

**UM CALEIDOSCÓPIO CHAMADO ESTATUTO DA CIDADE: VINTE ANOS DA
LEI FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SOB A ÓTICA DE
DIFERENTES ATORES***

*A KALEIDOSCOPE CALLED THE CITY STATUTE: TWENTY YEARS OF THE FEDERAL
URBAN DEVELOPMENT LAW FROM THE PERSPECTIVE OF DIFFERENT ACTORS*

Betânia de Moraes Alfonsin¹

Mateus Cavalcante de França²

Pedro Acosta de Oliveira³

Resumo: O artigo apresenta uma investigação empírica que teve o objetivo de desvendar quais são os diferentes olhares / representações de diferentes atores sociais sobre o Estatuto da Cidade e seu processo de implementação nos últimos vinte anos. A pesquisa qualitativa utilizou a técnica de realização de entrevistas com informantes chave, capazes de apresentar a representação social de cada um dos atores identificados como importantes para a aplicação da lei federal de desenvolvimento urbano, nos municípios brasileiros. O conteúdo de cada entrevista foi analisado de maneira a compreender o ponto de vista de diferentes atores sociais no que diz respeito à efetividade do Estatuto da Cidade ao longo de vinte anos, entendendo cada fala individualmente, mas também como parte de um conjunto, que forma uma espécie de caleidoscópio. O esforço de sistematizar os diferentes olhares sobre o Estatuto atende a dois objetivos: descolonizar a investigação através da apresentação dos saberes populares sobre a lei e, ainda, compreender como essa multiplicação de olhares, aos moldes de caleidoscópio, pode ter poder explicativo para a baixa efetividade do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros. Os resultados da investigação identificam um interesse e compromisso maior dos movimentos populares na implementação da lei do que dos demais atores pesquisados, sejam eles do mercado imobiliário, do poder público ou do sistema de Justiça.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Direito à cidade; Representações; Política Urbana; Planejamento Urbano.

Abstract: The article presents an empirical research that aimed to uncover the different views/representations of different social actors on the City Statute and its implementation process in the last twenty years. The qualitative research used the technique of conducting interviews with key informants who were able to present the social representation of each of the actors identified as important for the application of the federal law on urban development in Brazilian municipalities. The effort to systematize the different views on the Statute meets

*Artigo submetido em 25/04/2022 e aprovado para publicação em 10/08/2022.

¹Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da FMP. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>. E-mail: betaniaalfonsin@gmail.com.

² Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGDir-UFRGS). Pesquisador-bolsista pela Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte (SETHAS/RN), pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte (FAPERN) e pelo Instituto de Educação Superior Presidente Kennedy (IFESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-944X>. E-mail: mateusfranca96@gmail.com.

³ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2242-7510>. E-mail: pedroliveira602@gmail.com.

two objectives: to decolonize the investigation through the presentation of popular knowledge about the law, and also to understand how this multiplication of views, in the form of a kaleidoscope, can have explanatory power for the low effectiveness of the City Statute in Brazilian municipalities. The results of the research identify a greater interest and commitment of the popular movements in the implementation of the law than the other actors surveyed, whether they be from the real estate market, the public authorities, or the justice system.

Keywords: City Statute; Right to the city; Representations; Urban Policy; Popular movements.

Introdução: notas teóricas e metodológicas

Após aprovar uma lei federal de Desenvolvimento Urbano como o Estatuto da Cidade, em 2001, a sociedade brasileira poderia esperar uma transformação do cenário urbano com a implementação de políticas públicas capazes de garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, bem como um maior bem-estar de seus habitantes, já que esta era a promessa contida na Constituição Federal. Passados vinte anos da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, no entanto, não foi isto que aconteceu, e percebe-se que a lei, por si só, não conseguiu reduzir as desigualdades e a hierarquização do espaço urbano que marca a paisagem do país desde o período colonial.

Em 2021, portanto, um balanço do processo de implementação dessa lei marco se torna uma necessidade, inclusive para analisar as reais possibilidades de avançar na implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade no próximo período⁴.

O presente artigo se insere em uma pesquisa mais ampla sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade, que avaliou diferentes aspectos que interferem na aplicação da lei, tais como (i) a força simbólica do direito de propriedade; (ii) o divórcio que se operou entre diretrizes da política urbana e aplicação dos instrumentos; (iii) a vacilação da jurisprudência brasileira em reconhecer e aplicar o Estatuto da Cidade como norma central da ordem jurídico urbanística do país e, finalmente, o aspecto aqui avaliado, que diz respeito à (iv) diversidade de representações, por diferentes atores, sobre o Estatuto da Cidade.

Aqui, portanto, apresenta-se uma pesquisa empírica realizada no ano de 2021, visando avaliar o olhar de distintos atores a respeito não apenas da lei em si, mas do seu processo de

⁴ Ver uma mostra da diversidade de leituras sobre o tema no painel “Vinte anos do estatuto da cidade: balanço e perspectivas”, com Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Nelson Saule Júnior: IBDU - Instituto Brasileiro De Direito Urbanístico; EDEPE – Escola da Defensoria Pública de São Paulo. *Vinte anos do estatuto da cidade: balanço e perspectivas*, Painel com Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Nelson Saule Júnior. Youtube, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kapVHY17Ldc&t=4143s>. Acesso em: 20 nov. 2021.

implementação e das razões pelas quais o Estatuto da Cidade não logrou, vinte anos depois de sua aprovação, os resultados que se esperava na garantia do direito à cidade para as presentes e futuras gerações. Os problemas de pesquisa com os quais se orientou a investigação se complementam e articulam-se entre si e podem ser assim sistematizados: (i) Quais são as percepções / representações de distintos atores sociais sobre o Estatuto da Cidade?; (ii) Em que medida os diferentes lugares de fala, de distintos atores relacionados à ordem urbanística brasileira, interferem na percepção acerca dos objetivos, dos efeitos e da própria efetividade do Estatuto da Cidade?; e (iii) Como essas diferentes percepções/representações /expectativas resultaram em dificuldades para a implementação do Estatuto da Cidade e para uma avaliação pouco animadora sobre os resultados de vinte anos de aplicação da lei?

Em uma perspectiva analítica, é bastante evidente que o Estatuto da Cidade não vem tendo a efetividade que se esperava dele quando foi promulgada a lei, pelo contrário. Edésio Fernandes entende que uma série de deslocamentos ocorreram, na prática, ao longo desses vinte anos, no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana. Identificando esses deslocamentos, o autor pontua, por exemplo:

- do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica;
- da agenda da reforma urbana e do direito à cidade para o movimento de financeirização da cidade;
- da busca de regularização sustentável de assentamentos informais consolidados para a mera legalização formal dos lotes;
- da proposta de reconhecimento dos direitos coletivos e da posse ao domínio dos direitos individuais;
- da busca de gestão pública democrática às estratégias de privatização;
- do fortalecimento do Direito Público ao reforço do Direito Privado; (FERNANDES, 2022, p.16)

Raquel Rolnik é outra autora que adiciona complexidades à avaliação da aplicação do Estatuto da Cidade nesses vinte anos, mostrando que muitas agendas se mesclaram na aplicação da lei. Diz ela:

(...) não podemos deixar de apontar que a definição e desenho dos instrumentos urbanísticos, desde os anos 1990 e particularmente na formulação do Estatuto da Cidade, sofreram enorme influência da emergência de um novo paradigma de planejamento urbano formulado e aderente às teorias e práticas neoliberais que ganham força com os contextos de ajuste fiscal e participação crescente de atores privados em processos de reestruturação urbana. [...] A gincana infinita para poder regularizar e integrar de forma definitiva as vilas e favelas, as manobras protelatórias, que desde a Constituinte se antepuseram aos avanços propostos [...] se somaram à captura tecnocrática imobiliária do projeto de cidade, contribuindo inclusive para dificultar tremendamente a participação popular real, a utopia da radicalização democrática. (ROLNIK, 2022, p. 826)

Por conta desses deslocamentos e disputas, ocorridos ao longo dos últimos anos, o Estatuto da Cidade é percebido de maneiras muito variadas por distintos atores em função das

representações de cada ator social. Milton Cruz, ao estudar as diversas representações sobre Planejamento Urbano, comenta as contribuições de Moscovici, Mazzotti e Spink, dizendo:

Para esses autores, as representações sociais são estruturas cognitivo-afetivas e precisam ser entendidas a partir de sua funcionalidade nas interações sociais cotidianas. Isto é, as representações sociais só podem ser explicadas conhecendo-se o contexto de sua produção e seu papel nas interações sociais. [...] nessa teoria, o indivíduo tem uma história pessoal e social, ele ‘está inscrito numa situação social e cultural definida’ e suas respostas individuais são manifestações de tendências do seu grupo ou instituições das quais participa. As representações sociais podem ser vistas como estruturas organizadoras da identidade do grupo social e de indivíduos pertencentes a ele. (CRUZ, 2018, p.45)

Para a presente investigação tal noção é central, a de que o Estatuto da Cidade não é um objeto uniformemente percebido em sua importância ou função, e de que os membros de grupos se relacionam com a lei a partir das particulares representações construídas a respeito da lei em seus grupos de atuação. Tal como sintetiza Cruz:

Representação social é o conjunto de valores, crenças, conhecimentos e experiências de vida que o indivíduo organiza, através do uso da linguagem, na forma de modelos totalizantes [...] que lhe permite hierarquizar e selecionar coisas, fatos, acontecimentos, contextos, [bem como] organizar o seu entendimento e compreensão, e dar uma explicação e um sentido que orientam sua ação em sociedade. (2018, p.49)

Compreende-se que as representações fornecem um retrato do olhar que cada ator tem sobre o Estatuto da Cidade bem como sobre o processo histórico vivido pelas cidades brasileiras a partir de sua implementação. Para o desenho analítico proposto, o Estatuto da Cidade, socialmente implementado, é também objeto de disputa entre os atores, suas representações, olhares e “lugares de fala”.

De fato, também é possível compreender os objetivos da investigação através da categoria *lugar de fala*. Djamila Ribeiro é uma pensadora brasileira que pensou o termo a partir de uma perspectiva feminista e antirracista, dando uma imensa contribuição ao debate do movimento feminista das mulheres negras a respeito do tema. Em que pese esta pesquisa se dedicar a desvendar outro objeto teórico, a categoria lugar de fala também dá suporte às escolhas metodológicas realizadas, já que, conforme Djamila:

O lugar social não determina uma consciência discursiva sobre esse lugar. Porém, o lugar que ocupamos socialmente nos faz ter experiências distintas e outras perspectivas. [...] Ao promover uma multiplicidade de vozes o que se quer, acima de tudo, é quebrar com o discurso autorizado e único, que se pretende universal. (RIBEIRO, 2019, p. 69)

Em uma perspectiva analítica e teórica, o objetivo de investigar diferentes olhares sobre o Estatuto da Cidade também é um esforço descolonial de valorizar saberes que vão além dos conhecimentos produzidos exclusivamente pela academia. Isso pode ser alcançado, também, pela compreensão da perspectiva de diferentes atores sociais sobre esse importante marco do Direito Urbanístico brasileiro, sobretudo em um contexto no qual a execução da política urbana é marcada pela tensão entre dois projetos antagônicos: o democrático participativo, contra hegemônico e associado ao direito à cidade, e o neoliberal, hegemônico e associado ao urbanismo corporativo (VIVEIROS, 2020, p. 287-288). Como sublinha Boaventura de Sousa Santos ao propor a afirmação das epistemologias do sul, é preciso celebrar “a diversidade epistemológica do mundo”. Na presente investigação, o esforço é de produzir uma avaliação que considere diferentes lugares de fala sobre o Estatuto da Cidade, inclusive porque se trabalha com a hipótese de que a diversidade desses olhares e expectativas pode ter poder explicativo para a dificuldade prática de garantir efetividade aos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Para desenvolver a pesquisa qualitativa, então, em uma perspectiva metodológica, trabalhamos com a identificação de diferentes atores a serem escutados, a fim de compor o caleidoscópio que distintos lugares de fala oferecem sobre o Estatuto da Cidade. Foram considerados olhares indispensáveis para compreender as representações sobre o Estatuto da Cidade, cinco atores, cada um a partir de um representante:

- a) O Fórum Nacional de Reforma Urbana, pelo papel cumprido na luta pela aprovação da lei.
- b) A indústria da construção civil, por ser ator que produz a cidade sob a ordem jurídico-urbanística.
- c) O poder público municipal, pela competência no planejamento urbano e execução da Política Urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade
- d) O Ministério Público, por atuar no controle da Administração Pública em relação à ordem urbanística.
- e) O Movimento Nacional de luta pela moradia, por representar os movimentos populares que lutam por reforma urbana e pelo direito à moradia no país.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se a realização de entrevistas estruturadas, com perguntas idênticas para todos os atores pesquisados, a fim de captar as diferentes

percepções/olhares/representações sobre os seguintes temas: (i) expectativas dos atores à época da promulgação da lei; (ii) contribuições dadas pelos atores para a efetividade da lei; (iii) avaliação sobre a efetividade do Estatuto da Cidade; (iv) identificação de obstáculos à efetividade da lei; (v) papel cumprido pelos atores e, finalmente (vi) autocrítica⁵.

Os entrevistados foram contatados e informados sobre as intenções da pesquisa (cf. JACCOUD; MAYER, 2012, p. 279). Em face do contexto da pandemia de COVID-19 que marcou o momento da coleta de dados, lhes foi proposto que as entrevistas fossem realizadas por conferência virtual, na plataforma Big Blue Button. As entrevistas foram gravadas, com o consentimento dos entrevistados. Quase todos os atores contatados aceitaram o convite. Um dos atores convidados, no entanto, nem sequer respondeu ao convite para participar da pesquisa realizando a entrevista. A omissão da indústria da construção civil em ao menos responder as perguntas, já é um achado de pesquisa e será analisada nas conclusões do artigo.

O artigo está estruturado, portanto, em torno desses eixos de interrogações dirigidas aos atores sociais pesquisados. Optou-se por tal organização do argumento visando dar ênfase ao caleidoscópio que se forma em relação a cada um dos temas, o que parece uma forma interessante de apresentar os resultados obtidos do que a forma alternativa, que seria a de apresentar na íntegra o discurso de cada um dos atores. Passa-se então, na sequência, a analisar cada um dos temas investigados e, ao final, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

1. Os olhares

Ao iniciar a apresentação dos diversos olhares dos atores selecionados para compor esse “caleidoscópio” de visões sobre o Estatuto da Cidade, é importante esclarecer que alguns atores entrevistados decidiram dar entrevista sob anonimato, enquanto outros/as não se opuseram à revelação do nome da pessoa entrevistada. Nessa pesquisa, Orlando Alves do Santos Júnior representou o olhar do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Roberto Aguiar, representou o Movimento Nacional de luta pela moradia do RS, Cláudio Ari Mello representou o Ministério Público da ordem urbanística no RS. Já uma arquiteta da SMAMUS - Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre solicitou anonimato e representou, nas entrevistas, os técnicos servidores municipais da Prefeitura

⁵ O roteiro das entrevistas realizadas encontra-se anexado ao artigo, após as REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Municipal de Porto Alegre. Conforme já salientado anteriormente, a indústria da construção civil optou por não participar da investigação.

1.1 As expectativas

Ao situar o papel cumprido pelo fórum nacional de reforma na época da luta pela aprovação do Estatuto da Cidade, Orlando Júnior sublinhou que o grande interesse do FNRU no Estatuto da Cidade era restaurar o conjunto de propostas do movimento de reforma urbana que foram excluídas do texto constitucional na negociação com o Centrão. Esse ator também chama atenção para que no momento de negociar o capítulo da política urbana da Constituição Federal, o plano diretor foi incorporado ao texto, mas esse instrumento nunca foi uma pauta do Movimento Nacional pela reforma urbana. O interesse do Fórum Nacional de Reforma Urbana no momento da aprovação do Estatuto da Cidade era ressignificar o plano diretor como um instrumento de reforma urbana. Se mobilizou na tentativa de intervir sobre os trechos do Estatuto da Cidade que tratavam sobre o plano diretor, e, em momento posterior, na elaboração dos planos diretores.

Ainda na leitura sobre aquele momento, Orlando Júnior traz uma informação importante na avaliação do Fórum Nacional de reforma urbana: segundo ele, na negociação com blocos de centro e da direita para que o Estatuto da Cidade fosse aprovado em um consenso no Congresso Nacional, instrumentos que agradavam ao mercado imobiliário, como as operações urbanas consorciadas foram incorporadas ao texto.

A arquiteta que representou os técnicos do poder público municipal nessa pesquisa diz que, para os municípios, a grande expectativa era a regulamentação dos instrumentos da Constituição Federal e a incorporação de novos instrumentos que não estavam presentes no capítulo constitucional da Política Urbana, mas que os técnicos sabiam que estavam presentes no projeto de lei. No caso do município de Porto Alegre, a entrevistada citou também o quanto para os técnicos do município, que recém tinha aprovado o Plano Diretor⁶, a ideia era consolidar a inclusão desses novos instrumentos no plano diretor.

O representante do Ministério Público nesta entrevista, ao falar desse momento inicial de aprovação do Estatuto da Cidade coloca luz em uma fragilidade institucional, em boa medida antecipando uma autocrítica do ator. Cláudio Ari entende que o Ministério Público é muito

⁶ O Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Porto Alegre foi aprovado em 1999.

absorvido pela pauta ambiental, tendo uma hegemonia do discurso ambientalista inclusive por ser este tema regulamentado anteriormente no país. Na visão dele, apesar do Ministério Público ter estruturado promotorias da ordem urbanística, bem como um Centro de apoio operacional sobre o tema, a atuação do MP neste campo seria sempre filtrada pela lógica da proteção ambiental. Segundo o entrevistado, o olhar que o MP tem para as ocupações urbanas demonstra que as preocupações com os bens ambientais a tutelar se sobrepõem à preocupação com as populações vulneráveis ou com o histórico da ocupação. Em uma constatação final, entende que o Ministério Público não assumiu esta como uma pauta prioritária, nem nos primórdios da lei, nem atualmente.

Finalmente, o representante do Movimento Nacional de luta pela moradia, Beto Aguiar, ao responder sobre as expectativas do movimento popular naquele momento de aprovação do Estatuto da Cidade, destaca que aquele não era o início de uma mobilização, mas mais um capítulo de uma longa história de lutas. Beto volta ao início dos anos 60, com as reformas de base do Presidente João Goulart⁷, a fim de demonstrar que os movimentos sociais vêm lutando por reforma urbana há pelo menos 60 anos, sendo o momento da aprovação, apenas mais uma etapa da luta. Beto salienta, no entanto, que o movimento acreditou que “agora que virou lei, é só aplicar”, mas que logo perceberam que dependiam, ainda, das composições políticas das Câmaras de vereadores na tramitação de planos diretores e leis municipais, portanto, a luta continuaria.

No que diz respeito às expectativas, então, pode-se dizer que o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que participou da formulação da emenda popular da reforma urbana e negociou o texto da lei no Congresso, logo percebeu que o plano diretor poderia ser uma armadilha para as esperanças na reforma urbana do país, bem como intuiu que o mercado imobiliário poderia se apropriar da lei. O mesmo pode-se dizer do Movimento Nacional de luta pela moradia, que depositou esperanças de aplicação de diretrizes e instrumentos, mas logo percebeu que a luta tinha se deslocado para os territórios municipais. Enquanto isto, os municípios, representados pela técnica do município de Porto Alegre, ficaram na expectativa de poder dar maior concretude aos instrumentos antes não regulamentados. Finalmente, um órgão de controle como o Ministério Público, pelo menos no discurso do representante

⁷ Para saber mais sobre esse rico momento da história do Brasil, bem como as primeiras propostas de reforma urbana formuladas no país (ao lado da reforma agrária), recomenda-se a obra organizada por Nabil Bonduki: BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

entrevistado, se organiza administrativamente para o controle da ordem urbanística, mas não assume a pauta urbana como prioridade em sua atuação institucional.

1.2 As contribuições dos atores

Quando passamos a interrogar os atores sobre quais foram as contribuições de cada um deles para a efetividade do Estatuto da Cidade, as avaliações variaram muito. Orlando Júnior, do Fórum de reforma urbana, apresenta uma resposta provocativa: somos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, nosso papel foi o de **provocar**. Em seu depoimento, comenta que o Fórum Nacional de reforma urbana promoveu processos de capacitação sobre o conteúdo da lei, realizou debates, fez publicações e ações locais visando efetivar o Estatuto da Cidade. Chama atenção para a baixa efetividade de instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos nas cidades brasileiras e que isto acontece por serem instrumentos de reforma urbana, por isto o Fórum sempre denunciou e provocou governos para que esses instrumentos fossem mais aplicados.

Já a técnica representante do poder público municipal, em seu depoimento, diz entender que o município de Porto Alegre “se contentou em aplicar os instrumentos que o município já aplicava e conhecia”. Cita como exemplo a outorga onerosa do direito de construir que, embora tenha sido regulamentada pelo Estatuto da Cidade, já era aplicado por vários municípios brasileiros e, no caso de Porto Alegre, é instrumento previsto desde a Lei Orgânica de 1990. Também cita a questão da participação popular no processo de planejamento. Segundo ela, como o plano diretor recentemente aprovado já tinha esse tema incorporado, “ficou por aí”. Para reforçar o seu argumento, a técnica diz que na primeira revisão do plano diretor após 5 anos de aprovação, chegou a ser criado um GT para pensar a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, mas que a incorporação foi mais teórica que prática. Em síntese, a entrevistada que representou o município entende que o município contribuiu pouco para a implementação do Estatuto, pois não foi muito além do conhecido anteriormente.

Já o membro do Ministério Público entrevistado, em uma linha bastante autocrítica, considerou que a contribuição do MP para a implementação do Estatuto da Cidade é “entre mínima e irrelevante”. Como razões para isto, o entrevistado entende que há, dentro do órgão, “muito preconceito em relação ao problema e muita ignorância em relação ao problema histórico das ocupações urbanas”. O entrevistado também salienta que a instituição se ressentiu de “uma falta de criatividade, de ousadia no uso das prerrogativas das atribuições do Ministério

Público para protagonizar o diálogo em relação ao planejamento urbano e ao planejamento de modo geral”. Finalmente, entende que há muita incompreensão do Ministério Público sobre o que significa o controle da Administração Pública representando a cidadania e a coletividade em relação a esses temas, atribuído ao órgão pela Constituição.

Para fechar esse caleidoscópio, o movimento de luta pela moradia entende que sua grande contribuição foi territorializar o debate, puxando e participando das arenas locais de discussão sobre função social da propriedade, plano diretor, participação popular e sempre pautando a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade a partir das diretrizes da Política Urbana. Comenta ainda o quanto os movimentos se esforçaram para participar de todos os conselhos municipais, os processos de conferência e quaisquer espaços que se abrissem para debater a implementação dos instrumentos do Estatuto. Em sua avaliação esta foi uma mudança de estratégia: até o Estatuto da Cidade os movimentos apostaram mais na ação direta, como ocupações, etc. Segundo ele, após o Estatuto se mudou a estratégia para acreditar na participação em espaços estatais como os conselhos. Em sua avaliação, Beto Aguiar sublinha que esse giro tático acabou absorvendo os quadros do movimento na institucionalidade e drenando energia para a ação direta.

Neste tópico, notou-se que o caleidoscópio tem dois pontos de força: um institucional (prefeitura e MP) avaliando negativamente sua contribuição como pequena para a implementação da lei e, no outro polo, os representantes dos movimentos de reforma urbana e de luta pela moradia no papel de provocação e ativa participação para tirar os instrumentos do Estatuto da Cidade do papel.

1.3 Avaliação da efetividade

Para compreender como o ator avalia a efetividade do Estatuto da Cidade, foi feita uma pergunta indagando, em sua percepção, que pontos da lei “pegaram”, e quais ainda não tiveram efetividades. Neste tópico, serão apresentadas as diferentes respostas dadas a esse questionamento.

Orlando Júnior problematiza a ideia de que uma lei “pega” ou não. Ele pontua que a legislação, como planos diretores, nem sempre contempla toda a realidade. Isso não significa que ela “não pegou”, pois essa é sua intenção. O debate, então, deve ser sobre o que está por trás da elaboração e execução de leis urbanísticas. Não se deve esquecer, ele argumenta, que o

direito costuma ser aparelhado pelos interesses do capital, e é nesse sentido que leis costumam “pegar”.

A técnica municipal avalia que o que “pegou” eram aspectos já incorporados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, como a outorga onerosa e a participação (está restrita a um determinado momento da execução da política urbana em Porto Alegre). A mudança de posicionamento político da prefeitura fez grande diferença “em não levar adiante essas propostas”. A operação urbana consorciada, por exemplo, não saiu do papel, tendo sido incorporada à política urbana porto-alegrense apenas em tese. Essa mudança política foi central para a interrupção ou esvaziamento de propostas anteriores.

Para Cláudio Ari, O Estatuto da Cidade tem um problema: ela depende demais de processos políticos municipais. A lei pressupunha um federalismo cooperativo, mas essa dinâmica não se concretizou. Por isso, os instrumentos mais implementados foram aqueles de maior interesse econômico para os municípios. A falta de ousadia do Estatuto da Cidade em tornar seus instrumentos como de cumprimento obrigatório, portanto, deixou-lhes sujeitos às contingências de cada gestão municipal. A lei acabou sem força normativa, perdendo o seu sentido como lei, tornando-se uma espécie de diretriz.

Beto Aguiar argumenta que é difícil avaliar o que “pegou” ou não do Estatuto da Cidade. Ele diz que, por exemplo, conceitos como função social da propriedade e da cidade foram, no geral, incorporados aos planos diretores, mas isso não significa que esses princípios estejam materializados na realidade das cidades brasileiras. O mesmo pode ser dito sobre as diretrizes do Estatuto da Cidade, que “dá um desânimo” de perceber o quanto elas não são efetivadas. Para ele, o que “pegou” foram alguns instrumentos, mas de maneira desvinculada das diretrizes estabelecidas pela lei, a exemplo da regularização fundiária que, se antes era discutida como um processo que considerava com plenitude as diferentes necessidades de assentamentos irregulares urbanos, foi cada vez mais implementada como sinônimo de titulação, sobretudo com o advento da lei 13.465⁸.

Nesse quesito, o caleidoscópio construído revelou campos com cores muito próximas umas das outras. Todos os atores que responderam à pergunta apontando as contingências do poder público municipal como determinantes da efetividade do Estatuto da Cidade. A influência de interesses de grupos de grande poder econômico também aparece na maioria das falas como variável determinante nesse processo. O representante do Fórum Nacional da Reforma Urbana,

⁸ Para mais reflexões sobre esse processo, conferir: Alfonsin *et al.* (2019) e Alfonsin, Berni e Pereira (2019).

inclusive, chama a atenção de que o próprio processo legislativo, sob essas influências, já pode revelar uma intencionalidade para que os dispositivos “não peguem”, o que também é reforçado pela fala do representante do Ministério Público e evidenciado pela fala da representante do poder público municipal.

1.4 Obstáculos

Os entrevistados também foram perguntados sobre sua percepção acerca dos principais obstáculos à implementação da agenda de reforma urbana prevista no Estatuto da Cidade, conhecida como ordem urbanística. Suas respostas são apresentadas nos próximos parágrafos.

Orlando sente, e acha que essa percepção é compartilhada pelos demais companheiros do Fórum, que um dos principais obstáculos é a questão da terra no Brasil. É um problema estruturante e difícil de controlar, que consegue bloquear instrumentos que visem a promoção da reforma urbana. A estrutura de poder e os agentes que são beneficiados por ela constituem esse obstáculo. Essa estrutura tem “fortes âncoras” nos três poderes, e o Judiciário desempenhou um papel de enfrentar pouco ou nada o problema fundiário no Brasil. Para Orlando, o Judiciário é uma das estruturas mais atrasadas de nossa sociedade, até porque não tem a ideia de “gestão” presente nas esferas executiva e legislativa. O Judiciário, assim, contribuiu para a manutenção de interesses dominantes no Brasil. Exemplo disso pode ser encontrado na desigualdade identificável na dificuldade em se regularizar imóveis localizados em terras da União em diferentes contextos, conforme a classe social dos ocupantes.

A vontade política do gestor, na percepção da técnica municipal, foi determinante. Vários gestores não se preocuparam em dar prosseguimento a uma agenda de reforma urbana. Por outro lado, mesmo o corpo técnico, na leitura de Andréa, não pareceu ter noção do potencial desses instrumentos, preferindo seguir mecanicamente as orientações dos gestores. Nesse sentido, instrumentos inseridos na agenda de reforma urbana seriam obstáculos ao trabalho do município. Alguns técnicos menosprezavam o papel do EC, concentrando-se apenas no PDDUA, e o EC seria vista como uma complicação à sua aplicação:

Então, essas pessoas operam no licenciamento e os instrumentos criam uma dificuldade (digamos). Uma coisa a mais para eles fazerem. Eles criam casos, criam complicações do ponto de vista desses profissionais. Então, eles também não compram muito dessas ideias para levar adiante. Vi isso, alguns colegas dizendo que o Estatuto é uma leizinha, que não tinha nada a ver, coisas desse tipo. Porque os instrumentos importantes para a cidade eram aqueles que a gente já usava. então, não tinha que estar inventando nada novo.

Segundo Cláudio Ari, a iniciativa privada conseguiu traçar estratégias efetivas para manter seus interesses protegidos na gestão urbana. Exemplo disso é o financiamento de campanhas políticas. Ao mesmo tempo, as dificuldades na mobilização da sociedade civil em pautar a reforma urbana não conseguiram estabelecer um contrapeso efetivo contra os interesses do poder econômico. Há um predomínio da agenda neoliberal nas cidades. Ele relata sua tentativa em questionar a privatização de praças e parques em Porto Alegre, mas seus esforços foram solitários: ele teve dificuldade em reunir outros agentes que somassem suas vozes. Assim, ganhou força o discurso liberal da “eficiência” na gestão das cidades. As praças, cujo maior valor é serem públicas, foram então sujeitas aos interesses de mercado. Além de forte, o discurso neoliberal é sutil, mesclando-se a argumentos e discursos convincentes e sedutores, além de serem amplamente aceitos entre autoridades. A desorganização e desinformação da sociedade civil não consegue estabelecer um contraponto firme.

De acordo com Beto Aguiar, um obstáculo é o poder econômico, que influencia decisões político-jurídicas e emite discursos sobre a regulação do espaço urbano em vários de seus aspectos, como a habitação, o saneamento básico e o transporte público. As tendências de privatização de serviços urbanos é característica desse obstáculo, em sua leitura. Ele argumenta que esses discursos influenciam, inclusive, o sistema de justiça, determinando percepções de juízes e de promotores do Ministério Público, por exemplo, com algumas exceções (como membros do Ministério Público Federal e das defensorias públicas). Outro obstáculo é a dependência do poder executivo municipal para a implementação da política urbana. Para Beto Aguiar, é comum que gestões municipais deem preferência aos interesses de grupos de maior poder econômico, dando menor importância à participação popular.

No que diz respeito aos obstáculos à efetividade da reforma urbana prevista no Estatuto da Cidade, há uma convergência das percepções reveladas pelas falas do representante do Fórum Nacional Pela Reforma Urbana, do representante do Ministério Público e do representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia: o principal obstáculo seria a força e a influência do interesse de grupos detentores de grande poder econômico, que é capaz de contaminar a atividade de agentes públicos, como representantes dos poderes legislativo e executivo municipais, além do judiciário. Uma perspectiva interessante, no entanto, é revelada pela representante do poder público municipal: a falta de valorização dada pelos técnicos municipais ao conteúdo do Estatuto da Cidade, percebido por eles como fonte de dificuldades na execução de seu trabalho, pode ser, também, um obstáculo à efetivação da reforma urbana preconizada pela lei. A fala da arquiteta entrevistada revela uma resistência cultural que acaba

contaminando as instâncias administrativas, reforçando uma percepção, também, do que acontece nas trincheiras do Poder Judiciário⁹.

1.5 Relacionamento entre os atores

Os entrevistados foram questionados acerca de quais atores teriam colaborado mais, e aqueles que haviam prejudicado o desenvolvimento de uma agenda da reforma urbana em âmbito local e nacional. Abaixo serão expostas as ideias manifestadas por cada ator.

Para a entrevistada técnica municipal, as entidades mais atuantes em prol da reforma urbana foram àquelas indicadas pelo Instituto de Arquitetos e pelo próprio Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), onde ocorreram importantes debates, mas sempre pontualmente. Destaca que pouco se discutiu questões relativas aos instrumentos da política urbana. Os atores que mais atuaram contra a agenda de reforma urbana foram as entidades vinculadas à construção civil, que passaram a ocupar cadeiras no Conselho de Plano Diretor, impondo a lógica do capital. Com a Câmara de Vereadores foi adotada estratégia semelhante, visando influenciar o modo como as leis são pensadas, priorizando os interesses da iniciativa privada.

Orlando Jr., integrante do Fórum Nacional de Reforma Urbana, compartilha do mesmo entendimento. Podendo haver uma variação a depender da área, os proprietários de terra, incorporadores imobiliários e o mercado financeiro estão diretamente ligados aos processos de financeirização da terra. A esse grupo, adiciona a construção civil, de infra-estrutura, e empresas de mobilidade urbana (e.g. Uber). Em seu entendimento, aqueles que vêm acrescentando na luta pela reforma urbana, estão os moradores de regiões afetadas, movimentos sociais e ligados à emergência ambiental, além de grupos culturais. Apesar das contradições internas aos grupos, esses atores compartilham de uma noção de que a cidade é um bem coletivo, pertencente a todos, motivo que impulsiona suas mobilizações pelo direito à cidade.

Em suma, para Orlando Jr. a disputa sobre o direito à cidade e a reforma urbana se estabelece entre aqueles que enxergam a terra como um ativo financeiro, e os que a veem como um bem comum, pertencente à coletividade.

⁹ Ver, a respeito do tema, o estudo do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP: ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, 2016, p. 421-453. DOI: 10.12957/dep.2016.22951. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/d73a/a8ff265d37a683ad774e90cb765d3b69dc3a.pdf>.

O dirigente do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Beto Aguiar, acredita não haver espaço para a discussão sobre reforma urbana em um regime capitalista. Assim como Orlando Jr. sustenta que os grandes responsáveis pelo desenvolvimento de uma reforma urbana no Brasil são os movimentos sociais, destacando o MNLN, como o mais combativo deles. Isso se dá em razão da mobilização que promovem, pautando os debates em torno do direito à cidade, botando o “dedo na ferida” e mostrando como cada vez mais há famílias empurradas para a invisibilidade.

Outro ponto que merece atenção é o diálogo entre os movimentos sociais e os atores técnicos como engenheiros e arquitetos. Afirmo que a colaboração entre esses grupos permite uma expansão dos saberes, principalmente sobre a realidade daqueles que vivem nas periferias, que moram muitas vezes em locais sem acesso a logradouros, e sobre a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária.

Por fim, Beto Aguiar afirma que, para determinados assuntos, há possibilidade de diálogo com o empresariado, mencionando como exemplo a uma PEC que teria sido construída conjuntamente, visando estancar o "déficit" habitacional em um prazo de trinta anos. Mas, tem a clareza de que a iniciativa privada só realiza essa categoria de parceria onde verifica a possibilidade de ganho, se a proposta fosse a instituição de IPTU progressivo, não haveria alinhamento, isso também pode ser notado em sua resposta para o questionamento relativo aos obstáculos para implementação de agenda de reforma urbana.

Cláudio Ari, integrante do Ministério Público do RS, concorda com os demais, exaltando a atuação dos movimentos sociais por moradia. Contudo, afirma que esses não seriam tão ambiciosos em suas lutas, pois não estariam buscando uma reforma urbana (sentido amplo), mas que estariam interessados na defesa das condições básicas de moradia. O único movimento que teria destoado a essa lógica seriam a Ocupação dos Lanceiros Negros. O grupo que luta em favor da reforma urbana inclui os acadêmicos e pesquisadores do assunto, por entender que promovem o debate urbanístico, favorecendo a implementação de uma agenda de reforma urbana. No polo oposto, verifica-se um baixo engajamento de atores como o Ministério Público e a Defensoria Pública Estaduais, permitindo uma maior atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, dominados por uma visão neoliberal e privatista das cidades.

Interessante observar que, apesar das posições distintas ocupadas pelos atores entrevistados, há um certo padrão em suas respostas. Com exceção da técnica municipal, os demais apontaram, entre outros, os movimentos sociais como os principais agentes na luta pela implementação de uma agenda de reforma urbana. No que diz respeito aqueles que vem

prejudicando essa agenda, houve unanimidade entre os entrevistados. Todos fizeram menção, de alguma forma, à atuação da iniciativa privada, que atua de forma bem homogênea, aparelhando órgãos do Estado e exercendo pressões sobre os Poderes da República.

1.6 Autocrítica

O último questionamento feito pedia que os entrevistados refletissem sobre suas atuações de modo crítico, pensando naquilo que poderiam ter feito para que o Estatuto da Cidade tivesse maior efetividade.

Para o Promotor de Justiça, Cláudio Ari, o que faltou ao Ministério Público foi atuar com prioridade sobre casos relativos ao direito à cidade. Outra questão que levanta é a falta de expertise para atuar nessa área, e sugere que o MP deveria contratar cientistas políticos especializados em políticas públicas para assessorar sua atuação. Com relação à atuação do MP nos tribunais, acredita que houve pouco interesse em uma atuação mais efetiva por meio, por exemplo, do controle de constitucionalidade, especificamente sobre o direito à moradia, faltou empenhar as experiências que o Ministério Público já possuía na defesa de outros direitos.

Beto Aguiar, membro do MNLM, compreende que, com o passar do tempo, houve uma institucionalização das lutas pela reforma urbana, o que teria limitado os atores sociais às “caixinhas do Estado”. Isso desmobilizou as lutas coletivas, impossibilitando a transversalidade das pautas, motivo pelo qual o planejamento do MNLM para os próximos anos são o da unificação das lutas e da construção coletiva de intervenções nos territórios, se opondo ao desmonte de todas as conquistas obtidas ao longo de anos de batalha. Esse posicionamento vem como resposta à, entre outras coisas, aprovação da “PEC da Morte” (PEC n. 55/2016), a partir da qual todos os gastos públicos foram congelados por vinte anos. Outro problema identificado pelo entrevistado foi a falta da realização de trabalho de base, conscientizando a população sobre a importância das lutas e da democracia representativa.

Para a técnica municipal, o maior problema foi que a promoção de uma agenda de reforma urbana, ficou muito limitada a determinados grupos na municipalidade, foram “[...] alguns grupos que se empenharam em promover algumas ações e alguns projetos vinculados aos instrumentos.”. Essa atuação contida do corpo técnico foi seguida pela ausência de interesse em dar prosseguimento nos projetos, por parte do Prefeito. A entrevistada defende haver uma forte desagregação do corpo técnico, questionando se isso seria um comportamento específico

dos arquitetos treinados a pensarem por projetos, e não coletivamente. Adiciona-se isso ao fato de que a conjuntura político-social não favorece o corporativismo técnico.

O membro do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Orlando Jr, entende que o Brasil está experienciando um momento de inflexão ultraconservadora, o que vem impactando diferentes instituições e marcos regulatórios. Acredita ser um momento para identificar os elementos que propiciaram a instauração desse quadro. Ele, assim como Beto Aguiar, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, acreditam que algo que deve ser explorado são os territórios populares e a “adesão na base”, pois os movimentos conservadores têm obtido sucesso em amealhar grupos nos territórios. Grupos progressistas teriam deixado de olhar para os territórios como lugar estratégico, limitando-os a “receptáculos de projetos”, ignorando o todo complexo que os constitui. O próprio Orlando Jr. tem se comprometido a repensar e recolocar o território em um papel de protagonismo, visto que abarca toda uma série de equipamentos de uso comunitário, escolas públicas, postos de saúde, etc. Defende que grupos conservadores como o tráfico e igrejas neopentecostais têm articulado padrões de solidariedade e coesão social que permitam a perpetuação de ideais conservadores.

A partir da fala dos atores, pode-se notar haver uma certa convergência, mesmo que implícita, sobre a falta de conhecimento sobre o Estatuto da Cidade, sobre direito à cidade, e sobre reforma urbana. A seu modo, cada entrevistado relatou a possibilidade de ter se investido mais no conhecimento geral sobre a temática. Orlando Jr. e Beto Aguiar, representantes dos movimentos, reforçam a ideia da importância dos trabalhos de base, e dos efeitos deletérios que a política ultraconservadora-neoliberal tem causado em todas as poucas conquistas obtidas até o momento, destacando a “PEC da Morte”. Cláudio Ari destaca a falta de conhecimento técnico do MP para atuar nessas causas, mas, principalmente, um desinteresse da instituição em agir, judicialmente, para promover o direito à cidade, da mesma forma como fez em outros casos. Por fim, a técnica municipal entende que o individualismo dos arquitetos municipais atrapalha a formação de uma consciência corporativa sobre a importância da implementação de uma agenda de reforma urbana.

Considerações finais

A investigação qualitativa realizada produziu dados que permitem afirmar que, no caleidoscópio que se forma a partir dos olhares dos atores sobre o Estatuto da Cidade, há muito poder explicativo para o que aconteceu (ou não aconteceu) com a aplicação do Estatuto da

Cidade nos municípios brasileiros. Sem perder de vista que esta foi uma pesquisa de caráter amostral, sem pretensão censitária, é possível afirmar que os achados da pesquisa podem trazer pistas para compreender melhor as dificuldades na implementação da lei não apenas em Porto Alegre, mas em cidades de todo o país.

Uma das conclusões a que se chega quando se analisam as *expectativas* dos atores entrevistados, é que um ciclo vicioso se criou no momento em que o olhar dos técnicos responsáveis pela regulamentação do Estatuto da Cidade a nível municipal, foi de uma certa “preguiça”, no sentido de já terem o plano diretor como lei a observar, sendo o Estatuto da Cidade percebido como “mais uma lei”. Ao mesmo tempo, o Ministério Público, que é o órgão de controle da Administração Pública, não conseguiu tornar a tutela da ordem urbanística uma prioridade institucional, em função da hegemonia da pauta ambiental no âmbito interno.

A postura desses dois atores institucionais redundou em um cenário cômodo para o mercado imobiliário, já que tal ator não tem interesse político ou econômico na reforma urbana. Em boa medida, esse ator pode ignorar a lei, pois os próprios órgãos públicos ignoram. Na presente investigação esse desprezo do mercado imobiliário pelo Estatuto da Cidade se revelou na negativa em responder à entrevista que geraria os dados aqui analisados. A não realização da entrevista com esse ator chave permite apenas inferências, portanto, de como o Estatuto da Cidade é percebido, mas o desinteresse em participar da pesquisa pode ser lido como sintomático do olhar, possivelmente “desconfiado”, da indústria da construção civil para uma lei que preconiza o direito à cidade, a gestão democrática da política urbana e a recuperação da valorização imobiliária que decorre dos investimentos públicos. Talvez tais orientações para a política urbana a ser conduzida pelos municípios seja claramente contrária aos interesses de um setor que lucra com o processo de produção de cidade e está mais interessado na celeridade dos negócios do que em garantir a ampliação dos direitos urbanos para as populações de menor renda, a participação popular nos processos de tomada de decisão e na devolução, para a coletividade, de parte das mais valias geradas pelo processo de urbanização. Finalmente, quando a Administração Pública não tem grande entusiasmo com a lei federal de desenvolvimento urbano, são os movimentos sociais que ficam estigmatizados, pois se tornam os grandes defensores da aplicação do Estatuto da Cidade. A mobilização de articulações nacionais como o Fórum Nacional da Reforma Urbana e de movimentos sociais como o Movimento Nacional de Luta pela moradia, aqui entrevistados, foi, sem dúvida, uma grande difusora dos conteúdos do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros, mas o preço a pagar foi o de um desgaste nos contextos locais.

Este caleidoscópio circular e vicioso, reflete-se no olhar do Poder Judiciário sobre a lei. Em que pese que nenhuma entrevista tenha sido realizada com membros da magistratura, pesquisas anteriormente realizadas demonstram claramente uma hegemonia do “modelo proprietário”, na jurisprudência do TJRS, por exemplo, em relação à ordem jurídico-urbanística preconizada pelo Estatuto da Cidade¹⁰ e as questões podem estar relacionadas: como não há engajamento institucional nem da Administração Pública nem do Ministério Público, a pauta do direito à cidade, da reforma urbana e da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade acaba por não ter visibilidade no Judiciário, que segue, na maior parte das vezes, tomando decisões que ignoram a lei federal de desenvolvimento urbano.

Outra conclusão que emerge da investigação diz respeito às consequências da estratégia que foi adotada pelos movimentos populares entrevistados em relação ao Estatuto da Cidade. Tanto o representante do movimento nacional de luta pela moradia quanto o representante do Fórum Nacional de Reforma Urbana relataram que os movimentos avaliaram como importante, depois que a lei foi aprovada em 2001, ocupar os espaços institucionais de tomada de decisões sobre a política urbana e habitacional, muito especialmente os conselhos municipais e estaduais de política urbana. O olhar desses atores convergiu no sentido de constatar que a estratégia exauriu os movimentos, tendo implicado em absorção de seus melhores quadros pela dinâmica da institucionalidade, esvaziando a mobilização junto à base e as ações anteriormente realizadas pelos movimentos, bem como retirando tais lideranças de seus territórios de inserção.

Note-se que esse sentimento de “esgotamento” do movimento fecha o círculo da baixa implementação do Estatuto da Cidade e, mais grave ainda, encurrala a pauta da reforma urbana quando o ciclo Temer-Bolsonaro passa a propor uma série de reformas legais que implicam na desdemocratização do país¹¹: os movimentos populares, justamente os atores mais comprometidos com a pauta da reforma urbana, apostaram nos conselhos que são extintos no ciclo de desdemocratização. A armadilha se fecha, pois já não há mais presença orgânica nos territórios e, portanto, a resistência ao desmonte da política urbana se torna mais difícil.

¹⁰ Ver a pesquisa em: ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, 2016, p. 421-453. DOI: 10.12957/dep.2016.22951. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/d73a/a8ff265d37a683ad774e90cb765d3b69dc3a.pdf>.

¹¹ Ver, a respeito: ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina Lopes; MARIUSSI, Ivone Fátima; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da Política Urbana da Política Urbana no Brasil. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em 21 dez. 2021.

No que diz respeito ao olhar sobre a *efetividade* dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a pesquisa encontra uma grande convergência: os instrumentos que interessam ao mercado imobiliário, como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, foram os instrumentos que encontraram maior efetividade, ao passo que aqueles ligados ao tema do cumprimento da função social da propriedade, tiveram dificuldades em prosperar. Neste ponto, a avaliação é unânime e aponta para uma relação do ator “mercado imobiliário” com o Estatuto da Cidade que se mostra bastante utilitarista, pois a indústria da construção civil só se envolveu com os temas que interessavam financeiramente aos negócios imobiliários.

A pesquisa também revela a existência de dois momentos distintos na trajetória do Estatuto da Cidade. Um primeiro momento é de grande incentivo à implementação de instrumentos por estruturas do governo federal, como o Ministério das Cidades criado no primeiro ano do governo Lula. Um segundo momento, especialmente após o impeachment da Presidenta Dilma, é aquele em que esse apoio institucional desaparece e se intensifica um certo “abandono” da pauta da reforma urbana pelos entes da Federação. A percepção dessa cronologia foi outro ponto de coincidência nas avaliações: o movimento de inflexão ultraliberal¹² no Brasil repercutiu não apenas nacionalmente, mas impactou fortemente a ordem urbanística dos municípios. A expressão “boiada urbanística”, por exemplo, tem sido bastante usada no último período, para caracterizar o que acontece nos municípios brasileiros em relação à legislação construída com base no Estatuto da Cidade.

De fato, os achados da investigação dialogam muito com os relatos sobre os processos de revisão de planos diretores ocorridos durante a pandemia, por exemplo. Diminuição da participação popular, revisões “relâmpago”, alterações de regimes urbanísticos e zoneamento das cidades, em um claro processo de desregulamentação, tem sido observado em todo o Brasil. Observa-se um movimento de fortes retrocessos urbanísticos e avanço das propostas do mercado imobiliário nas cidades de norte a sul do país. As alterações legislativas afastam-se das diretrizes da Política Urbana e tornam mais distante a efetividade do Estatuto da Cidade.

A boa notícia é que esses processos de erosão da ordem urbanística começam a encontrar resistências locais e a tendência aponta para uma retomada do associativismo e da organização de base territorial visando a incidência nesses processos de luta pelo direito à

¹² Ver um texto para discussão sobre esse tema em: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. *Observatório das Metrópoles*, Texto para Discussão 012, Rio de Janeiro, 2020, p. 1-72. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

cidade¹³. No caleidoscópio que se forma a partir dos olhares sobre o Estatuto da Cidade, há uma clara disputa em torno da política urbana. Conclui-se que ao lado dos movimentos populares, seria necessário um maior engajamento da sociedade civil e, idealmente, do Ministério Público da ordem urbanística, como órgão de controle da Administração Pública na tutela da ordem urbanística, a fim de resguardar o legado da lei federal de desenvolvimento urbano. Esse seria o movimento capaz de garantir que a política urbana se tornasse uma política de estado, para além de uma política implementada (ou não), de acordo com aleatórios projetos de governo, que podem se alternar a cada eleição municipal.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, 2016, p. 421-453. DOI: 10.12957/dep.2016.22951. Disponível em:

<https://pdfs.semanticscholar.org/d73a/a8ff265d37a683ad774e90cb765d3b69dc3a.pdf>.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo [et. al.]. (Org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 9, 2019, p. 359-366.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina Lopes; MARIUSSI, Ivone Fátima; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da Política Urbana da Política Urbana no Brasil. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em 21 dez. 2021.

¹³ Ver, a respeito: ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; GUIMARAES, Fernanda Madalosso; SEGATT, Flávia; BERNI, Paulo Eduardo; OLIVEIRA, Pedro Acosta; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Ninguém solta a mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à COVID-19. *InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 23-50, 2021. DOI: 10.26512/insurgencia.v7i1.35658. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/35658/30478>. Acesso em: 21 dez. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; GUIMARAES, Fernanda Madalosso; SEGATT, Flávia; BERNI, Paulo Eduardo; OLIVEIRA, Pedro Acosta; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Ninguém solta a mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à COVID-19. *InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 23-50, 2021. DOI: 10.26512/insurgencia.v7i1.35658. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/35658/30478>. Acesso em: 21 dez. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, nº 1, 2019, p. 168-193. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>.

BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CRUZ, Milton. *A cidade e a modernização: sociedade civil, estado e mercado em disputa pelo conceito de planejamento urbano*. Curitiba: Appris, 2018.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes et. al. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 1ª ed., 2021.

IBDU - Instituto Brasileiro De Direito Urbanístico; EDEPE – Escola da Defensoria Pública de São Paulo. *Vinte anos do estatuto da cidade: balanço e perspectivas*, Painel com Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Nelson Saule Júnior. Youtube, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kapVHYI7Ldc&t=4143s>. Acesso em: 20 nov. 2021.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 254-294.

RIBEIRO, Djamila. *Lugar de fala*. São Paulo: Pólen, 2019.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. *Observatório das Metrópoles*, Texto para Discussão 012, Rio de Janeiro, 2020, p. 1-72. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

ROLNIK, Raquel. O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo Direito à Cidade. In: PERES, Lino Fernando Bragança (Org.). *Confrontos na cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território/IT Cidades, 2022. 852 p. Disponível em: <https://ldarq.paginas.ufsc.br/files/2022/03/ConfrontosnaCidade-vrtl.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

VIVEIROS, Liana. *Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no mundo*. Salvador: EDUFBA-PPGAU, 2020.

Como citar este artigo:

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Um caleidoscópio chamado estatuto da cidade: vinte anos da lei federal de desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. **Revista Culturas Jurídicas**, V. 10, n. 25, p. 167 - 190, 2023. Disponível em:

—

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Um caleidoscópio chamado estatuto da cidade: vinte anos da lei federal de desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. **Revista Culturas Jurídicas**, V. 10, n. 25, p. 167 - 190, 2023. Available for access: ____

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Um caleidoscópio chamado estatuto da cidade: vinte anos da lei federal de desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. **Revista Culturas Jurídicas**, V. 10, n. 25, p. 167 - 190, 2023. Disponível em: _____