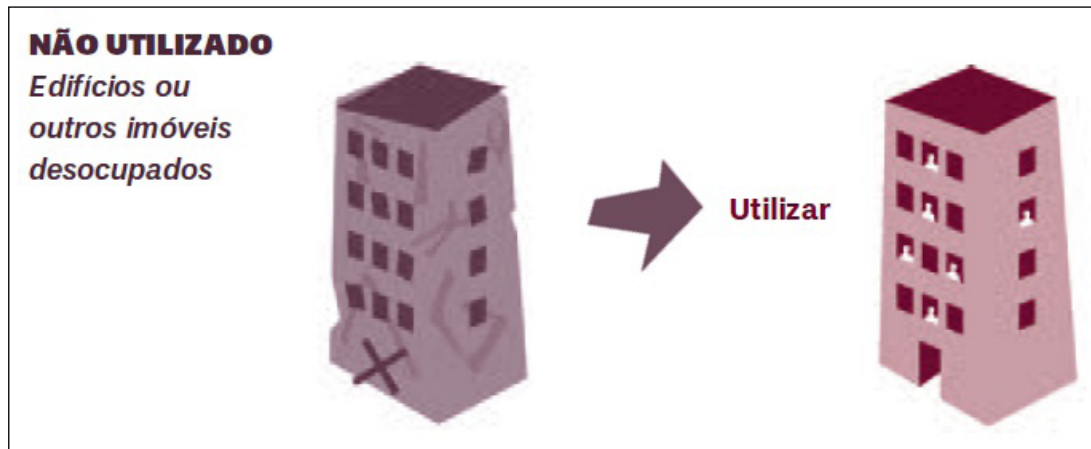
Figura 2. Exemplificação da aplicação do PEUC em terrenos não edificados.

Já a utilização compulsória pode ser aplicada em imóveis subutilizados, cujo coeficiente de construção é menor que o estabelecido no plano diretor (Figura 3). Para os imóveis não utilizados (Figura 4) pelo proprietário a regra também se aplica, sendo uma prática comum no centro da cidade de São Paulo.



Fonte: DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA (2015, p. 27).

Figura 3. Exemplificação da aplicação do PEUC em imóveis subutilizados.



Fonte: DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA (2015, p. 27).

Figura 4. Imóveis não utilizados.

É preciso compreender que existem casos que, mesmo o imóvel não edificado ou subutilizado, ele ainda cumpre sua função social. São os exemplos os imóveis:

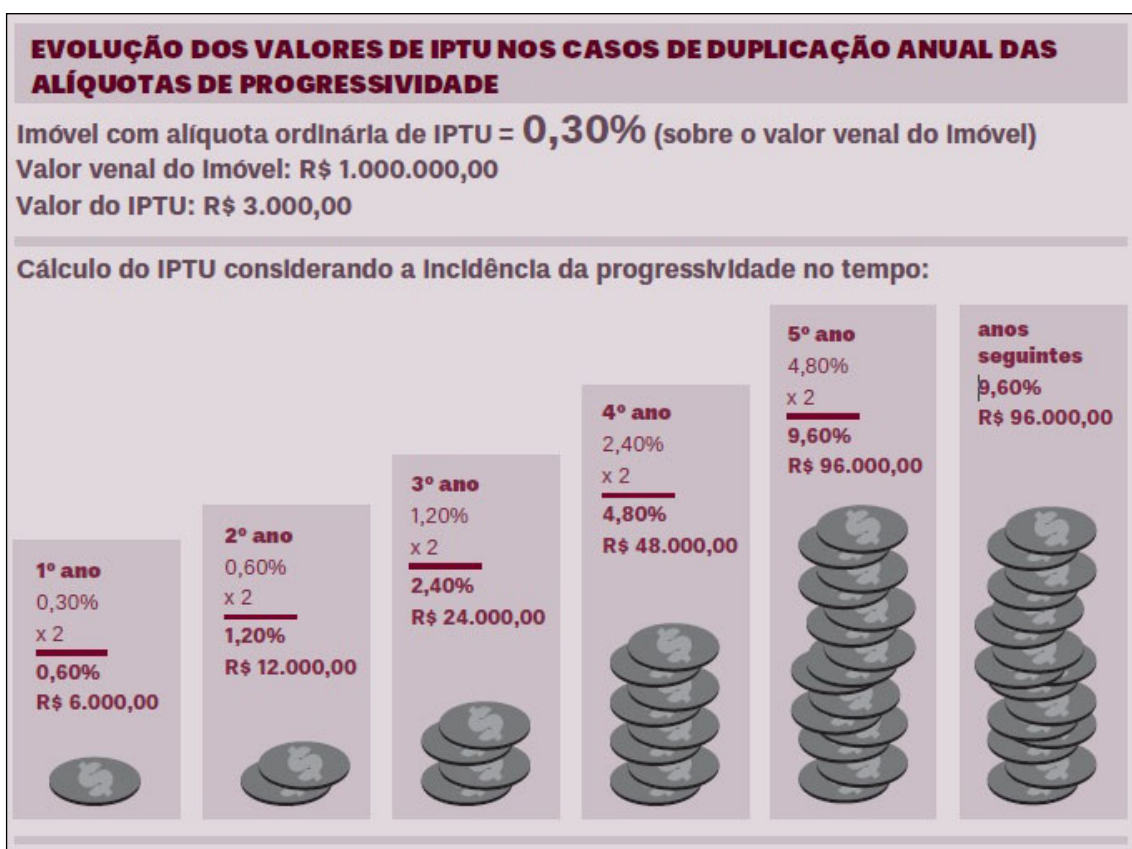
[...] não edificados, mas ambientalmente protegidos, como as Áreas de Proteção Permanentes (APP), ou aqueles que exerçam função ambiental relevante, mesmo que não sejam ambientalmente protegidos e, ainda, os que apresentem restrições ambientais em função de aspectos como a natureza do solo, a declividade ou outros; subutilizados, mas de interesse do patrimônio cultural, ainda que não tenham sido objeto de tombamento; cuja configuração geométrica inviabilize a construção; que contenham faixas não edificáveis, tais como dutos, linhas de transmissão, faixas de domínio etc., desde que essas limitações comprometam completamente o aproveitamento do imóvel; nos quais se realize atividade econômica que prescindia de edificação, como estacionamentos, depósitos a céu aberto, pátios industriais etc. (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 32).

Em caso de não regularização do terreno ou imóvel, o Estatuto da Cidade estabelece em seu art. 7º “[...] à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (BRASIL, 2001, n. p.). Dessa forma, o IPTU progressivo no tempo é:

[...] o IPTU normal acrescido, ao longo do tempo, por um número “x” de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este destino que atenda, minimamente que seja ao princípio constitucional da “função social da propriedade”; e a *desapropriação*, como solução extrema (SOUZA, 2019, p. 124).

Mesmo após a aplicação do IPTU progressivo, como exemplificado na Figura 5, o proprietário não tenha cumprido a obrigação estabelecida, o poder público, em consonância com o Estatuto da Cidade, “[...] poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública” (BRASIL, 2001, n. p.).

Como se pode constatar, existe legislação para combater os problemas urbanos e promover espaços democráticos. Porém, “[...] os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos” (SOUZA, 2018, p. 321).



Fonte: DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA (2015, p. 58).

Figura 5. Esquema da aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Nesse sentido, este trabalho acredita que a falta dessa discussão nos espaços escolares, assim como em outros que o próprio poder público promove, representa uma certa intencionalidade proposital de manter as coisas como elas são, pois sem o conhecimento da população para reivindicar seus direitos o capital privado organiza o território urbano a seu bel prazer, reiterando relações de poder arraigadas desde o Brasil Colônia. Um desenvolvimento que custa um alto preço para as classes mais baixas da sociedade e gerador de desigualdade social expressa nas paisagens da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso ampliar as discussões em torno do planejamento e ordenamento urbano para que consolide as ações voltadas para o enfrentamento dos problemas sociais, tanto aqueles presentes na cidade, quanto no campo. Sendo crucial a participação da população civil e das organizações nos conselhos municipais e em outros locais de representatividade política.

Outro ponto é a vigilância da população frente ao respeito às leis urbanísticas. A legitimidade do arcabouço legal reflete a importância que a sociedade deposita na observância de seu cumprimento. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, assim como o IPTU progressivo no tempo, serão instrumentos inibidores da especulação imobiliária, mais eficazes, com o acompanhamento constante da comunidade civil.

Portanto, é preciso iniciar o processo de internalização dos conceitos urbanos desde a Educação Básica. Apresentar os diferentes instrumentos presentes na política urbana, por intermédio do ensino de geografia, já que trata de questões relacionadas à produção espacial e se estrutura em categorias de análise: território, paisagem, lugar, espaço e região.

Com isso, cria-se um fortalecimento de uma cidadania ativa, com a ampliação da participação da população civil sobre questões referentes à moradia, gerência de recursos financeiros, meio ambiente, uso do solo, impacto de empreendimentos, entre outros que remetem ao caminho virtuoso do direito à cidade.

NOTAS

4 Mesmo compreendendo o planejamento como algo crucial para o desenvolvimento de uma reforma urbana, é necessário ter consciência que nenhuma política local dá conta de resolver problemas estruturais per si, como por exemplo, o desemprego em São Paulo (1,5 milhão de desempregados). Nesse sentido, seria necessária uma articulação entre o poder municipal e federal (MARICATO, 2013).

5 O Consenso, ocorrido na cidade de Washington, definiu políticas econômicas liberais para os países em desenvolvimento, entre elas, redução de gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial, privatizações de estatais e afrouxamento das leis trabalhistas. A diminuição do Estado nas questões de ordem econômica e social trouxe impactos profundos a urbanização e reestruturação produtiva do capital (MARICATO, 2013).

6 Um exemplo concreto é a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que é formado por trabalhadores que não possuem moradia. Fundado em 1997, o MTST é crucial na luta por moradias e justiça social no Brasil, pressionando o poder público seguir à risca as balizas legais e constitucionais da política habitacional.

7 Os conselhos municipais exemplificam essa afirmação, pois muitos deles são apenas consultivos. Para uma real participação do povo seria fundamental eles serem deliberativos.

8 Souza (2018) e Maricato (2013, 2014) apontam a cidade de Porto Alegre como um dos municípios cujo orçamento participativo mais se consolidou, criando uma cultura de participação dos munícipes para decidir, junto ao poder público, os setores que mais necessitam de investimento.

9 O zoneamento surgiu a partir de uma ordenação legal na cidade de São Francisco, em 1867 (SOUZA, 2018).

10 Já em meados do século XX instrumentos semelhantes ao do PEUC já eram encontrados nos países europeus. A legislação italiana, de 1942, obrigava os proprietários a construir dentro de um prazo estabelecido, sob a pena de desapropriação do imóvel; na Espanha, em 1956, os proprietários também deveriam construir de acordo com os prazos previstos.

REFERÊNCIAS

ALVES, E. A. **A participação popular na elaboração do plano diretor jovem participativo de Londrina: uma experiência de cidadania**. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n. 2, mai/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/19752>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2019.

CAVALCANTI, L. de S. **Geografia escolar e a cidade: ensaios sobre o ensino de Geografia para a vida urbana cotidiana**. 7 ed. Campinas: Papirus, 2014.

DENALDI, R; CAVALCANTI, C. B; SOUZA, C. V. C. de. (Org.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno técnico de regulamentação e implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LACOSTE, Y. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 19 ed. São Paulo: Papirus, 2012.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, jan/dez. 1997. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/273/82>>. Acesso em: 05 out. 2020.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

- MOREIRA, R. **O discurso do avesso**: para a crítica da geografia que se ensina. São Paulo: Contexto, 2014.
- NYGAARD, P. D. **Plano diretores de cidades**: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- RIBEIRO, L.C de Q; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L.C de Q; CARDOSO, A. L. (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p.103-118.
- SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. São Paulo, Hucitec, 1986.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2018.
- SAULE JÚNIOR, N; UZZO, K. A trajetória da Reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A; MATHIVEL, C. (Org.). **Cidades para todos**: propostas e experiências pelo direito à cidade. Chile: Habitat Internacional Coalition, 2010, p. 257-271.
- SOUZA, M L de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 12º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.
- SOUZA, M L de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.
- SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 16 ed. São Paulo: Contexto, 2020.
- TEODÓZIO. D. M. **Do sertão à cidade** – Planejamento urbano em São José do
- VILLAÇA. F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999, p. 237-274.