

Entrevista: Edésio Fernandes, professor e urbanista

A Constituição de 1988 estabeleceu o direito às cidades sustentáveis, o que deve ser feito por meio de uma política urbana que promova o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes, conforme dispõe o *caput* do artigo 182. A razão para a preocupação do legislador constituinte originário é o fato de a maior parte da população se concentrar nos núcleos urbanos, fenômeno esse que deverá se intensificar mais na América Latina e no mundo de maneira geral.

Divulgação



Professor Edésio Fernandes
Divulgação

Por isso, a lei fundamental trouxe um capítulo específico para tratar da política urbana, o qual foi constituído pelos artigos 182 e 183. A despeito do seu conteúdo avançado, existia a compreensão de que sem uma lei geral, dedicada à cidade e seus instrumentos de planejamento urbano destinados à diminuição da valorização predatória da terra urbana, mediante combate à especulação imobiliária, e da segregação socioespacial, não seria possível implementar as várias inovações trazidas pela Lei Maior, uma vez que tais instrumentos não seriam autoaplicáveis. Isso guardava fundamento na exigência de uma lei nacional que desse exequibilidade à política urbana traçada na Constituição, haja vista o disposto no artigo 182 c/c 24, inciso I, § 1º, da Carta Magna, este segundo o qual a competência para editar as normas gerais em Direito Urbanístico é da União.

No dia 10 de julho de 2001 foi editada a [Lei Federal nº 10.257/2001](#), denominada de Estatuto da Cidade, o qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Isso implica dizer que houve uma espera de cerca de 13 anos para que a matéria fosse disciplinada, o que é muito tempo para um assunto de tamanha importância social, econômica, urbanística e ambiental. Festejado internacionalmente como um marco regulatório pretensioso e de vanguarda, o Estatuto da Cidade, nesses últimos 20 anos, fez com que os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes saíssem dos iniciais 5% de cobertura por Planos Diretores para 95%, sem que, todavia, conseguissem mudar as superestruturas urbanas sobre as quais se sustentam cidades brasileiras profundamente assimétricas e desiguais.

Diante disso, a coluna *Ambiente Jurídico*, publicada pela **ConJur**, convidou o professor **Edésio Fernandes**, um dos maiores especialistas no tema, para falar sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade.

Bacharel em Direito, Edésio Fernandes é especialista em Urbanismo pela UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) e doutor e mestre em Direito pela Universidade de Warwick (Reino Unido), autor e organizador de diversas obras sobre Direito Urbanístico.

Leia abaixo a entrevista:

Qual a importância do Estatuto da Cidade enquanto marco legal do Direito Urbanístico no Brasil?

Edésio Fernandes — A Lei Federal nº [10.257/2001](#), o Estatuto da Cidade, é a lei-marco do Direito Urbanístico, esse ramo novo e ainda pouco conhecido do Direito Público brasileiro.

A aprovação do estatuto gerou uma enorme expectativa de que as experiências promissoras, mas até então limitadas, de promoção de reforma urbana pelos municípios nos anos 1990, por meio da aprovação de seus planos diretores municipais (PDMs), ganhariam fôlego maior, dando assim sentido concreto ao princípio constitucional da função social da propriedade.

Fruto da mobilização social, além da sua legitimidade sociopolítica, essa lei também tem outra característica especial no cenário jurídico brasileiro: o EC não apenas contém uma lista de princípios e diretrizes de política urbana e reconhece nominalmente diversos direitos sociais e coletivos, mas também estabelece uma série de processos, mecanismos, instrumentos e recursos a serem incorporados de alguma forma nos PDMs para possibilitar a materialização dos princípios declarados e dos direitos reconhecidos.

Chamada por muitos de "caixa de ferramentas" [o EC contém mais de 30 instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros], a lei propôs uma articulação rara entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano.

O aniversário de 20 anos da aprovação do estatuto coincide com o movimento de revisão, em diversos casos pela segunda vez, dos PDMs, tal como determinado pela própria lei. Contudo, se no primeiro momento havia um grande otimismo em torno da lei, atualmente há uma série de críticas aos PDMs e mesmo um certo descrédito em relação a essa lei-marco.

Refletindo sobre a trajetória do EC ao longo dos 20 anos, identifiquei uma série de deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico e da política urbana:

- 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*; e
- do regime das *Zeis* (Zonas Especiais de Interesse Social), que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro — ao *pós-Zeis*, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames.

Esses deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico estão na base de três momentos que podemos identificar de maneira esquemática na evolução da aplicação do EC nos últimos 20 anos, e talvez possa se também dizer que já estamos chegando em um quarto momento, quais sejam: otimismo; desconfiança; descrédito; e quem sabe um certo abandono da Lei Federal.

Um primeiro momento de otimismo começou quando o EC foi aprovado, saudado, celebrado e premiado: a aprovação do EC gerou um grande esforço nacional no Brasil de elaboração de uma nova geração de PDMs, inclusive pela ação do Ministério das Cidades na sua primeira versão.

As primeiras conferências nacionais, estaduais e municipais das cidades oxigenaram a discussão sobre a política urbana no país. O Brasil ganhou prêmios internacionais e entrou para o Rol de Honra da ONU por ter aprovado essa lei, que era e ainda é objeto de inveja e cobiça de ministros e primeiros-ministros em diversos países, bem como fonte de inspiração internacional.

De fato, a literatura internacional sobre a lei é significativa, debates de todo tipo têm sido promovidos, e diversos países e cidades estrangeiras têm considerado como incorporar aspectos do EC em suas ordens jurídico-urbanísticas. Contudo, um segundo momento de uma certa desconfiança em torno da lei começou alguns anos mais tarde, decorrente sobretudo de críticas crescentes dos movimentos sociais preocupados com o processo de mercantilização alarmante das cidades, especialmente face ao avanço de operações urbanas e vendas de créditos, direitos e Cepacs promovidas no contexto jurídico da aplicação de PDMs tal como previsto pelo EC. Porém, fora de um contexto claro de governança da terra urbana que afirmasse os princípios e diretrizes de política urbana do próprio EC.

Cerca de dez anos mais tarde, talvez, começou um momento de descrédito do EC com diversas avaliações negativas dos novos PDMs e uma visão generalizada de inefetividade dos instrumentos para materializar os princípios de política urbana — apontando assim um descompasso entre os princípios e instrumentos da lei e sua aplicação, e isso em um contexto maior de agravamento da crise urbana no país.

Parece que hoje em dia estamos caminhando na direção até mesmo de um certo abandono da Lei Federal. Mesmo antes da pandemia, tenho percebido resistências municipais crescentes à atualização dos PDMs, enquanto novas leis, medidas provisórias e decretos têm sido sistematicamente aprovados pelo Governo Federal, e também por alguns estados e municípios, propondo as bases de outra cultura jurídico-político-urbanística que não aquela do EC. Uma cultura de orientação neoliberal, processo esse confirmado e agravado por diversas decisões judiciais que também estão promovendo retrocessos.



É verdade que ao longo de todo esse período de 20 anos certamente tem havido muita falta de informação, e muita desinformação acerca da Lei Federal no meio jurídico e na sociedade mais ampla. O fato é que a maioria dos juristas e juízes [e também dos cidadãos brasileiros] ainda não conhece o EC, a maioria das sentenças judiciais não incorpora os princípios dessa Lei Federal, e a maioria das faculdades também não ensina Direito Urbanístico.

Agora, é verdade também que tem havido disputas crescentes de interpretação e apropriação da lei entre juristas, urbanistas e atores diversos, com uma apropriação crescente e seletiva de certos instrumentos da lei pelas forças de mercado imobiliário e financeiro — proprietários, promotores imobiliários e investidores diversos —, a tal ponto que ironicamente hoje em dia é mais fácil falar da noção de mais-valias urbanísticas — tabu até poucos anos atrás — do que justificar um simples aumento do IPTU. Provando o que sempre afirmei: o Direito Urbanístico não é um mero instrumento como muitos urbanistas imaginam, mas sim uma arena de conflitos.

Mais do que nunca, o EC e o Direito Urbanístico são objeto de disputa sociopolítica renovada e acirrada.

Depois de 20 anos de vigência, é possível apontar o que não deu certo e por quê?

Fernandes — Ao longo dos últimos 20 anos o EC certamente permitiu avanços importantes, começando com o fato de que, em que pese seus problemas e limites, centenas de municípios aprovaram as bases de sua ordem territorial — quando anteriormente a enorme maioria quase nada tinha nesse sentido. Antes de fazer qualquer crítica ao EC, acho fundamental reconhecer diversos avanços inegáveis:

- dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que tinham a obrigação legal de elaborar seus PDMs, cerca de 1.450 o fizeram em alguma medida e de alguma maneira — o que é em si um feito histórico, já que até então a maioria dos municípios não tinha quase nada de significativo em termos jurídicos e urbanísticos;
- da mesma forma, em que pese as distintas qualidades sociopolíticas dos processos, houve uma série de avanços inegáveis em termos da participação popular nos PDMs, inclusive com a anulação judicial de alguns por falta de participação adequada;
- houve uma produção recorde de informações, dados, mapas e fotografias sobre as realidades municipais, até então amplamente desconhecidas;
- áreas importantes da política urbana como proteção jurídica do patrimônio e meio ambiente ficaram um pouco mais consolidadas nos novos PDMs;
- milhares de *zonas especiais de interesse social* (Zeis) foram demarcadas pelo país afora; e fato, para muitos analistas talvez seja esse o maior avanço dessa geração de PDMs, assim permitindo que centenas de milhares de pessoas pudessem continuar vivendo em assentamentos informais consolidados.



Contudo, a desconfiança em torno da lei que se formou ao longo da primeira década de sua aplicação decorreu em boa parte do fato de que os PDMs não mudaram automaticamente as realidades urbanas e sociais. Pelo contrário, a maneira seletiva como alguns dos instrumentos foram utilizados e apropriado por forças do mercado imobiliário certamente agravou problemas antigos de segregação, especulação e gentrificação das cidades, especialmente como resultado do deslocamento recorde de bens e recursos do setor público para o setor privado — terras, créditos de construção, subsídios, anistias, benefícios, renúncias, etc. —, principalmente através de programas de renovação urbana, revitalização, requalificação, promovidos pelos municípios em processos opacos e em nome de um suposto interesse público.

A primeira avaliação dos novos PDMs também indicou um descrédito crescente da parte de diversos atores sociais porque muitos desses planos não estariam considerando as realidades urbanas e sociais do país, especialmente nas regiões norte e nordeste e nas cidades médias e pequenas; que seriam em muitos casos cópias artificiais de modelos formais; que seriam excessivamente complicados e burocráticos, quando não ininteligíveis; que não conteriam uma definição clara das prioridades e sem considerar a pouca capacidade de gestão dos municípios.

Muitas leis municipais foram mudadas sem participação popular adequada e revisões parciais posteriores dos planos descaracterizaram muitos deles; a revisão dos PDMs na pandemia tem sido outro fator de conflito.

Mas, para mim, a questão central a ser discutida é que os urbanistas e gestores urbanos brasileiros, assim como os juristas em geral, não entenderam que a proposta do EC era mudar a natureza do planejamento territorial urbano — e como resultado ainda prevalece uma visão tradicional de planejamento regulatório que não se dispõe a interferir diretamente na estrutura da propriedade imobiliária.

A enorme maioria dos PDMs e das leis urbanísticas que os apoiam ainda se limita a dizer "o que pode ser feito onde, como, quando e por quem", mas, além de não dizer "não pode", tampouco diz "tem de fazer" — e assim não impõe obrigações aos proprietários e não enfrenta diretamente a estrutura fundiária brasileira que envolve um estoque gigantesco e perverso de imóveis e terrenos vazios — há quase 6 milhões de imóveis e construções vazias e subutilizadas no país, convivendo com um déficit habitacional em torno de 6 milhões de unidades, e isso sem falar do enorme estoque de lotes com serviços que são mantidos vazios pelos proprietários.

Pela mesma razão, não separando direito de construção do direito de propriedade, há pouquíssima recuperação da valorização urbanística na enorme maioria dos PDMs. Pior, quando há alguma recuperação dessa valorização imobiliária, ela tem se dado de forma que não promove a redistribuição socioespacial dos recursos gerados, e tudo isso em um contexto de crise generalizada de moradia, periferização da pobreza, crescimento da informalidade, e aumento dos despejos e remoções.

Ao mesmo tempo, esse descompasso entre os princípios da política urbana — a agenda da reforma urbana — e a aplicação seletiva de instrumentos do EC tem se dado em contexto de esvaziamento, repressão e mesmo criminalização crescentes da mobilização social. Os conselhos e conferências das cidades foram esvaziados em todas as esferas governamentais. Não houve uma mudança da cultura urbanística do país: para mim, o maior problema da lei não é a lei em si, em que pesem seus limites, mas as condições de sua leitura, interpretação e aplicação.

O EC foi abraçado pela metade, em especial pelos urbanistas, gestores, juízes, promotores e pela sociedade civil. O discurso de direitos nele contido não foi materializado, mesmo porque a sociedade brasileira tem demandado pouco esses direitos nominalmente reconhecidos pelo EC.

A heroica ação da Defensoria Pública tem sido a grande revelação nesse contexto, já que a ação do Ministério Público se tornou ambivalente: no começo era bem mais promissora e posteriormente se mostrou mais sólida na área ambiental do que na área urbanística, especialmente quanto às questões de moradia social.

Muito desse descrédito que hoje existe em diversos setores em torno da lei decorre da falta de compreensão da centralidade sociopolítica e socioeconômica da questão urbana e sobretudo da questão fundiária: é fundamental fazer essa articulação entre política urbana e política fundiária. O Ministério das Cidades foi o primeiro a ser rifado pelo governo em busca de "governabilidade", e desde então o que temos visto é a penetração cada vez mais agressiva de uma agenda neoliberal tosca no país.

O governo Temer começou um desmonte sistemático da ordem jurídico-urbanístico-ambiental incipiente, e o governo Bolsonaro tem "arrombado as portas" para deixar "passar a boiada" — ambiental e urbanística.

O ataque à própria noção da função social da propriedade está se dando através da PEC nº 80/2019 que está sendo discutida no momento, e a resistência aos PDMs tem mostrado o quanto o neoliberalismo também foi abraçado por municípios — enquanto a agenda da reforma urbana tem sido esvaziada no contexto mais amplo de desmobilização social.

Qual a perspectiva de futuro do EC e do Direito Urbanístico brasileiro para os próximos 20 anos? Quais são, então, as perspectivas do EC nesse contexto de disputas, crise e desmonte?

Fernandes — É fundamental lembrar que a aprovação do Estatuto da Cidade levou cerca de 12 anos — isso sem considerar as décadas de discussão do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano —, e nesse tempo a urbanização brasileira certamente mudou de natureza. Hoje o Brasil é um país pós-industrial, metropolitano, com o crescimento de cidades médias e pequenas, e cada vez mais afetado pelo processo global de financeirização da terra, da propriedade, da moradia e da cidade que envolve novos atores como fundos de investimento e fundos de pensão que ainda são amplamente desconhecidos. As formas de exclusão e segregação têm se renovado.



O desafio que nos é colocado hoje é repensar profundamente formas, modelos e sobretudo processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades à luz dessas realidades, ampliando o espaço da participação popular sempre, mas sobretudo reconhecendo novos espaços de ação comunitária direta na gestão do território e das políticas públicas e assim afirmando uma ordem pública maior do que ordem estatal.

Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, o EC ainda é um marco fundamental que permite mudanças paradigmáticas e que merece ser louvado: nós é que temos que fazer por merecer o EC.

Para tanto, temos que lutar pela sua plena implementação, para o que é fundamental interpretá-lo à luz de seus próprios princípios, para aplicar plena e consistentemente seus processos, mecanismos, instrumentos e recursos.

Os tempos requerem urgentemente que aprendamos as lições trágicas da pandemia para as cidades e para a sociedade urbana — de forma a prevenir futuras pandemias e pelo menos minimizar os impactos das mudanças climáticas em curso, bem como os efeitos dos desastres cada vez mais intensos.

O EC permite isso: afirmar a centralidade da questão fundiária; repensar o modelo de cidade; romper com a cultura do urbanismo tradicional; enfatizar valores de uso, a esfera do comum e os direitos coletivos; destacar mais o valor social da terra e moradia e menos a defesa da propriedade individual; articular política urbana e política ambiental; e buscar outras formas de ordenamento territorial que atendam às necessidades contemporâneas.

Uma última palavra: para mim, na origem dessa desconfiança e descrédito em relação ao EC há uma certa visão do Direito que urbanistas e juristas têm com muita frequência, isso é, a ideia de que o Direito seria um mero instrumento — que seria politicamente neutro, objetivo, natural, a-histórico —, quando na verdade, o Direito é essencialmente uma arena sociopolítica de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflitos.

A pandemia já deixou claro que, mais do que nunca, a hora do Direito Urbanístico é agora: conhecê-lo, ensiná-lo e sobretudo aplicá-lo se tornou questão de sobrevivência social e humana.

Fazer jus ao potencial de transformação das cidades intrínseco ao EC deveria ser o objetivo do esforço comum de aproximação plena entre urbanistas e juristas.

Date Created

07/08/2021