



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CAMPUS SÃO CRISTOVÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

KARLA VICTÓRIA MENEZES SANTOS SÁ

**SAUDOSA MALOCA: UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE EM
CONTRASTE COM A LÓGICA DE MERCADO QUE ESTRUTURA OS
ESPAÇOS URBANOS**

SÃO CRISTOVÃO/SE

2025

KARLA VICTÓRIA MENEZES SANTOS SÁ

**SAUDOSA MALOCA: UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE EM
CONTRASTE COM A LÓGICA DE MERCADO QUE ESTRUTURA OS
ESPAÇOS URBANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe – UFS, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho

SÃO CRISTOVÃO/SE

2025

KARLA VICTÓRIA MENEZES SANTOS SÁ

**SAUDOSA MALOCA: UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE EM
CONTRASTE COM A LÓGICA DE MERCADO QUE ESTRUTURA OS
ESPAÇOS URBANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Direito da Universidade Federal de
Sergipe – UFS, como requisito para obtenção do
título de bacharel em Direito.

Defendido e aprovado pela banca em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho
Orientadora

Profa. Dra. Tanise Zago Thomasi
Avaliadora

Prof. Dr. Alexis Magnum Azevedo de Jesus
Avaliador

“Não há nada como olhar, se você quer achar alguma coisa (ou assim disse Thorin aos jovens anões). Você certamente acaba achando alguma coisa, se olhar, mas nem sempre é a “alguma coisa” que você estava procurando” (J. R. R. Tolkien).

AGRADECIMENTOS

“É preciso força pra sonhar e perceber que a estrada vai além do que se vê” (Los Hermanos). Escrever esse trabalho foi uma tarefa desafiadora e gratificante: desafiadora pois analisar o direito à luz da realidade se mostrou uma tarefa bastante complexa e gratificante pois desde que entrei na universidade esse é o meu maior desejo. A presente monografia é pois, para mim, uma forma de retribuir à sociedade a oportunidade que eu tive de estudar na UFS e também apenas o início dessa jornada.

Digo que chegar até aqui não foi fácil, mas foi muito menos árduo tendo a ajuda de tantas pessoas que caminharam ao meu lado por todo esse percurso e me apoiaram em todos os momentos. Quero assim, agradecer a todos e dedicar esse trabalho a vocês:

Primeiro, gostaria de agradecer à Deus, por sempre ouvir as minhas orações e guiar todos os meus passos, sem o seu amor e a sua misericórdia eu nada seria. Em seguida, gostaria de agradecer à Nossa Senhora, por interceder por mim e sempre me cobrir com o seu manto protetor, o seu amor de mãe me mantém firme e me guia no caminho da fé.

Gostaria de agradecer também aos meus pais, a quem tanto amo: Mãezinha, muito obrigada por se fazer presente em todos os momentos e por sempre me guiar pelo melhor caminho, a senhora me inspira todos os dias a ser uma pessoa melhor e à senhora devo a minha força, fé e honestidade; Paizão, muito obrigada por sempre me acompanhar e levar nos lugares e por ser esse pai alegre e brincalhão, que sempre me faz lembrar que a simplicidade é a melhor forma de viver uma vida feliz.

Agradeço também à minha irmã querida Letícia, você é a minha maior inspiração e a pessoa que mais amo nesse mundo, ter você ao meu lado deixa os meus dias mais alegres e ser sua irmã é o maior presente que Deus poderia ter me dado, muito obrigada por ser minha companheira de todas as horas e por me ajudar em todos os momentos, desde que eu sou pequenininha.

Também deixo o meu muito obrigada ao meu amor, Higor, por sempre me apoiar e ouvir as minhas ideias, por sempre me fazer rir (mesmo quando estou triste ou irritada), por ser tão presente e por nunca medir esforços por aqueles que ama. Te ter ao meu lado fez dessa jornada um caminho muito mais tranquilo e feliz.

Por conseguinte, gostaria de agradecer aos professores que me ensinaram tão primorosamente o Direito, em especial, à Prof. Dra. Andrea e ao Prof. Dr. Carlos Augusto, que me guiaram nos primeiros períodos e fizeram com que eu me encantasse ainda mais pelo curso; à Prof. Dra. Tanise e ao Prof. Dr. João Hora, que me ensinaram primorosamente o Direito Civil; ao Prof. Dr. Alexis, por ter me dado esperanças no Direito no momento em que mais precisava e por ter me inspirado a escrever a presente monografia – os seus ensinamentos e amizade sempre estarão guardados comigo; e, por fim, à Prof. Dra. Jussara, que me encantou com “Teoria do Estado e da Constituição” no segundo período e que tanto me ajudou a escrever o presente trabalho com a sua orientação e genialidade.

Por fim, agradeço aos meus amigos-irmãos, por serem tão presentes e me apoiarem ao longo de todo esse caminho: Anne, Nah, Letícia e Lucas; e aos amigos que a UFS e os estágios me deram: João Victor, Lázaro, Cris, Mayara, Yasmin, Luiz, Fabrícia, Paula, Ingrid, Lucas, Fernanda e Matheus.

À todos vocês, o meu mais sincero obrigada!

RESUMO

A presente monografia, que tem como objeto de pesquisa a construção de sentido para o conceito de função social da cidade presente na Constituição Federal de 1988, busca analisar o direito urbanístico brasileiro e a realidade social na qual este deve ser aplicado, a fim de compreender os desafios existentes na garantia da efetividade do direito à cidade e às suas funções sociais. Para tanto, é realizada uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico e teórico-crítico, que adota como marco teórico a teoria crítica do direito e estudos urbanos de base marxista, com ênfase na análise da cidade enquanto construção histórica e social inserida na lógica da mercantilização do espaço. Tendo isso em vista, dialoga-se com autores como Evgeny Pachukanis, Henri Lefebvre, Raquel Rolnik, Antônio Bispo dos Santos e Carolina Maria de Jesus, para que se possa investigar o que de fato deve ser compreendido como função social da cidade e como pode ser garantida a sua efetividade em uma sociedade essencialmente capitalista, que limita tal direito e restringe-o a uma pequena parcela da população. Assim, analisa-se a ideologia presente no discurso jurídico, uma vez que, as barreiras que impedem a efetiva aplicação da função social da cidade, encontram-se presentes não apenas no texto da norma, mas sim, na realidade concreta, que hierarquiza os princípios constitucionais devido as relações de poder que a sustenta. Com isso, a presente pesquisa espera compreender o alcance do conceito de função social da cidade e de que forma a lógica econômica dominante influencia a sua interpretação, construindo barreiras para a sua aplicação efetiva, a fim de apontar caminhos que possam contribuir para sua concretização enquanto instrumento de justiça urbana.

Palavras-chave: Função social da cidade; Planejamento urbano; Políticas públicas urbanas; “Cidades-mercadoria”; Efetividade.

ABSTRACT

This monograph, whose object of research is the construction of meaning for the concept of social function of the city in the 1988 Federal Constitution, aims to analyze Brazilian urban law and the social reality in which it is to be applied, in order to understand the existing challenges in guaranteeing the effectiveness of the law to the city and its social functions. For this purpose, this is a qualitative, bibliographical and theoretical-critical study, which adopts the critical theory of law and Marxist-based urban studies as its theoretical framework, with an emphasis on the analysis of the city as a historical and social construction embedded in the logic of the commodification of space. On that basis, it dialogues with authors such as Pachukanis, Henri Lefebvre, Raquel Rolnik, Antônio Bispo dos Santos and Carolina Maria de Jesus, to investigate what should actually be understood as the social function of the city and how its effectiveness can be ensured in an essentially capitalist society, which limits this right and restricts it to a small portion of the population. Thus, the ideology present in legal discourse is analyzed, since the barriers that prevent the effective application of the social function of the city are present not just in the text of the norm, but in the everyday reality, which hierarchizes constitutional principles due to the power relations that sustain it. Considering this, this research hopes to understand the scope of the concept of the social function of the city and how the dominant economic logic influences its interpretation, creating barriers to its effective application, with the purpose of highlighting ways that can contribute to its realization as an instrument of urban justice.

Keywords: Social function of the city; Urban planning; Urban public policies; “City-merchandise”; Effectiveness.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	10
2. A CIDADE - UM DIREITO A SER EFETIVADO	16
2.1 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – UM MARCO PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO	17
2.2 – O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E A POLÍTICA URBANÍSTICA.....	20
2.3 – O ESTATUTO DA CIDADE	22
2.4 – O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES.....	27
2.5 – A EFETIVIDADE: UM ATRIBUTO DA NORMA A SER OBSERVADO	30
3. A HISTÓRIA DA URBANIDADE: COMPREENDENDO OS SEUS ELEMENTOS ESTRUTURANTES	33
3.1 – AFINAL, O QUE, DE FATO, SÃO AS CIDADES?.....	34
3.2 – O SURGIMENTO DA PROPRIEDADE PRIVADA E A VISÃO DA TERRA COMO MERCADORIA	38
4. NAS ENTRELINHAS DAS CIDADES-MERCADORIA, A SEGREGAÇÃO ESPACIAL	46
4.1- NO SABER POPULAR, O RETRATO DA REALIDADE	56
5. O DIREITO VISTO ATRAVÉS DA REALIDADE.....	62
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
APÊNDICE A – ANÁLISE DE LETRAS DE MÚSICAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa encontra seu campo de investigação nas cidades contemporâneas, compreendidas não apenas como aglomerados físicos, mas como construções sociais atravessadas por múltiplas relações de poder, interesses e disputas.

Busca-se, assim, compreender as normas que regem as cidades e a forma como a sociedade se organiza e se distribui a partir delas, sendo o principal objeto do trabalho a construção de sentido atribuída ao conceito de função social da cidade, presente na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, pretende-se estudar criticamente a função social da cidade em contraste com a lógica de mercado que estrutura os espaços urbanos modernos, investigando o direito urbanístico brasileiro à luz da realidade concreta em que deve operar e buscando compreender os desafios que atravessam sua efetividade.

Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e na reflexão teórico-crítica, tendo como base autores da teoria crítica do direito e das ciências urbanas com orientação marxista, priorizando a compreensão da cidade como uma formação histórica e social moldada pela lógica da mercantilização do espaço urbano.

Assim, dialoga-se com autores como Evgeny Pachukanis, Henri Lefebvre e Raquel Rolnik – que contribuem para a análise das estruturas jurídicas, do espaço urbano e das contradições do direito à cidade –, bem como com Antônio Bispo dos Santos e Carolina Maria de Jesus – cujas obras trazem a voz dos sujeitos historicamente marginalizados, evidenciando saberes populares, experiências de resistência e formas alternativas de existência e compreensão dos territórios urbanos.

Dessa forma, com o objetivo de compreender o sentido atribuído ao conceito de função social da cidade e os caminhos para garantir sua efetividade em espaços urbanos dominados pela lógica capitalista, o estudo parte da análise da ideologia presente nos discursos jurídicos, uma vez que os obstáculos à aplicação efetiva da função social da cidade não se encontram propriamente na redação da norma, mas nas estruturas sociais e econômicas que sustentam e reproduzem desigualdades.

Pretende-se portanto, compreender o alcance do conceito de função social da cidade e de que forma a lógica econômica dominante influencia a sua interpretação,

construindo barreiras para a sua aplicação efetiva, a fim de apontar caminhos que possam contribuir para sua concretização enquanto instrumento de justiça urbana.

No entanto, para desenvolver tal análise de maneira consistente, é preciso, de forma inicial, compreender as bases históricas da vida em coletividade, bem como a forma de organização social que permitiu o surgimento e o desenvolvimento das primeiras estruturas comunitárias que, no futuro, viriam a ser chamadas de cidades.

Isso é dito pois, por natureza, o homem é um animal gregário, ou seja, existe nele a necessidade intrínseca de se agrupar e se comunicar com os seus semelhantes. Por esse motivo, é possível dizer que, desde o início dos tempos, antes mesmo do ser humano ter passado pelo processo de sedentarização, onde há homem, existe também uma sociedade.

Dessa maneira, para que se torne possível desvendar a história da humanidade, é preciso antes retomar às antigas comunidades e entender, por meio de escritos, objetos, pinturas ou até mesmo construções, como tais povos se organizavam, viviam, cultuavam e se comunicavam.

Tal método, é um dos mais utilizados por historiadores, antropólogos e até mesmo linguistas, que buscam reconstruir o passado e entender a humanidade a partir dos vestígios que nos foram deixados pelo tempo.

De tal forma, tendo em vista a importância desses estudos e as dificuldades que estes encontram, torna-se possível dizer que, uma das maiores fontes para buscar entender a sociedade são as cidades.

Afinal, desde que o homem passou a se organizar em grupos e a se fixar em locais por grandes períodos, as cidades se tornaram um grande centro de envolvimento social, através do qual é possível resgatar os modos de vida, as crenças e a organização política e jurídica de cada povo, bem como entender as mudanças que foram surgindo ao longo do tempo.

Sendo assim, observando ou recriando através de vestígios uma cidade, é possível conhecer a estrutura de toda uma comunidade: de que vivem, como se estruturam, quais as suas mazelas, quais as suas crenças, como se subdividem, como festejam, de que se alimentam, dentre tantos outros aspectos que fazem parte dos costumes de um povo.

Essa é, portanto, a importância da cidade, um fenômeno que surge da necessidade de organização social e que, sem que sequer o homem perceba, se apodera do seu cotidiano, ditando os direitos, os deveres e as relações entre os indivíduos que nela vivem.

Por tal motivo, é possível afirmar que: a história da humanidade, além de ser a história das sociedades, torna-se também, a partir de certo ponto, a história das cidades.

É justamente por essa razão, que a presente pesquisa se utiliza das cidades como ponto de partida para entender as entrelinhas da sociedade moderna, afinal, é nesse ambiente de envolvimento social que o direito encontra o seu principal objeto: a regulação das relações humanas e a organização do espaço coletivo.

Ao mesmo tempo, busca-se também investigar os fatores que condicionam o próprio direito, levando-o a gerir a urbanidade da maneira que é feita atualmente, bem como entendendo por quais motivos algumas normas urbanísticas possuem mais eficácia prática do que outras da mesma área.

Assim, a presente pesquisa busca compreender o sentido da função social da cidade, a partir das principais normas urbanísticas em vigor no Brasil, bem como analisar a sua efetividade diante da realidade concreta das cidades brasileiras, objetivando, com isso, examinar a possibilidade das políticas públicas urbanísticas previstas no ordenamento jurídico serem, de fato, implementadas, superando os obstáculos que atualmente dificultam a sua aplicação.

Para tanto, no primeiro capítulo é realizado um apanhado da legislação urbanística brasileira, no qual são abordados os principais marcos normativos que regem a política urbana do país, desde as leis embrionárias, até aquelas que vieram após a Constituição Federal de 1988. Além disso, é trazido um destaque especial para a função social da cidade, princípio fundamental que orienta o planejamento urbano e que deve ser analisado a partir de um viés que permita a sua real efetivação.

Tendo isso em vista, com o objetivo de investigar as barreiras que dificultam a aplicação prática das leis urbanísticas – em especial aquelas que possuem um caráter mais social, como o princípio da função social da cidade –, no segundo capítulo é apresentada a história das cidades, desde os seus primeiros traços, até o momento em que essas estruturas vão se tornando mais complexas, acompanhando o desenvolvimento das sociedades e suas formas de organização econômica.

Além disso, ainda no segundo capítulo é realizado um estudo acerca das elementos que estruturam as cidades modernas – como a propriedade privada, a divisão social do trabalho e a criação das classes sociais – afinal, dessa forma é possível compreender em maior profundidade os obstáculos enfrentados pelas normas urbanísticas na tentativa de promover justiça social nos espaços urbanos.

O terceiro capítulo, por sua vez, foca na análise aprofundada das contradições estruturais das cidades transformadas em mercadoria, buscando evidenciar como a lógica capitalista, ao se apropriar do espaço urbano, promove a segregação socioespacial e o aprofundamento das desigualdades sociais. Assim, o capítulo revela como o mercado imobiliário, aliado a uma atuação seletiva do Estado, molda os territórios urbanos de modo a atender prioritariamente os interesses privados, em detrimento do direito coletivo à cidade.

Ainda, o terceiro capítulo também se volta à escuta das vozes invisibilizadas, utilizando letras de músicas populares como instrumento de leitura crítica da cidade, demonstrando que o saber popular expressa, por meio da arte, formas de resistência, denúncia e reivindicação de pertencimento frente à lógica excludente que organiza o espaço urbano.

Por fim, o quarto capítulo, analisa o discurso jurídico, buscando compreender como este atua na realidade e quais são os caminhos que devem ser traçados para que as normas urbanísticas ganhem efetividade. Dessa forma, identificando os mecanismos por meio dos quais o discurso jurídico molda as relações sociais, é realizado um estudo acerca dos desafios enfrentados no caminho da concretização das normas na realidade, buscando entender o que deve ser feito para que estas passem a ser concretamente aplicadas.

Dessa maneira, busca-se analisar a construção de sentido para a função social da cidade, compreendendo seus fundamentos jurídicos, históricos e sociais, bem como os obstáculos que impedem sua efetividade na prática, refletindo sobre possíveis caminhos para que tal princípio se concretize como instrumento de justiça urbana e não permaneça restrito ao plano abstrato das normas.

No entanto, para que isso seja possível, é preciso antes fixar alguns conceitos introdutórios que serão explorados ao longo desse trabalho, a fim de fornecer uma base teórica sólida e permitir a adequada compreensão do problema proposto.

O primeiro desses conceitos é o de Direito Urbanístico que se apresenta neste trabalho como o referencial legislativo a ser investigado para que seja possível compreender as normas, princípios e instrumentos jurídicos voltados à construção do espaço urbano, em especial ao que tange a necessidade de promover a sua função social.

Dessa forma, o Direito Urbanístico pode ser compreendido sob duas perspectivas complementares: como ordenamento jurídico e como ramo do saber jurídico. Enquanto direito objetivo, refere-se ao conjunto de normas destinadas a organizar os espaços habitáveis, visando proporcionar melhores condições de vida à coletividade e assegurar a função social da cidade e da propriedade. Já sob a ótica científica, o Direito Urbanístico configura-se como um ramo do Direito Público responsável por expor, interpretar e sistematizar os princípios e normas que disciplinam os espaços habitáveis (SILVA, 2010, p. 49).

O principal instrumento utilizado por esse ramo do Direito na busca pela efetivação de suas normas são as políticas públicas urbanísticas, que se tornam o meio de promoção do desenvolvimento urbano alinhado com as normativas constitucionais específicas da ordem econômica, as quais, quando efetivamente aplicadas, devem levar os princípios da função social da cidade e propriedade a refletirem melhor a lógica de uma dinâmica urbana redistributiva (FRANZONI, 2014, p. 38).

No entanto, para que seja possível a realização de tal desenvolvimento proposto pelas normas urbanísticas, é preciso ter em mente um importante conceito, o qual deve ser utilizado como uma baliza para a formulação e aplicação das políticas públicas voltadas ao espaço urbano: a sustentabilidade.

Esse conceito é de extrema importância pois “[...] a questão ambiental está intensamente relacionada com o processo de urbanização e de favelização desenfreada por que passam a maioria dos países do mundo” (DIAS, 2012, p. 33). Dessa forma, pensar em planejamento urbano só é possível se este estiver atrelado necessariamente à sustentabilidade ambiental, a qual não se traduz apenas na preservação do ambiente natural, mas também na promoção de ambientes urbanos capazes de fornecer condições de habitação dignas para todos que habitam o espaço urbano.

Tudo isso só se torna viável, no entanto, quando a cidade é capaz de cumprir com as suas funções sociais, ou seja, quando o espaço urbano é planejado e ocupado de forma

a garantir o acesso equitativo aos bens urbanos, à moradia digna, ao transporte, ao meio ambiente equilibrado e aos demais elementos que compõem o direito à cidade.

Dentro dessa perspectiva, a função social da propriedade assume papel central, sendo o princípio constitucional que defende a subordinação do uso da terra ao interesse coletivo. Tal conceito, traz enfoque para a necessidade de romper com o direito a propriedade tido como algo absoluto e passa a ver esta como um bem que deve ser utilizado de forma a dar retorno para a sociedade como um todo.

Dessa maneira, a função social da propriedade não se limita ao simples uso ou à ocupação do bem, mas exige que seu aproveitamento ocorra de forma compatível com os objetivos do desenvolvimento urbano sustentável e com as diretrizes do planejamento urbano, contribuindo, assim, para a concretização das funções sociais da cidade.

Todavia, enquanto a função social da propriedade possui definições mais consolidadas, surge um ponto ainda em aberto: o que significa, de forma concreta, a função social da cidade? Como esse princípio pode ser compreendido e aplicado, especialmente em um cenário urbano marcado pela desigualdade, pela exclusão e pela mercantilização do espaço?

Essas são as ideias a serem analisadas e questionadas ao longo desse trabalho, que irá se debruçar no estudo das cidades e das normas que norteiam o seu desenvolvimento, apresentando os sentidos que permeiam as funções sociais da cidade e buscando encontrar caminhos capazes de superar as barreiras que enfrentam a garantia de sua efetividade.

2. A CIDADE - UM DIREITO A SER EFETIVADO

Arranha céus, edifícios, casas e construções; carros, máquinas, indústrias e instalações; pessoas, trabalhos, conversas e interações – essas são as cidades modernas, locais caóticos e agitados, marcados pela industrialização e pela tecnologia, que se apresentam como grandes centros urbanos capazes de trazer a liberdade, mas que escondem por trás das cortinas pequenas prisões em sua normalidade.

Essa visão da cidade, traduzida na canção de Chico Science (Apêndice A – tópico I), demonstra uma urbanidade desenfreada, que se expande sem limites e que é marcada por uma série de desigualdade sociais.

Tal cenário, que é um espelho da Paris do pós segunda guerra mundial, foi a fonte da análise de Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo francês que, em 1968, após estudar a fundo o espaço urbano, cunhou a expressão “direito à cidade” em seu livro de mesmo nome (*Le droit à la ville*).

Em tal livro, Lefebvre se debruça acerca da influência do sistema econômico capitalista nas cidades, demonstrando como este a molda de acordo com os seus próprios interesses e - juntamente com outros fatores sociais, políticos e culturais - gera profundas desigualdades no terreno urbano (LEFEBVRE, 2001).

Assim, partindo de tal análise, o filósofo desenvolve o que chamou de “Direito à Cidade”, defendendo que todos os cidadãos deveriam ter garantido o acesso à vida urbana em sua integralidade, transformada e renovada, não apenas tendo alcance físico ao espaço, mas tendo garantido o seu direito de participar ativamente da sua produção, organização e mudança (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Dessa forma, Lefebvre propõe uma nova compreensão da cidade, a qual deixa de ser apenas um espaço físico e passa a ser vista através da sua realidade social como um local coletivo, plural e democrático, que, superando as desigualdades impostas pelo sistema econômico, deve ser garantido a todos de maneira integral e igualitária.

Trazendo esse contexto para a realidade brasileira, é possível dizer que o processo de urbanização se intensificou no Brasil a partir do século XX, com a industrialização crescente e a modernização do campo, tendo a população urbana se tornado maioria a partir da década de 1970 (BRITO e SOUZA, 2006, p. 48).

Com essa quebra de paradigma, começaram a surgir, de forma gradual, leis e decretos que buscavam ordenar a urbanidade, até então marcada por um crescimento acelerado e descontrolado.

Foi o caso do Decreto-Lei nº 58/1937, que dispunha sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações; do Decreto-Lei nº 271/1967, que dispunha sobre o loteamento urbano; e da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispunha acerca do parcelamento do solo urbano.

No entanto, apesar de tratarem de temas relacionados às questões urbanas que eram imediatas na época, tais legislações não foram suficientes para ordenar o caos urbano que havia se instalado, marcado pelo crescimento desordenado, pela favelização e pela ausência de infraestrutura de qualidade.

Tal cenário de desigualdades e segregações, que se via agravado devido à Ditadura Militar que o Brasil enfrentou entre os anos de 1964 e 1985, impulsionou a mobilização de diversos movimentos sociais que passaram a reivindicar, dentre outros aspectos, uma reforma urbana justa e democrática.

Foi nesse interim e durante o processo de redemocratização do país, que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, recebendo, posteriormente, o “apelido” de Constituição Cidadã.

Nesta, um capítulo foi dedicado exclusivamente às políticas urbanas e, aderindo à ideia de Lefebvre, foi consagrado um viés social à cidade, garantindo-a como um direito e reconhecendo expressamente a necessidade do desenvolvimento da sua função social.

Com isso, inaugura-se uma nova fase do Direito Urbanístico brasileiro, que, no plano normativo, deixa de ver a cidade apenas como um mero objeto de regulação técnica e passa a concebê-la como um espaço de realização de direitos fundamentais, garantindo a esta uma função social, a fim de orientar o desenvolvimento de políticas públicas urbanas inclusivas.

2.1 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – UM MARCO PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova visão para o Direito Urbanístico brasileiro, passando a entender a cidade não apenas como um espaço físico, mas revelando o seu aspecto social e ressaltando importância de que o seu

desenvolvimento ocorra de uma maneira sustentável, isto é, de forma a manter um meio ambiente equilibrado e acessível a todos os cidadãos.

Para tanto, tal norma apresentou em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, um capítulo direcionado às Políticas Urbanas, no qual fixa artigos que tratam das diretrizes principiológicas gerais que passam a nortear a regulamentação urbanística no país.

O art. 182¹, presente em tal capítulo, se mostra especialmente completo ao estabelecer desde a competência para ordenar o pleno desenvolvimentos das funções sociais da cidade, como também as bases que orientam a política urbana nacional.

Tal dispositivo, que traz as diretrizes principiológicas do direito urbanístico, consolida a ideia de que a gestão do espaço urbano deve ser pautada no interesse coletivo, garantindo o bem-estar de seus habitantes e assegurando, não apenas a função social da propriedade, como também as funções sociais da cidade.

“A Constituição de 88, portanto, rompe com uma visão de “urbanismo lote a lote”, de responsabilidade do proprietário para passar a pensar a cidade como um todo, demonstrando a intenção de fazer com que o país comesse a tratar o urbanismo como uma função pública e a própria cidade passasse a ser tratada como um bem coletivo”. (ALFONSIN, 2015, p. 36)

Alfonsin nos ensina pois, que a Constituição de 1988 inaugura uma nova lógica no tratamento do espaço urbano, abandonando a concepção fragmentada e individualista — centrada no “lote” e na figura isolada do proprietário — para adotar uma perspectiva coletiva e integradora, a partir da qual, o planejamento urbano deixa de ser visto como um interesse meramente privado e passa a ser reconhecido como uma função pública.

É possível perceber, portanto, a ênfase conferida às funções sociais da cidade, um direito difuso que se traduz na visão da cidade como um bem coletivo a ser ordenado e gerido segundo interesses públicos e não mais apenas conforme a lógica individualista da propriedade privada como era visto nos decretos e normas que vieram antes da

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Constituição de 1988 e que tão somente tratavam do loteamento e parcelamento do solo urbano.

Assim, tal perspectiva rompe com a concepção fragmentada do urbanismo, promovendo uma visão integrada do espaço urbano, orientada à realização de direitos fundamentais e à promoção da justiça social.

Tendo isso em vista, Dias ensina que, o art. 182 da CRFB/88 não pode ser jamais lido de maneira isolada, isto é, apartado dos demais princípios existentes no texto constitucional, como a função social da propriedade², a dignidade humana, a igualdade, o direito à qualidade de vida e o meio ambiente sadio, dentre tantos outros (DIAS, 2012, p; 16).

Isso é dito pois, esse conjunto de princípios, interligados com o art. 182 da CRFB/88, se tornam instrumentos para garantir a justiça socioambiental nas cidades, as quais devem cumprir as suas funções sociais, fazendo com que todos que nela habitam possam não apenas usufruir dos seus benefícios, como também participar da sua gestão.

Dessa forma, para que as cidades cumpram a sua função social, a implementação de espaços urbanos sustentáveis se torna um elemento imprescindível, visto que, apesar de não estar expressamente mencionado no capítulo das políticas urbanas, a visão do meio ambiente como um bem de uso comum do povo, pode ser encontrada no art. 225 da CRFB/88³ e, tendo em vista o princípio da unidade da Constituição, deve ser interpretado de maneira conjunta com aqueles que tratam sobre o desenvolvimento da urbanidade (DIAS, 2012, p. 38).

Tendo isso em vista, nota-se que é de responsabilidade do Poder Público, garantir que as políticas urbanas que tratam do uso do solo, da transformação dos espaços urbanos e da realização das funções públicas essenciais, sejam efetivadas sob o viés da

² Vale ressaltar que o princípio da função social da propriedade ganha uma aplicação prática quando se lê o art. 183 da CRFB/88, o qual, estando presente no capítulo da política urbana, demonstra a possibilidade de usucapião em áreas urbanas que estão sem cumprir com a sua função social, veja: Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

sustentabilidade socioambiental, evitando que o caos urbano gerado pelo crescimento desenfreado e desordenado sejam uma realidade social no país (DIAS, 2012, p. 38).

Assim, “O desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos se expressa como forma de valorização deste espaço de vida, em busca de desenvolvimento urbano mais humano, menos excludente.” (DIAS, 2012, p. 39).

Portanto, a sustentabilidade urbana exige que as políticas públicas sejam redirecionadas para garantir a igualdade material e a inclusão da população marginalizada, promovendo a proteção ambiental e a preservação dos recursos naturais por meio de uma gestão democrática e participativa do espaço urbano (DIAS, 2012, p. 39).

2.2 – O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E A POLÍTICA URBANÍSTICA

Faz-se necessário destacar também a importante definição, pela Constituição Federal de 1988, da competência atribuída aos entes federativos responsáveis pela concretização das políticas públicas urbanísticas.

Isso porque, conforme a leitura do art. 182, é possível notar a ampla responsabilidade que foi conferida ao poder público municipal, o qual passa a ser o responsável direto pela execução das políticas de desenvolvimento urbano.

Esse poder conferido às esferas municipais pelo art. 182 da CRFB/88, deve ser interpretado conjuntamente com o art. 30 da CRFB/88, que trata acerca das competências dos municípios, pois, a partir da leitura dos incisos I e II deste, torna-se claro que, essa ampla gama de responsabilidades conferidas à esfera municipal se dá devido à sua autonomia e competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (I) e para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (II).

Dessa maneira, conforme depreende-se da leitura dos artigos que tratam acerca da política urbana no país, cabe à União produzir lei que fixe as diretrizes gerais para o funcionamento das políticas urbanas no país e ao Município a execução destas, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes.

Contudo, vale ressaltar que todos conforme as diretrizes fixadas na Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que têm-se no Brasil o que se chama de federalismo de cooperação, isto é, uma forma de organização em que todos os entes federativos compartilham competências e responsabilidades administrativas, legislativas e

executivas, atuando de maneira articulada na formulação e na implementação de políticas públicas.

Tendo isso em vista, quando se trata de direito urbanístico, é imperioso mencionar que os entes federativos têm competência comum e concorrente para tratar da política urbana no país, o que pode ser visto a partir da leitura dos art. 23 e 24 da CRFB/88, respectivamente.

Assim, é de competência comum de todos os entes federativos, por exemplo, proteger o meio ambiente; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; e garantir a proteção do patrimônio histórico.

Além disso, é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, política habitacional e proteção ao meio ambiente, cabendo à União editar as normas gerais e aos demais entes, em especial o Município, suplementá-las adequando-as às especificidades locais.

Outrossim, é necessário dizer que o direito urbanístico e a política de desenvolvimento urbano prevista no art. 182 da CRFB/88, não está limitada apenas às áreas urbanas, ao contrário, é imprescindível que as políticas urbanísticas tratem não somente das cidades, mas também da sua interação com as áreas rurais (DIAS, 2012, p. 20):

“Deve-se considerar, contudo, que a competência municipal para o desenvolvimento de políticas públicas e de planos urbanísticos, por meio de atividades legislativas e administrativas, não se restringe à área urbana. Toda aglomeração humana que tenha importância como centro de vida e de relações sociais necessita de ordenamentos urbanísticos. Aliás, seria um verdadeiro reducionismo considerar que, somente nos espaços urbanos, o município deva primar pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (DIAS, 2012, p. 19).

Isso pois, as funções sociais da cidade, apesar do nome, devem servir não apenas aos que nela habitam, mas também aqueles que dela necessitam, uma vez que toda aglomeração humana, independentemente de ser formalmente reconhecida como espaço urbano, constitui um centro de vida e de relações sociais que demanda ordenamento e planejamento, sendo equivocado reduzir a atuação do direito urbanístico apenas aos limites urbanos, quando, na verdade, sua responsabilidade deve abarcar todas as dinâmicas territoriais que configuram a cidade em sentido amplo.

Uma vez entendendo o conteúdo dos dispositivos elencados na Constituição Federal de 1988 que tratam acerca do debate urbanístico, bem como o contexto no qual eles foram inseridos no ordenamento brasileiro, é necessário analisar como se dá o seu funcionamento e os elementos necessários para garantir a sua eficácia prática.

Isso é dito pois, apesar da importância e da quebra de paradigma urbano que o art. 182 da CRFB/88 representou para o direito urbanístico brasileiro, este é classificado como uma norma programática de eficácia limitada⁴, uma vez que traça objetivos e ideais a serem alcançados pela sociedade, mas, para que produza os seus efeitos de maneira integral, depende de uma atuação futura do Poder Público – o qual é responsável por garantir a aplicabilidade do que é posto por tal artigo.

Dessa maneira, para que as políticas urbanísticas previstas na CRFB/88 pudessem produzir efeitos na realidade concreta, a norma constitucional remete à regulamentação desta à lei federal, que viria a traçar as diretrizes gerais de funcionamento das políticas de desenvolvimento urbano a serem executadas pelos Poderes Públicos, num arranjo institucional típico do federalismo de cooperação.

Tal norma veio a ser aprovada apenas em 10 de julho de 2001, sob a forma de Lei Federal nº 10.257, sendo também chamada de Estatuto da Cidade e trouxe consigo um suporte jurídico consistente para nortear as ações do Poder Público quanto as questões relativas as políticas urbanas no país.

2.3 – O ESTATUTO DA CIDADE

Para que as normas constitucionais que tratam da política urbana pudessem encontrar a sua eficácia, era necessária a aprovação de uma lei que tratasse acerca das diretrizes gerais a serem seguidas durante a execução da política de desenvolvimento urbano.

Ocorre que, anos se passaram desde a promulgação da Constituição Federal sem que tal lei infraconstitucional fosse editada, o que gerou uma gama de debates e dificuldades para aplicar os princípios constitucionais relacionados à política urbana, especialmente no que tange à efetivação da função social da propriedade e da cidade,

⁴ Conforme teoria clássica de classificação das normas proposta por José Afonso da Silva em seu livro “Aplicabilidade das normas constitucionais”.

criando um cenário ainda maior de insegurança jurídica e fragilidade na implementação de políticas públicas voltadas à ordenação do espaço urbano.

Assim, apenas em 2001, após anos de tensões e pressão social – com destaque para o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que criou o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FRNU) – foi finalmente aprovada a Lei Federal nº 10.257 que viria a ser chamada de Estatuto da Cidade.

Tal lei, além de buscar dar densidade jurídica aos arts. 182 e 183 da CRFB/88, se apresentou também como um suporte jurídico para a realização do planejamento urbano, traçando as diretrizes gerais da política urbanística e definindo os instrumentos jurídicos, políticos, urbanísticos e tributários necessários para que esta pudesse vir a ser executada ((DIAS, 2012, p. 43 e 44).

Para tanto, o Estatuto da Cidade apresentou em sua composição quatro dimensões principais, sendo elas: uma conceitual, em que explica os princípios constitucionais que norteiam a política urbana, em especial as funções sociais da cidade e da propriedade; uma instrumental, na qual cria mecanismos a serem utilizados para a materialização dos princípios apresentados; uma institucional, em que estabelece processos e recursos para a gestão urbana; e, por fim, uma dimensão na qual trata acerca da regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2010, p. 61)

Dessa maneira, partindo para a análise do direito material, no parágrafo único do seu art. 1º⁵, o Estatuto da Cidade, estabelece que as suas normas, as quais regulam o uso da propriedade urbana garantindo o bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e o bem coletivo, são normas de ordem pública e interesse social.

Com isso, tal regulamento ressalta que as suas normas são de interesse de toda a coletividade, ou seja, que são disposições jurídicas que orientam a atuação estatal na promoção de políticas públicas voltadas à correção das desigualdades estruturais e à garantia do bem coletivo.

⁵ Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Além disso, ao dizer que são normas de ordem pública, o Estatuto traz destaque para a imperatividade de suas regras, as quais tem observância obrigatória, não podendo ser afastadas por vontade das partes e devendo ser apreciadas de ofício pelo Poder Judiciário.

Tal determinação se dá pois, as normas previstas no Estatuto da Cidade possuem eficácia jurídica, orientando a forma como a propriedade deve ser utilizada, sempre em conformidade com a exigência de cumprimento de sua função social. Por essa razão, trata-se de uma determinação cogente, que impõe ao Poder Judiciário a obrigatoriedade de analisar, sem qualquer requerimento da parte, eventuais violações a esse princípio, configurando-se como um comando constitucional que vincula toda a atuação do poder público (DIAS, 2012, p. 45).

Essa análise é importante para que se entenda o alcance e o sentido que tal norma se propõe a ter, os quais são de extrema importância para o debate acerca da efetividade de tal norma.

Por conseguinte, continuando a análise dos seus dispositivos, em seu art. 2^o, a Lei 10.257/01, traça explicitamente quais são as diretrizes gerais a serem seguidas a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre tais diretrizes, destaca-se a menção da garantia do direito às cidades sustentáveis, já no primeiro inciso do art. 2^o. Isso pois, se no texto da Constituição Federal a sustentabilidade dos espaços urbanos não se encontra diretamente escrita no capítulo que trata das políticas urbanas, no Estatuto da Cidade, esse princípio implícito se torna evidente.

⁶ **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: **I** – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; **II** – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] **IV** – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] **VI** – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] **e**) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...] **VII** – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; [...].

Dessa forma, a Lei 10.257/01 explica que o direito a cidades sustentáveis, deve ser entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, direitos os quais devem ser garantidos tanto para a geração presente, quanto para as gerações futuras.

No mesmo norte, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, VII, faz menção à necessidade de integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, como uma das diretrizes gerais a serem aplicadas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

Assim, é possível perceber a preocupação de tal lei em efetivar o direito à cidade em seu sentido amplo, bem como em corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, além de evitar a mercantilização do solo urbano, como pode ser notado a partir da leitura do art. 2º, IV e VI, *e*, respectivamente.

Outra diretriz importante que foi trazida pelo Estatuto da Cidade, foi a da gestão democrática do espaço urbano, por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, com o objetivo de formular, executar e acompanhar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

Tendo isso em vista, é possível notar que, para além de entender a função social da cidade como um direito ao acesso, por toda a população, aos benefícios proporcionados pelo espaço urbano, o Estatuto da Cidade, fixou também um outro entendimento de tal princípio: o do direito que todos os cidadão têm de participar ativamente das transformações que ocorrem na cidade.⁷

Assim, a partir da leitura das diretrizes fixadas por tal norma, apesar da conceituação não ser explícita, é possível depreender essas duas vertentes de sentido para a função social da cidade, uma que garante o acesso equitativo aos bens e serviços urbanos e a outra que trata da gestão democrática como condição para o cumprimento desse princípio.

⁷ Tal entendimento amplo da função social da cidade, traduz a ideia desenvolvida por Lefebvre, que, como dito anteriormente, cunhou a expressão direito à cidade, entendendo-o não apenas como acesso à vida urbana em sua integralidade, mas também como o direito de participar ativamente da sua produção, organização e mudança.

Dessa forma, a Lei 10.257/01, fixa em seu art. 43⁸, os instrumentos necessários para garantir a gestão democrática da cidade, sendo alguns desses instrumentos, listados em rol não taxativo: a criação de órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis federativos; a promoção de debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei e planos de desenvolvimento urbano.

Todos esses mecanismos, “[...] vem dar densidade jurídica ao princípio da soberania popular, esculpido na Constituição Federal, e propõe a criação de uma nova forma de gestão da política urbana” (DIAS, 2012, p. 64). Assim, a proposta no Estatuto da Cidade é de que o Poder Público, em todos os âmbitos federativos, tome decisões acerca da política urbana que sejam baseadas no diálogo com a população, sendo esta a única maneira de legitimar as políticas voltadas aos espaços urbanos (DIAS, 2012, p. 64).

No mesmo norte, a fim de colocar em prática as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traduzidas nas diretrizes gerais elencadas, o Estatuto da Cidade traz, em seu capítulo II, os instrumentos que devem ser utilizados a fim de concretizar tais objetivos, listando institutos jurídicos, políticos e tributários que visam ordenar o pleno desenvolvimento das cidades e assegurar o bem-estar coletivo.

Dentre tais instrumentos, destaca-se o plano diretor, o qual, previsto também no art. 182, §§1º e 2º, da Constituição Federal, passa a ser o mais importante instrumento de planejamento e gestão urbana a nível municipal, orientando as ações do poder público e estabelecendo parâmetros que levam em consideração a realidade e o interesse coletivo local.

Assim, é possível notar a preocupação do Estatuto da Cidade em garantir a efetivação das funções sociais da cidade, desde a garantia do acesso a todos os cidadãos aos benefícios oferecidos pela cidade, até a efetiva participação destes na gestão dos espaços urbanos, assegurando que as decisões sobre o ordenamento territorial sejam democráticas e representem as necessidades coletivas.

⁸ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V – (VETADO)

2.4 – O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES

A criação do plano diretor foi um importante marco na legislação urbanística no país, posto que, essa importante lei é tem seu fundamento de validade na CRFB/88 e é apresentada como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo ele obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Ademais, o plano diretor carrega também, de acordo com a CRFB/88, um importante papel no que tange à função social da propriedade - mecanismo de extrema importância na garantia do direito à cidade - uma vez que, de acordo com o §2º do art. 182, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, tal instrumento é a lei capaz de transformar a maneira como o direito de propriedade é exercido no espaço urbano, promovendo a superação de um modelo de gestão refém das iniciativas de proprietários individuais para forma de gestão orientada pelo reconhecimento do direito à cidade enquanto direito coletivo (ALFONSIN, 2015, p. 37).

Dessa maneira, o plano diretor é inserido no ordenamento brasileiro como um instrumento imprescindível para orientar o desenvolvimento urbano de forma planejada, equilibrada e socialmente justa, assumindo um papel de destaque na efetivação das funções sociais da cidade e na promoção de políticas públicas urbanísticas que levem em consideração as especificidades de cada local.

No entanto, apesar da CRFB/88 já apresentar o plano diretor como um instrumento necessário à efetivação da política urbana, é apenas por meio do Estatuto da Cidade que este ganhou a densidade jurídica necessária para a sua implementação, consolidando-se como um verdadeiro instrumento de gestão democrática do espaço urbano

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, reforça e amplia a importância do plano diretor, elencando-o como um dos principais instrumentos destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (art. 4º, III, “a”)⁹, bem como, conceituando-o como o instrumento básico

⁹ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; [...]

da política de desenvolvimento e de expansão urbana, reafirmando o que dispunha a Constituição Federal (art. 40, caput)¹⁰.

Além disso, o Estatuto da Cidade amplia também a obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor. Assim, se de acordo com a CRFB/88, este era obrigatório apenas para as cidades com mais de vinte mil habitantes, com o art. 41 do EC, essa regra é ampliada, passando a obrigar também as cidades: “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 CRFB/88; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.”

Tal previsão não apenas reforça o caráter vinculante do plano diretor, mas também confere densidade normativa e operacionalidade a esse instrumento, transformando-o em uma ferramenta jurídica indispensável para a realização das políticas urbanísticas e, especialmente, para a efetivação da função social da cidade.

Isso porque, ao ampliar a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para além do critério meramente populacional, o Estatuto da Cidade reconhece a complexidade e diversidade dos contextos territoriais brasileiros, garantindo que situações específicas, como a presença em regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico ou com riscos ambientais significativos, sejam devidamente planejadas.

Dessa maneira, tal ampliação se mostra fundamental para assegurar o desenvolvimento urbano sustentável, elemento imprescindível para a efetivação das funções sociais da cidade, uma vez que evidencia a necessidade de romper com práticas históricas de planejamento fragmentado e reativo permitindo, assim, que o planejamento urbano atue de forma preventiva e emancipatória, e não apenas como resposta a tragédias ou interesses privados.

O Estatuto da Cidade também apresenta, em seus arts. 42 e 42-A, as exigências mínimas de conteúdos materiais que devem estar contidos no plano diretor, as quais

¹⁰ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

reforçam a preocupação com a efetivação das funções sociais da cidade, em especial o direito à cidade sustentável e o direito à moradia.

Além disso, o art. 40 do EC, em seu §4^o¹¹, traz importantes diretrizes no que tange à gestão democrática da cidade – elemento o qual, como dito, compõe uma das mais importantes funções sociais da cidade –, isso porque, estabelece a garantia da participação popular no processo de elaboração do plano diretor, bem como na fiscalização de sua efetiva implementação.

Outro ponto importante que deve ser destacado é o disposto no §3^o do art. 40 do Estatuto da Cidade, que determina a obrigatoriedade de revisão do plano diretor, no mínimo, a cada dez anos.

Tal previsão reflete o reconhecimento de que a cidade é uma realidade em constante transformação, atravessada por mudanças sociais, econômicas, ambientais e políticas que reconfiguram demandas, faz emergir novos sujeitos e impõem a necessidade de atualização dos instrumentos de planejamento.

Assim, a obrigatoriedade da revisão periódica busca garantir que a política urbana não se torne obsoleta ou descolada da realidade concreta, mas que permaneça sensível às novas dinâmicas urbanas, consolidando avanços, corrigindo distorções e orientando o desenvolvimento urbano com base em parâmetros atualizados de justiça social e inclusão.

Dessa maneira, nota-se a importância do plano diretor no que tange à efetivação dos princípios e diretrizes fixados na legislação urbanística do país, porquanto, é a partir das regras fixadas nos planos diretores de cada município que as funções sociais das cidades passam a ter, ao menos tecnicamente, uma aplicabilidade prática.

Ocorre que, para que as diretrizes fixadas nos planos diretores sejam efetivamente implementadas e cumpram a sua função de orientar o desenvolvimento urbano, é necessário que o poder público não apenas formule tais instrumentos de maneira técnica, mas promova de fato um amplo debate público, assegurando a participação social

¹¹ Art. 40, §3^o - A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos; § 4^o - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

qualificada e dando a devida publicidade aos procedimentos que envolvam a gestão urbana.

Apesar da lei urbanística carregar um conteúdo material vasto e interessado na promoção das funções sociais da cidade, a realidade revela inúmeras dificuldades, tanto na elaboração quanto na execução dos planos diretores, os quais, muitas vezes, são produzidos de forma burocrática, sem diálogo real com a população, ou permanecem como meros documentos formais, desvinculados das práticas concretas de gestão urbana.

O exemplo de Aracaju ilustra bem esse fenômeno: com um contexto social marcado por entraves políticos e um plano diretor datado de 2000, que nunca passou por uma revisão, a expansão da cidade tem se dado de maneira desordenada, sendo marcada por impactos ambientais significativos, como o aterro de manguezais e lagoas, além de inúmeros problemas sociais, como a segregação de moradores tradicionais e a falta de infraestrutura adequada em novas áreas urbanizadas (FRANÇA e MELO, 2022, p. 150 e 161).

Esse cenário, que se repete em inúmeras cidades brasileiras e pode ser visto nos demais âmbitos federativos, compromete a efetividade das funções sociais da cidade, uma vez que o plano diretor, enquanto instrumento central de planejamento, deveria ser capaz de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mas frequentemente esbarra na ausência de vontade política, na resistência de setores econômicos privilegiados e na falta de mecanismos adequados de fiscalização e implementação.

Por tal motivo, para além de analisar a norma pura, desvinculada de qualquer elemento não positivo, faz-se necessário seu estudo a partir da materialidade das relações sociais que a fundamentam e condicionam, reconhecendo que o Direito não se esgota em sua dimensão formal, mas se concretiza e adquire sentido efetivo na dinâmica histórica, política e econômica da sociedade.

2.5 – A EFETIVIDADE: UM ATRIBUTO DA NORMA A SER OBSERVADO

Hans Kelsen, um jurista e filósofo austríaco que se tornou um clássico no estudo jurídico, propõe em seu livro “Teoria Pura do Direito” uma teoria da interpretação das normas jurídicas, que analisa o Direito como um sistema normativo autônomo, cuja validade não depende de valores externos, mas exclusivamente de sua posição dentro da ordem jurídica (KELSEN, 1998, p. 1 e 2).

Tal teoria clássica do direito sugere, portanto, que a norma jurídica deve ser interpretada de forma a restringir sua análise apenas ao seu conteúdo formal, desvinculando-a de qualquer elemento não jurídico conexo a ela, como aspectos morais, políticos, sociológicos ou econômicos (KELSEN, 1998, p. 1 e 2).

Ocorre que, apesar da importância de tal teoria¹², ao analisar uma norma apenas em seu âmbito estritamente formal, isto é, sem levar em consideração os fatores que condicionam sua criação e aplicação, acaba-se por negligenciar um aspecto imprescindível e que dá sentido real à existência da norma: a sua efetividade.

Ao considerarmos que uma norma é criada e aplicada levando em consideração apenas o plano abstrato de sua validade, esta passa a ser um elemento meramente teórico, sem qualquer efetividade prática, pois é ignorada a sua real função de organizar as relações sociais e transformar a realidade concreta conforme os objetivos que inspiraram a sua criação, conforme o bem jurídico que se pretende proteger.

Nesse norte, de forma contrária à teoria de Kelsen, é preciso ressaltar que o Direito é, antes de tudo, uma expressão das relações sociais e, portanto, a norma jurídica não nasce de forma isolada nem neutra, mas sim como um produto das contradições existentes na realidade e, ao se afastar dessa ideia, o direito positivo acaba por não apresentar uma aplicabilidade real.

Sendo assim, a efetividade de uma norma, isto é, a sua capacidade de produzir efeitos concretos na realidade social, se apresenta como um atributo que deve ser observado com maior atenção, afinal, é apenas por meio da sua efetividade que a norma consegue cumprir com o seu objetivo, promovendo transformações reais na sociedade.

Por esse motivo, apesar de já ter sido apresentado o contexto do surgimento do direito urbanístico no Brasil e as principais normas que o compõem, é preciso entender também como funcionam as cidades e quais são os elementos que condicionam o funcionamento de suas instituições.

Tendo isso em vista, a partir de agora, o presente trabalho inicia uma análise acerca da história das cidades e dos elementos que permeiam a sua organização, uma vez que é

¹² Vale ressaltar que Hans Kelsen, ao final de sua vida, realizou uma releitura crítica de sua própria obra, na qual reformula alguns aspectos importantes, dentre os quais passa a dar maior ênfase ao papel do intérprete da norma, reconhecendo que o direito não é algo fechado, mas que possui um certo grau de discricionariedade.

apenas a partir da compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e políticas que moldam os espaços urbanos ao longo do tempo, que se torna possível interpretar a realidade concreta em que devem se inserir as normas urbanísticas aqui estudadas.

Assim, será possível compreender os limites existentes na efetivação das políticas públicas urbanísticas, bem como analisar com maior profundidade o sentido das funções sociais da cidade, identificando as barreiras estruturais que historicamente dificultam que tal princípio ultrapasse o plano abstrato das normas jurídicas.

3. A HISTÓRIA DA URBANIDADE: COMPREENDENDO OS SEUS ELEMENTOS ESTRUTURANTES

“A cidade é um produto da história e das relações sociais” (DIAS, 2012, p. 57) e de outra forma não poderia ser compreendida. Esse terreno artificializado ao qual se deu o nome de cidade, tem suas origens e o seu desenvolvimento a partir da complexidade das relações humanas, as quais, sob determinados modos de produção, vão se cristalizando em formas sociais específicas.

Por tal motivo, quando se analisa a cidade moderna – terreno no qual busca-se dar efetividade às normas urbanísticas –, é preciso levar em consideração que esta não é um território neutro, mas sim, uma construção alicerçada nas relações sociais e econômicas, que possui um caráter dinâmico, transformando-se de acordo com as necessidades e interesses vigente em cada momento.

Conforme diz Pachukanis, utilizando-se do exemplo da economia política:

“Se agora nos voltarmos para as ciências sociais, como por exemplo a economia política, e se considerarmos um de seus conceitos fundamentais, por exemplo o do valor, logo se evidencia que tal conceito, enquanto elemento de nosso pensamento, é um conceito não apenas histórico, mas igualmente se evidencia que, como substrato deste conceito, como parte da história da teoria da economia política, nós temos uma história real do valor, isto é, uma evolução das relações humanas que progressivamente fizeram deste conceito uma realidade histórica” (PACHUKANIS, 1989, p. 33 e 34)

Dessa maneira, é possível notar que a análise da cidade não pode ser dissociada da história real das relações sociais que a constituem, e, conseqüentemente, o estudo acerca das normas que organizam as cidades e dão a ela uma função social, não pode ser apartado dos elementos estruturantes desta, afinal, são eles que condicionam a criação das leis e que, ao mesmo tempo, aparecem como desafios para garantir a sua efetivação.

Assim, para que se possa compreender a fundo as normas urbanísticas que orientam o planejamento do espaço urbano, para além de estudar a sua técnica, é preciso entender a história e as entrelinhas¹³ das cidades modernas, isto é, como elas surgiram, quais são os elementos que fazem parte delas e a partir de qual lógica elas são estruturadas.

¹³ Ao utilizar o termo "entrelinhas", busca-se expressar as contradições existentes na realidade concreta das cidades, as quais só se tornam visíveis com a observação atenta de seus conflitos, silêncios e desigualdades cotidianas, elementos que, muitas vezes, não estão explícitos nas normas jurídicas ou nos discursos oficiais, mas que moldam de forma determinante a vida urbana e revelam a distância entre o que está previsto na lei e o que se vivencia nos espaços urbanos.

Com isso, será possível investigar quais são os fatores que condicionam as normas urbanísticas e porque a função social da cidade, apesar de ser positivada em todas as legislações urbanísticas brasileiras, encontra dificuldades na garantia de sua efetividade.

3.1 – AFINAL, O QUE, DE FATO, SÃO AS CIDADES?

Conceituar as cidades não é uma tarefa simples. Isso porque, são vários os critérios que podem ser utilizados como parâmetro para definir o que de fato é uma cidade, desde aspectos demográficos e territoriais, como densidade populacional e extensão geográfica, até elementos sociológicos, econômicos, políticos e culturais.

Dessa forma, o conceito de cidade ultrapassa uma definição puramente técnica, revelando-se como uma construção histórica e social que reflete os modos de vida, as relações de poder e as estruturas econômicas que a sustentam em cada período histórico.

No Brasil, conforme ensina José Afonso da Silva, um centro urbano só é oficialmente reconhecido como cidade quando o seu território se transforma em Município, isso porque, a cidade, no território nacional, é “um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população” (SILVA, 2010, p. 26).

Por sua vez, para o direito urbanístico um centro populacional passa a ser tido como cidade quando há a presença de dois elementos fundamentais: as unidades edilícias – edificações onde se desenvolvem as atividades cotidianas, sejam elas residenciais, produtivas ou comerciais – e os equipamentos públicos – os bens públicos e sociais que servem às unidades edilícias e são destinados às necessidades coletivas, como é o caso das estradas, hospitais, escolas, saneamento básico (SILVA, 2010, p. 26).

Noutro norte, a cidade enquanto conceito sociológico assume uma compreensão mais ampla de tal fenômeno, trazendo um enfoque maior para as dinâmicas sociais, culturais e econômicas que se estabelecem em seu interior, bem como os modos de vida e as relações cotidianas que dão forma à experiência urbana.

Dessa maneira, quando questionado acerca do que era cidade, Antônio Bispo dos Santos, em seu livro “A terra dá, a terra quer”, responde dizendo que esta: “É o contrário de mata. O contrário de natureza. A cidade é um território artificializado, humanizado. A

cidade é um território arquitetado exclusivamente para os humanos” (SANTOS, 2023, p. 8).

No mesmo norte, Raquel Rolnik, em seu livro, “O que é cidade?”, apresenta tal fenômeno, que se implanta sobre as montanhas e rios, como uma espécie de segunda natureza, uma nova natureza que é manufaturada, artificial, fruto da imaginação do homem (ROLNIK, 2004, p. 7).

Assim, pode-se perceber que a cidade é um elemento intrinsecamente humano, que transmuta a natureza original e artificializa o ambiente para atender às constantes necessidades humanas que vão surgindo de acordo com as demandas sociais, políticas e econômicas de cada época.

Dessa forma, é preciso ter em mente que a cidade é um elemento em constante mutação e expansão¹⁴, que transforma não apenas a natureza, mas a própria existência humana, uma vez que altera a sua forma de habitar, construir, se alimentar, cultivar e se relacionar, modificando a sua organização social e trazendo consigo a necessidade de gestão da vida coletiva.

Nesse viés, as cidades surgem, inicialmente como um grande “ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra homens” (ROLNIK, 2004, p. 12), os quais se reúnem ao redor de um ponto de interesse – seja ele um rio ou até mesmo um templo – e passam a nele se fixar, construindo sua habitação, iniciando o plantio e, aos poucos, criando raízes duradouras e relações com os demais que também ali se estabeleceram.

Com isso, vai surgindo a ideia de comunidade, um conjunto de indivíduos diversos que se reúnem em certo local por interesses em comum e passam a compartilhar o dia a dia daquela localidade, utilizando os mesmos espaços e trocando entre si os seus diferentes saberes.

No entanto, com o passar do tempo e levando em conta as adversidades do meio, de tais relações interpessoais, começam a surgir conflitos de interesse, uma vez que as particularidades individuais e as pressões ambientais tendem a gerar algum nível de divergências.

¹⁴ Esse caráter dinâmico da cidade, como dito anteriormente, é percebido pelo Estatuto da Cidade, o qual, em seu art. 40, § 3º, destaca a necessidade dos planos diretores serem revisados a cada 10 anos, no mínimo.

É nesse ponto do envolvimento humano que aparece a política e não apenas ela, mas também os embriões do direito, afinal, como diz o brocardo, *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus* (onde há home, há sociedade; onde há sociedade, há direito).

Nesse sentido, a política surge como uma forma de apaziguar os conflitos e unificar os interesses, gerindo as relações coletivas e exercendo, através das normas, o poder de organização social.

Tal poder, por sua vez, traz consigo a ideia de abdicar de certos privilégios individuais para que a vida comum possa acontecer de uma maneira mais pacífica, sendo o problema do poder, um dos mais importantes pontos a serem analisados quando se estuda a organização e o funcionamento da sociedade (DALARII, 2011, p. 44). “Por isto, mesmo na grande metrópole sem centro podemos dizer que ser habitante da cidade é estar ao mesmo tempo protegido e reprimido por suas muralhas” (ROLNIK, 2004, p. 24).¹⁵

Assim se dá o poder político, que aparece como um ente abstrato gestor da organização e manutenção de uma sociedade e se apresenta de diferentes formas, sempre exercendo poder sobre as instituições que estruturam a convivência social, uma vez que “há sempre na cidade uma dimensão pública da vida coletiva, a ser organizada” (ROLNIK, 2004, p. 20).

Noutro norte, quando os seres humanos passam a habitar em um local e nele se organizar como sociedade, as possibilidades de troca se intensificam, pois já não é preciso produzir tudo aquilo que necessita para sobreviver, mas, ao contrário, é possível se especializar em determinadas atividades e trocar o excedente de sua própria produção com os demais cidadãos (ROLNIK, 2004, p. 26).

Tal movimento dá origem ao que passou a ser chamado de mercado, um espaço no qual os membros de uma comunidade podem trocar os seus diferentes trabalhos – bens e serviços - uns pelos outros, criando, de tal maneira, uma rede de relações comerciais, a qual, com o passar do tempo vai se expandindo para não apenas atender os interesses

¹⁵ Se na antiguidade as cidades se organizavam dentro de muros, atualmente esses muros passam a ser espalhados no interior das próprias cidades delimitando territórios simbólicos e materiais de exclusão e pertencimento. Essa nova configuração revela que, embora as barreiras físicas tenham desaparecido, permanecem presentes divisões sociais profundas, manifestadas por meio da segregação espacial, da desigualdade no acesso aos serviços públicos e da concentração de riqueza e poder em determinadas áreas urbanas.

daquela localidade, mas também, para que haja um intercâmbio entre outras comunidades próximas. (ROLNIK, 2004, p. 26).

Tudo isso é possível, pois, passa a existir dentro de uma cidade, uma divisão do trabalho, permitindo, dessa forma, que os indivíduos que nela habitam se especializem em atividades específicas e troquem os seus serviços e produtos com os dos demais. (ROLNIK, 2004, p. 26).

Dessa maneira, pode-se notar que: “A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria o mercado. E assim, estabelece não apenas a divisão de trabalho entre campo e cidade, [...], mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade” (ROLNIK, 2004, p. 26).

Há, no entanto, um ponto relacionado a tal fenômeno que deve ser destacado para que se possa entender a discussão que será apresentada a seguir: quando o mercado surge, este aparece como um ente de importância secundária quando comparado ao ente político, isto é, apesar da influência do mercado para as relações sociais, a sociedade ainda tinha as suas regras e costumes pautados em sua organização política e cultural, tendo, portanto, a dimensão econômica um papel secundário e apenas complementar (ROLNIK, 2004, p. 28).

Ocorre que, com o passar do tempo e o aumento da complexidade das relações comerciais ditadas pelas diversas fases do capitalismo, o mercado vai, aos poucos, ofuscando a dimensão política da cidade e se tornando o principal parâmetro para a criação das normas regulamentadoras e para a definição dos interesses políticos de uma comunidade (ROLNIK, 2004, p. 28).

É nesse ponto da história das cidades, que elas começam a se (des)envolver.

Enquanto as primeiras cidades surgem como um “grande imã”, criando um senso de comunidade entre pessoas diversas, que se fixam em um mesmo local e passam a ali “confluir”, as cidades dominadas pelo mercado, por sua vez, segregam, quebram o envolvimento comunitário e criam classes sociais¹⁶, separando pessoas em diferentes

¹⁶ Aqui se faz necessária uma diferenciação entre classes sociais e estratos sociais. Isso porque, a divisão da sociedade em estamentos ou estratos sociais consiste em sua hierarquização levando em consideração vários critérios, como direitos hereditários, renda, profissão etc., havendo uma impossibilidade ou possibilidade quase nula de mobilidade entre diferentes estamentos (é, por exemplo, o sistema de castas ou ordens) e já existia antes mesmo do surgimento do capitalismo. Por sua vez, a estratificação social em

categorias e distanciando umas das outras ao criar um senso de individualismo exacerbado voltado aos interesses econômicos de uma pequena minoria. Criam-se pois, hierarquias artificiais entre os indivíduos, considerando o acesso maior ou menor ao mercado.

Dessa forma, quando o mercado passa a dominar a cidade, tudo nela se transforma em mercadoria, até mesmo as próprias pessoas e a terra. Quando isso acontece, há uma quebra de paradigma social e o que antes era realizado em prol do envolvimento comunitário, passa a ser organizado em função da produção e acumulação de riquezas e do (des)envolvimento¹⁷ social.

3.2 – O SURGIMENTO DA PROPRIEDADE PRIVADA E A VISÃO DA TERRA COMO MERCADORIA

Quando o mercado passa a dominar as cidades e, conseqüentemente, os interesses sociais, transmutando a confluência comunitária em desenvolvimento social, a visão que se tem sobre a terra e a urbanidade já não é mais a mesma.

Nas cidades capitalistas, isto é, naquelas em que se predomina a lógica do mercado¹⁸, a esfera econômica passa a assumir uma posição central em relação a todas as outras dimensões organizacionais urbanas, de tal forma que, o olhar que se tem acerca das demais instituições que compõem a vida social é modificado, passando a ter um foco

classes, é um fenômeno intrinsecamente capitalista, que tem relação com a economia social e a própria história. Conforme diz Lênin, em “Uma Grande Iniciativa”: “Chamam-se classes a grandes grupos de pessoas que se diferenciam entre si pelo seu lugar num sistema de produção social historicamente determinado, pela sua relação (as mais das vezes fixada e formulada nas leis) com os meios de produção, pelo seu papel na organização social do trabalho e, conseqüentemente, pelo modo de obtenção e pelas dimensões da parte da riqueza social de que dispõem. As classes são grupos de pessoas, um dos quais pode apropriar-se do trabalho do outro graças ao fato de ocupar um lugar diferente num regime determinado de economia social” (LENIN, 2012). Vale dizer também, que nas classes sociais, há uma falsa sensação de fácil mobilidade entre as classes, a qual vem sendo cada vez mais popularizada pela ideia do “self made man”.

¹⁷ Para Antônio Bispo dos Santos, “A humanidade é contra o envolvimento, é contra vivermos envolvidos com as árvores, com a terra, com as matas. Desenvolvimento é sinônimo de desconectar, tirar do cosmo, quebrar a originalidade.” (SANTOS, 2023, p. 16). Utilizando-se dessa ideia, ao longo desse trabalho, será mencionada a palavra (des)envolvimento, escrita de tal forma para chamar atenção para as contradições estruturais das cidades dominadas pelo mercado, demonstrando que o envolvimento comunitário inicial é rompido pelo desenvolvimento capitalista, o qual, em nome do progresso, “des-envolve” a sociedade.

¹⁸ A lógica de mercado aqui mencionada é aquela que é tida como característica central do sistema capitalista, orientando-se pela busca do lucro, pela propriedade privada dos meios de produção e pela livre concorrência. Nessa racionalidade, os bens, os serviços e até mesmo os espaços urbanos passam a ser tratados como mercadorias, devendo gerar valor econômico.

muito maior na dimensão mercantil e nas relações estabelecidas por ela (ROLNIK, 2004, p. 29).

É com o surgimento do capitalismo e a transformação que este trouxe para a configuração das cidades, alguns conceitos antes inexistentes passaram a fazer parte do cotidiano e da própria estrutura urbana, reconfigurando o modo de vida comunitário e transformando as dinâmicas sociais.

Dessa forma, para entender melhor as cidades dominadas pelo mercado, é preciso ressaltar que, quando se deu tal mudança de paradigma, esta, não apenas transformou as relações urbanas, mas também, afetou toda a estrutura de organização social até então conhecida, modificando os poderes hierárquicos e fazendo com que aqueles que antes detinham o poder político, tivessem que se reorganizar diante da ascensão da burguesia e da nova lógica organizacional baseada no mercado¹⁹.

Isso aconteceu pois, quando o capitalismo mudou a lógica econômica e social, a visão que se tinha da terra foi também transformada, afinal, se antes ela era vista como um meio de subsistência e um bem de uso coletivo, na maior parte dos casos, esta passou a ser entendida como uma mercadoria sujeita às regras do mercado, deixando de ser comunal para se tornar propriedade privada.

Assim, quando as cidades se tornaram os grandes centros do poder e este, por sua vez, passou a obedecer a uma lógica de acumulação capitalista²⁰, a terra se tornou mercadoria e começou a ser cercada para uso exclusivo daquele que a comprou, dando surgimento ao primeiro conceito aqui estudado: a propriedade privada.

¹⁹ Por esse motivo, quando senhores feudais - até então, detentores do poder -, na tentativa de manter o seu domínio, precisaram se adequar a nova forma econômica que surgia, muitos camponeses e servos se viram obrigados a sair das terras que ocupavam, para migrar em direção às cidades – seja em busca da liberdade prometida pelo mercado, seja por força das circunstâncias que, de certa forma, os “expulsaram” nessa direção. Faz-se um destaque aqui, para as leis do cercamento implantadas no século XVII, quando foi permitido o cercamento do que antes eram terras comuns, para sua transformação em pastos. Devido a estas, muitos camponeses ficaram sem terra e precisaram migrar para as cidades – que prometiam uma liberdade não antes conhecida- em busca de meios para sua sobrevivência.

²⁰ De forma simples, a lógica de acumulação capitalista pode ser explicada como o modo a partir do qual o capital se reproduz continuamente através da extração de mais-valia (a diferença entre o valor produzido pelo trabalhador e o valor que ele recebe como salário, sendo essa diferença apropriada pelo empregador como lucro), da intensificação da produção e da ampliação dos lucros, processo que exige a constante expansão dos mercados, a mercantilização de novas esferas da vida social e a apropriação privada de recursos comuns.

Essa ideia, que surgiu junto com a burguesia trouxe consigo uma série de mudanças nas dinâmicas urbanas e sociais, mudando a forma com a qual os indivíduos lidavam a terra e instigando o pensamento de vários filósofos da época.

De tal maneira, John Locke, considerado pai do liberalismo, iniciou o seu pensamento acerca da propriedade privada, trazendo consigo um pensamento que, com as devidas adaptações, perdura até os dias atuais.

Em seus escritos, o filósofo iluminista, defende que a propriedade privada é um direito natural e inalienável, sendo aqueles que fossem proprietários, os únicos que podiam ser considerados cidadãos e o trabalho a principal forma de adquirir propriedade – a qual, por ser um direito natural, seria garantida a “todos”²¹ em pé de igualdade.

Parte desse pensamento pode ser explicitado no seguinte trecho retirado do seu livro “Segundo Tratado sobre o Governo”:

“Mas visto que a principal questão da propriedade atualmente não são os frutos da terra e os animais selvagens que nela subsistem, mas a terra em si, na medida em que ela inclui e comporta todo o resto, parece-me claro que esta propriedade, também ela, será adquirida como a precedente. A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum. Não bastará, para provar a nulidade de seu direito, dizer que todos os outros podem fazer valer um título igual, e que, em consequência disso, ele não pode se apropriar de nada, nada cercar, sem o consentimento do conjunto de seus co-proprietários, ou seja, de toda a humanidade. Quando Deus deu o mundo em comum a toda a humanidade, também ordenou que o homem trabalhasse, e a penúria de sua condição exigia isso dele. Deus e sua razão ordenaram-lhe que submetesse a terra, isto é, que a melhorasse para beneficiar sua vida, e, assim fazendo, ele estava investindo uma coisa que lhe pertencia: seu trabalho. Aquele que, em obediência a este comando divino, se tornava senhor de uma parcela de terra, a cultivava e a semeava, acrescentava-lhe algo que era sua propriedade, que ninguém podia reivindicar nem tomar dele sem injustiça.” (LOCKE, 1689, p. 42)

Dessa maneira, pode-se notar que tal pensador defendia a propriedade como um direito intrínseco do homem, um direito natural concedido a ele por Deus e adquirível, de forma simples, através do seu trabalho, sendo, por esse motivo, inquestionável.

Essa visão, no entanto, exclui de forma implícita os grupos que não se encaixam na concepção de trabalho produtivo estabelecida por Locke, dessa forma, ao associar o

²¹ Vale ressaltar que quando Locke dizia que todos aqueles que trabalhassem na terra teriam sobre ela um direito natural de propriedade, ele não se referia a todos na literalidade do termo. Ao contrário, sua teoria excluía amplos grupos sociais, como os povos originários, que se relacionam com a terra de modo diverso, sem a lógica da produtividade agrícola ou da cerca e os trabalhadores que não detinham meios próprios de produção, legitimando, assim, a apropriação da terra por parte dos indivíduos que, segundo sua lógica, possuíam razão, iniciativa e capacidade econômica para transformá-la em riqueza.

direito à terra à sua utilidade econômica e à capacidade individual de produção, o filósofo naturaliza uma ideia de propriedade que serve à acumulação e à exclusão, fazendo com que a sua teoria, apesar de aparentemente apresentar um discurso igualitário, justifique processos de expropriação e dominação sob o argumento do mérito e do trabalho.

Tal pensamento, com as devidas adaptação que ocorreram ao longo das décadas, é ainda bastante presente nas cidades dominadas pelo mercado e entendê-lo se mostra essencial para conhecer as entrelinhas das cidades modernas, nas quais a propriedade privada e a mercantilização da terra são fatores determinantes na configuração do espaço urbano atual.²²

Assim, é preciso ressaltar que, quando o mercado passou a ser a principal fonte de riqueza e poder, aqueles que detinham uma posição hierárquica superior, como os senhores feudais, por exemplo, passaram a cercar as terras que tinham a sua disposição e a considerá-las sua propriedade exclusiva, uma vez que nela viam uma grande fonte de lucro.

Dessa forma, logo foi possível perceber que a distribuição das terras-mercadoria, ou propriedades privadas, nunca se deu de maneira igualitária, sendo a concentração fundiária nas mãos de alguns poucos, uma realidade presente na história da humanidade desde que a gleba de terra passou a ser vista como um meio de produção de riquezas.

Por esse motivo, a liberdade pregada pelo pensamento de Locke, se mostra bastante limitada, ficando restrita apenas àqueles que detém o poder econômico, não tendo os demais sequer a chance de chamar de suas as terras nas quais trabalhavam.

Nesse contexto, Jean-Jacques Rousseau, que, embora concorde com o pai do liberalismo em alguns pontos, defendia que era na propriedade privada que habitava o cerne de todas as mazelas e desigualdades sociais, sendo a divisão do trabalho a responsável por sua multiplicação.

²² Cabe trazer aqui uma breve evolução do direito à propriedade no ordenamento brasileiro, isso pois, o Código Civil de 1916, tratava a propriedade como um direito absoluto, centrado no interesse individual do proprietário. No entanto, com a Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da função social da propriedade, o Novo Código Civil de 2002 passou a refletir essa mudança, vinculando o exercício do direito de propriedade ao atendimento de sua função social. Ocorre que, mesmo com esse avanço normativo, persistem inúmeros desafios quanto à efetivação prática desse princípio, especialmente no que tange às políticas públicas urbanas.

Observe o seguinte trecho retirado de sua obra “Discurso sobre a Origem da Desigualdade”:

“desde o instante que um homem teve necessidade do socorro de outro; desde que perceberam que era útil a um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, a propriedade se introduziu, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que foi preciso regar com o suor dos homens, e nos quais, em breve, se viram germinar a escravidão e a miséria, a crescer com as colheitas.” (ROUSSEAU, 1754, p. 103/104)

A leitura de tal trecho explicita que Rousseau percebia que a sociedade, ao estabelecer a propriedade privada, iniciou uma era de desigualdades entre aqueles que eram proprietários e aqueles despossuídos.

Dessa forma, a partir do momento em que o homem começou a ver o lucro como um objetivo e, não mais visando a subsistência, mas sim a produção, iniciou um processo de acumulação de bens, a igualdade desapareceu, pois, enquanto uns poucos tinham muito mais do que o que precisavam, outros muitos não tinham nem o mínimo para sobreviver (ROUSSEAU, 1754, p. 91).

Rousseau completa o seu pensamento no seguinte trecho do mesmo livro:

“ [...] e os extranumerários, que a fraqueza ou a indolência tinham impedido de adquiri-las [as herdades] por sua vez, tornados pobres sem ter perdido nada, porque, tudo mudando em torno deles, só eles não tinham mudado, foram obrigados a receber ou a roubar a subsistência das mãos dos ricos; e daí, começaram a nascer, segundo os diversos caracteres de uns e de outros, a dominação e a servidão, ou a violência e as rapinas.” (ROUSSEAU, 1754, p. 91)

Portanto, percebe-se que, não sendo possível uma divisão igualitária das propriedades, alguns precisaram se submeter ao comando dos outros para sobreviver, enquanto esses outros, por sua vez, precisaram dominar os primeiros para conseguir aumentar suas posses e provisões.

É dessa maneira que a terra passa a ser vista como uma fonte de riquezas, sendo transformada em mercadoria. Tal fato, acentua as desigualdades sociais e, através da divisão do trabalho proporcionada pelas cidades-mercado, cria aquilo que se chama de classes sociais.

Assim, quando aqueles que não tinham poder, diante das mudanças sociais estabelecidas pelo capitalismo, nas palavras de Rousseau, se viram “pobres sem perder nada” (ROUSSEAU, 1754, p. 91) e tiveram que partir para as cidades, a única opção que

encontraram para garantir a sua subsistência foi a venda da sua força de trabalho para os proprietários detentores dos meios de produção.

Dessa maneira, tendo a terra e o próprio indivíduo se tornado mercadorias, a sociedade foi dividida no que Marx chamou de classes sociais, nas quais, a antiga e já conhecida divisão da comunidade em estamentos, ganhou uma nova roupagem moderna, em uma época que “destaca-se por ter facilitado as oposições de classes, a sociedade inteira se divide mais e mais em dois grandes campos inimigos, em duas classes diretamente opostas: a burguesia e o proletariado” (MARX e ENGELS, 1872, p. 40)

No entanto, nesse contexto de surgimento da propriedade privada e divisão da sociedade em novas classes sociais intrinsecamente opostas, seria natural que conflitos de interesses surgissem, tanto entre os proprietários e os despossuídos, quando entre o que era de caráter privado e o que era de caráter público.

Por tal motivo, como apontam muitos pensadores, a exemplo de Locke e Rousseau, surge um ente que, ao mesmo tempo em que garante a preservação da propriedade privada, é capaz de limitá-la e organizá-la, garantindo, em tese, que os interesses gerais sejam respeitados e tenham supremacia àqueles de ordem individual.

Esse ente, que na sociedade capitalista é chamado de Estado, não por coincidência, assume a forma política da sociedade, sendo, pela primeira vez na história, diferenciado da dimensão econômica desta:

A forma política da sociedade pós feudalismo é, portanto, o Estado, que se coloca como um ente distanciado dos setores econômicos afastados da sociedade a qual pretende regular. A intenção é pois atuar como mediador das tensões entre a classe social mais rica da população (o capitalista) e os trabalhadores, isto é, como um mediador da luta de classes entre aqueles que detém os meios de produção de riquezas e aqueles que só tem sua força de trabalho como elemento para a sua sobrevivência.

Assim fala Alysson Mascaro em seu livro “Estado e forma política”:

“Em modos de produção anteriores ao capitalismo, não há uma separação estrutural entre aqueles que dominam economicamente e aqueles que dominam politicamente: de modo geral, são as mesmas classes, grupos e indivíduos – os senhores de escravos ou os senhores feudais – que controlam tanto os setores econômicos quanto os políticos de suas sociedades. Se alguém chamar por Estado o domínio antigo, estará tratando do mando político direto das classes econômicas exploradoras. No capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político. O burguês não é necessariamente o agente estatal. As figuras aparecem, a princípio, como

distintas. Na condensação do domínio político em uma figura distinta da do burguês, no capitalismo, identifica-se especificamente os contornos do fenômeno estatal.” (MASCARO, 2013, p. 13)

Sendo assim, o Estado, que se apresenta como a forma política das sociedades capitalistas, assume o papel de um ente organizacional que deve zelar pelos direitos de todos, mas que, ao mesmo tempo em que é autônomo em relação à forma econômica, se torna um instrumento da burguesia para legitimar o seu próprio poder e realizar mudanças na estrutura social das cidades.

É, por sua vez, através do Direito, que o Estado instrumentaliza o seu poder e passa a legitimar esse novo mundo o qual cria a sua estrutura em volta do mercado, se organizando de acordo com os seus interesses e se adaptando às normas-padrão por estes moldadas.

Dessa maneira, é possível notar que, com o (des)envolvimento das cidades e o surgimento do capitalismo, a terra se transforma em mercadoria, deixando de ser comunal para se tornar propriedade privada; da mesma forma que o próprio indivíduo não detentor de terras e meios de produção, também se torna mercadoria, através da divisão interna do trabalho, quando passa a vender a sua força de trabalho para garantir o mínimo existencial.

Diante disso, o Estado, sob o argumento da impessoalidade, aparece como um ente terceiro que legitima os interesses capitalistas, ao mesmo tempo em que afirma garantir direitos fundamentais a todos, “produzindo e gerindo segregação” (ROLNIK, 2004, p. 53) de maneira simultânea.

Para tanto, utiliza-se do direito como o principal instrumento para criar e aplicar normas que institucionalizam um sistema o qual, embora assegure determinados direitos fundamentais, reforça não apenas a lógica da propriedade privada, mas também, e conseqüentemente, das desigualdades socioespaciais.

Portanto, é nesse sinuoso caminho entre Mercado, Estado e Direito, que as cidades modernas se (des)envolvem, tornando-se retrato da dinâmica capitalista, na qual o espaço urbano é mercantilizado, a ocupação do solo é definida por interesses privados e as desigualdades sociais são naturalizadas e perpetuadas, dividindo as cidades em duas realidades distintas: a dos centros bem estruturados, com shopping centers e mobilidade urbana, acessíveis apenas às camadas mais privilegiadas; e a dos territórios

marginalizados, onde a ausência de infraestrutura, serviços básicos e segurança reflete a exclusão daqueles que não possuem poder aquisitivo suficiente para garantir seu espaço dentro da lógica imposta pelo mercado.

Nesse sentido, quando se analisa as normas urbanísticas, é preciso ter em mente que a cidade moderna funciona de acordo com a lógica do capital e é por tal motivo que muitas dessas normas, embora formalmente comprometidas com a justiça social, enfrentam dificuldades em sua efetiva aplicação.

Assim, a função social da cidade, apesar de prevista no ordenamento jurídico brasileiro, frequentemente encontra entraves em sua efetivação, os quais podem ser explicados devido a essa forte presença do mercado, que molda a cidade de acordo com os seus interesses, transformando a terra em mercadoria e preterindo o seu valor de uso em razão do seu valor de troca²³.

Por tal motivo, a fim de que se possa aprofundar o estudo da legislação urbanística e da busca pela efetivação das funções sociais da cidade, é necessário entender o que dizem as entrelinhas das cidades modernas, compreendendo qual é a realidade em que devem se inserir tais normas de caráter público.

²³ Valor de uso e valor de troca são conceitos criados por Karl Marx em seu livro “O Capital” para demonstrar como, no capitalismo, os objetos passam a ser valorizados mais por seu potencial de troca do que por sua utilidade real. Dessa forma, entende-se por “valor de uso” a utilidade concreta que uma coisa possui para satisfazer uma necessidade humana, enquanto o “valor de troca” é a capacidade desse bem ser trocado por outros no mercado, medido por seu valor monetário.

4. NAS ENTRELINHAS DAS CIDADES-MERCADORIA, A SEGREGAÇÃO ESPACIAL

Uma vez que se entende o surgimento das cidades e a sua transformação em cidades-mercadoria através de um longo caminho de (des)envolvimento, torna-se necessário entender quais as consequências materiais de tamanha mudança, isto é, como a mercantilização da terra e a criação das novas classes sociais, afetaram a realidade das cidades modernas e daqueles que nelas passaram a habitar.

Isso se mostra necessário pois, para entender o funcionamento dos elementos da superestrutura das sociedades capitalistas, como o Estado e o Direito, deve-se de forma inicial, identificar a infraestrutura destas, desvendando as suas entrelinhas e analisando as condições materiais que sustentam a organização social, para enfim, compreender a sua relação de interdependência.²⁴

Porquanto, para que seja possível compreender e analisar a efetividade das normas que compõem o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores, é preciso primeiro identificar os problemas estruturais que afligem a urbanidade e entender as dinâmicas sociais, econômicas e espaciais que impactam a vida da população, especialmente das camadas mais vulneráveis desta. Afinal, como disse Engels:

“[...] a estrutura econômica de determinada sociedade forma sempre a base real que devemos estudar para compreender toda a superestrutura das instituições políticas e jurídicas, assim como as concepções religiosas, filosóficas e outras que lhe são peculiares.” (ENGELS, 2023, p. 71 e 72)

Tendo isso em vista, como forma de apresentar o estranhamento inicial de alguém que, de uma hora para outra, se depara com uma cidade que é dominada pelo mercado e percebe os seus detalhes e entrelinhas, traz-se o olhar de Antônio Bispo dos Santos, autor

24 De acordo com a teoria marxista, a infraestrutura representa a base material da sociedade, englobando as relações de produção, os meios de produção e a divisão do trabalho. Dessa maneira, a infraestrutura determina a organização da sociedade, influenciando diretamente a maneira como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam. Por sua vez, a superestrutura é o conjunto de instituições, ideologias e normas que emergem da infraestrutura e servem para mantê-la e legitimá-la, o que inclui o Estado, as leis, a religião, a cultura, a moral, a educação e até mesmo a produção artística. Tendo isso em vista, é válido dizer que, qualquer mudança significativa na economia – como a transição do feudalismo para o capitalismo – gera impactos profundos na organização social e política. Sendo assim, a superestrutura, apesar de parecer autônoma, reflete e reforça os interesses da classe dominante, garantindo que a ordem econômica estabelecida continue existindo. No capitalismo, por exemplo, o direito à propriedade privada é protegido pelas leis e pelo Estado, assegurando que os meios de produção permaneçam concentrados nas mãos de poucos. Assim, infraestrutura e superestrutura estão em constante interação: enquanto a economia molda a estrutura social e política, a superestrutura atua para preservar e justificar a base econômica vigente (MARX, 2008, p. 47).

brasileiro e quilombola, que, em seu livro “A terra dá, a terra quer”, narra o impacto sofrido ao se mudar para a cidade grande, na qual tudo era mercadoria e onde todos viviam de uma forma diferente da que presenciava nos quilombos:

“Quando, aos dezoito anos, saí para conhecer uma cidade, percebi que existia outro mundo para além daquele onde nasci e me criei. A cidade era outro mundo. Nas cidades, as pessoas não sabiam fazer suas próprias casas, como sabíamos fazer no lugar de onde viemos. Não sabiam e ficavam dependendo de outros que as fizessem por elas. Onde nasci e fui criado, todo mundo tinha casa. Só não tinha casa quem não queria e morava com os pais, com os parentes ou com os amigos. Ou quem andava perambulando, quem achava por bem não ter casa porque era muito trabalhoso cuidar. Mas na cidade não era assim. As pessoas dependiam de casas que não sabiam fazer. Onde nasci e fui criado, desde criança, íamos observando, achávamos um lugar bonito, criávamos uma relação, uma comunicação com o lugar. E marcávamos: “Vou fazer a minha casa aqui”. Eu não precisava pagar para fazer a minha casa. Pelo contrário, no dia de fazer a casa, havia um grande mutirão, vinha todo mundo! Era uma festa, e fazíamos uma casa muito rapidamente. Quando cheguei à cidade, percebi que era preciso pagar para fazer a casa, pagar pelo terreno, pagar por tudo” (BISPO DOS SANTOS, Antônio, 2023, p. 9 e 10).

O autor continua ainda, dizendo:

“A cidade não me cabe. Enquanto a sociedade é feita por posseiros, as nossas comunidades são feitas por pessoas. [...] Nas cidades, contudo, só tem valor o que vira mercadoria.” (BISPO DOS SANTOS, Antônio, 2023, p. 10 e 13).

Através de tal narrativa, é claro perceber o processo de mercantilização do espaço urbano, onde a moradia se tornou mercadoria, passando a terra - um direito que antes era comunal - a ser vendida, estabelecendo assim, na dinâmica de posse, barreiras econômicas que segregam aqueles que não possuem os meios para arcar com os custos do (des)envolvimento urbano, afinal, como diz o autor, para habitar na cidade, é preciso pagar por tudo.

Dessa maneira, com um olhar atento à realidade social, é possível notar que, o território artificializado das cidades-mercadoria é atravessado por uma série de desigualdades econômicas e espaciais, advindas, em sua maioria, da divisão do trabalho e da propriedade privada, seja dos meios de produção, seja da terra em si – que talvez seja o maior meio de produção de riquezas disponível na natureza.

É nesse interim que, apesar da existência de normas urbanísticas de caráter social²⁵, se percebe dentro das próprias cidades uma grande divisão: enquanto de um lado,

²⁵ Como os já citados arts. 182 e 183 da CRFB/88 e art. 1º do Estatuto da Cidade, os quais tratam acerca da necessidade de o desenvolvimento urbano ser norteado pelos princípios da função social da cidade e da propriedade.

pode-se observar um local dotado de belos prédios, praias, saneamento básico e mobilidade urbana; do outro lado, encontram-se espaços marcados pela precariedade e pelo esquecimento do Poder Público, com moradias improvisadas, ausência de serviços de qualidade e a falta de infraestrutura essencial para a sobrevivência com dignidade.

Por isso, é possível dizer que, quando a cidade, que deveria ser um direito de todos, se transforma em uma mercadoria, a segregação espacial aparece como uma realidade na qual aqueles que não possuem condições econômicas suficientes para arcar com os custos da moradia ou da terra.

Essa parte da população, é empurrada para as periferias, ocupações irregulares ou até mesmo para a situação de rua, enquanto os espaços centrais e bem equipados se tornam, cada vez mais, um direito restrito a uma pequena parcela privilegiada da população.

Tendo isso em vista, como forma de retratar tal cenário a partir das lentes daqueles que se encontram marginalizados e afastados da cidade garantida pela Constituição, serão trazidos trechos do livro “Quarto de Despejo – Diário de uma favelada”, escrito pela autora Carolina Maria de Jesus, nos quais ela descreve de maneira visceral e realista, as dificuldades enfrentadas pela população que vive nas periferias urbanas. Vejamos:

“As oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos: que mescla com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo”. (JESUS, Carolina Maria de, 2014, pg. 31)

“... Eu classifico São Paulo assim: O Palácio, é a sala de visita. A Prefeitura é a sala de jantar e a cidade é o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos”. (JESUS, Carolina Maria de, 2014, pg. 27)

Assim, comparando de maneira genial a cidade a uma grande casa, Carolina Maria de Jesus, descreve a realidade de um local segregado, fragmentado pelas dinâmicas de poder, no qual a parte rica da cidade aparece como o jardim de uma mansão: bem cuidado, limpo e zelado; enquanto a favela, por sua vez, aparece como o quarto de despejo: esquecido por todos e para onde se “varre” o lixo.

É dessa forma que se apresenta a cidade-mercadoria, a qual, submissa aos interesses do capital, afasta do seu jardim aqueles que não possuem poder econômico suficiente e, empurrando-os cada vez mais para lugares distantes, esquecidos e sem

qualquer infraestrutura básica, cria em seu ambiente uma forte dinâmica de segregação socioespacial.

Tendo isso em vista, quando perguntada em entrevista inclusa no livro, a autora ainda responde de onde veio a nomenclatura “quarto de despejo”, descrevendo de forma crucial a política higienista tão presente nas cidades dominadas pelo mercado:

“É que em 1948, quando começaram a demolir as casas térreas para construir os edifícios, nós, os pobres, que residíamos nas habitações coletivas, fomos despejados e ficamos residindo debaixo das pontes. É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos.” (JESUS, 2014, p. 170)

Com isso, Carolina Maria de Jesus, a partir da perspectiva de quem sofreu na pele as consequências dos interesses do capital imobiliário²⁶, conta como se dá a estruturação da especulação imobiliária²⁷, que, expropriando terras, criando vazios urbanos, removendo pessoas em situação de rua e aumentando os valores dos aluguéis, expulsam aqueles que não lhes são interessantes para lugares cada vez mais afastados da urbanidade, do saneamento básico, da mobilidade urbana e da atenção do Poder Público.

A partir dessas políticas, as cidades-mercadorias “limpam” os seus jardins e jogam no quarto de despejo os seus “trastes velhos”, empurrando os mais pobres para longe dos olhos daqueles que usufruem dos privilégios do (des)envolvimento da cidade, afinal,

²⁶ O autor Guilherme Boulos relata um pouco do que aconteceu em São Paulo nos anos 40 em seu livro “Por que ocupamos?”. Veja: “[...] até 1940 os trabalhadores moravam nos bairros centrais. A periferia não existia. Eram chácaras e fazenda, só mato. Nesta época, cerca de 75% dos imóveis de São Paulo eram habitados por inquilinos, isto é, casas de aluguel, nos bairros centrais da cidade. Então, os grandes proprietários de terrenos e casas entraram em ação. Com apoio do governo, fizeram o que chamaram de uma “limpeza” no centro: demoliram cortiços, despejaram favelas e aumentaram o valor dos aluguéis, que se tornou inviável para maior parte dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, abriram loteamentos clandestinos em áreas distantes – onde não havia nada – para vender lotes aos trabalhadores. Sem alternativas, os trabalhadores compravam estes lotes, tendo ainda que usar os finais de semana para construir suas casas com as próprias mãos. Tanto para comprar o lote como para construir, muitos tinham que se endividar. Além disso, foram jogados em lugares com infraestrutura precária, sem água, eletricidade ou asfalto, e sem qualquer serviço público, como saúde, creche, escola etc.” (BOULOS, 2015, p. 53)

²⁷ De maneira simples, pode-se dizer que a especulação imobiliária é um fenômeno comum no mercado imobiliário, a partir do qual investidores adquirem terrenos e imóveis com o intuito de aguardar uma valorização artificial, elevando os preços e desencadeando processos de gentrificação (uma promessa de valorização da área pública, como por exemplo, um bairro popular que se transforma com a chegada de cafés e lojas de alto padrão) a partir do qual, devido à alta dos preços dos serviços e aluguéis, desloca populações vulneráveis para áreas mais afastadas do centro e carentes de infraestrutura básica. Tal prática, reforça desigualdades socioespaciais, fragilizando o direito à cidade e evidenciando a contradição entre o lucro privado e a função social da propriedade.

como diz a autora, “A favela é o quarto de despejo. E as autoridades ignoram que tem o quarto de despejo.” (JESUS, 2014. Pg. 90)

Sendo assim, para que se torne evidente tal realidade denunciada, traz-se a Figura 1, na qual aparece uma foto da favela do Canindé, onde passou a morar Carolina Maria de Jesus após as expropriações de 1948 em São Paulo, narradas na citação acima.

Nesta, é possível notar a urbanização precária de tal local através da observação das casas ao fundo (popularmente chamadas de barracos) que foram construídas de maneira improvisada, com materiais frágeis e que apresentam uma baixa resistência a intempéries, evidenciando a falta de condições adequadas de moradia.

Além disso, na Figura 2 e na Figura 3, além das casas improvisadas que já foram apresentadas anteriormente, é possível notar também a ausência de infraestrutura e saneamento básico desses locais, onde a falta de pavimentação, de coleta de lixo e de rede de esgoto são uma forte realidade, que persiste e tem se agravado no Brasil de hoje.

Figura 1 – Carolina Maria de Jesus, Audálio Dantas e Ruth de Souza na Favela do Canindé



Fonte: Coleção Ruth de Souza/Arquivo IMS, (1961)

Figura 2 – Carolina Maria de Jesus e Audálio Dantas na Favela do Canindé



Fonte: Domínio Público (1961)

Figura 3 – Carolina Maria de Jesus na Favela do Canindé



Foto: Audálio Dantas/O Cruzeiro/EM (1959)

A análise dessas imagens demonstram o que é dito pela autora acerca da precariedade das favelas, demonstrando o esquecimento do poder público e apresentando a realidade desigual para a qual são empurrados os mais pobres devido às políticas segregacionistas e higienistas do capital imobiliário.

Nesse interim, é válido dizer que, tal realidade, porém, não é exclusiva apenas do São Paulo de 1948. Ao contrário, apesar da edição de normas urbanísticas com caráter social – como a CRFB/88 e o Estatuto da Cidade –, que não apenas garantem a função social da cidade, mas trazem as diretrizes necessárias para a aplicação de uma política

urbana orientada por esse princípio, a realidade denunciada por Carolina Maria de Jesus se faz presente, ainda nos dias atuais, nas mais diversas cidades brasileiras, nas quais a fragmentação e a segregação socioespacial demonstram o padrão estrutural presente nas cidades-mercadoria.

Para apresentar melhor esse cenário, trar-se-á as Figura 4 e Figura 5, as quais evidenciam a realidade da atual Ocupação do Centro Administrativo, localizada no Bairro Capucho, em Aracaju/Sergipe, a qual, curiosamente, se encontra em um terreno público localizado entre os prédios da Justiça Federal e do CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

Tais figuras expõem uma realidade não muito diferente da Favela do Canindé, com casas de estruturas improvisadas e ausência de saneamento básico, reforçando o cenário de exclusão socioespacial presente nas estruturas do capital imobiliário e o esquecimento do poder público em relação às comunidades mais vulneráveis.

Figura 4 - Ocupação do Centro Administrativo. Bairro Capucho. Aracaju/SE



Fonte: Google Maps

Figura 5 - Ocupação do Centro Administrativo. Bairro Capucho. Aracaju/SE



Fonte: Google Maps

A Figura 6, por sua vez, demonstra o apelo da comunidade da Ocupação do Centro Administrativo, que, tentando chamar a atenção do poder público para a sua realidade precária, denuncia através das redes sociais a ausência de coleta de lixo em suas ruas.

Tal denúncia chama atenção para o fato de que, esse cenário de negligência do Estado, pode vir a trazer consequências ainda maiores para aquela população, como o comprometimento de sua saúde, tendo eles, dessa maneira, uma série de direitos fundamentais negados devido ao abandono do Poder Público com a região.

Dessa forma, apesar de Aracaju dispor de um Plano Diretor que reafirma a necessidade de assegurar a função social da cidade e promover o bem-estar coletivo²⁸,

²⁸ Serão citados abaixo, alguns dos artigos do Plano Diretor de Aracaju que reforçam a necessidade de assegurar a função social da cidade e promover o bem-estar coletivo, mas que, na prática, encontram-se distantes de sua efetividade:

Art. 1º - A Política de Desenvolvimento Urbano do Município, conforme preconiza a Lei Orgânica, tem por objetivo **o direito à cidade, o cumprimento da função social da propriedade, a justa distribuição dos serviços públicos, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos**, a ordenação do uso e ocupação do solo e da produção do espaço urbano, inclusive das áreas de expansão e a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Art. 3º - Constituem objetivos gerais desta lei: I- Ordenar o crescimento e implantação de núcleos urbanos, através da **distribuição adequada da população e das atividades de interesse urbano**, de forma a **evitar e corrigir as distorções do crescimento** da cidade; [...] V - Promover a **regularização fundiária e urbanização** específica de áreas ocupadas pelas populações de baixa renda, onde for adequado sob o ponto de vista ambiental; VI - Estabelecer **políticas setoriais** para o meio ambiente, a cultura, o lazer, a educação, a saúde, a habitação e o desenvolvimento econômico; [...] X - **eleva o padrão de vida da população urbana**, particularmente no que se refere ao combate à miséria e as ações de lazer, educação, saúde, habitação e aos serviços públicos, de forma a **reduzir as desigualdades que atingem diferentes faixas de renda da população**; XI - promover a **destinação de verbas orçamentárias de forma a resgatar o "déficit" de infraestrutura urbana**, equipamentos comunitários e serviços públicos municipais; [...]

Art. 5º - A propriedade urbana cumpre sua função social, quando o exercício dos direitos a ela inerentes, se submete aos interesses coletivos.

Art. 6º - A propriedade urbana para cumprir sua função social, deve satisfazer, no mínimo, aos seguintes requisitos: I - Aproveitamento e utilização para atividades de interesse urbano de forma compatível com as normas urbanísticas e a capacidade de suporte da infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos; II -

sua aplicação tem se limitado ao campo teórico, afinal, na prática, observa-se uma significativa distância entre o que está previsto na norma e as ações efetivas do poder público, o que compromete a concretização dos direitos urbanos e aprofunda as desigualdades socioespaciais.

Figura 6 - Denúncia realizada no Instagram acerca do acúmulo de lixo na Ocupação do Centro Administrativo



Foto: Instagram da @ocupacaocentroadministrativo1 (2025)

Sendo assim, torna-se evidente que a maneira como se estruturam as cidades-mercadoria, reforça a lógica excludente do capital, dificultando a efetivação de direitos fundamentais, como o direito à cidade, a saúde e à moradia digna, os quais se mostram efetivos apenas para uma pequena parcela da população, devido aos interesses do mercado imobiliário.

Noutro norte, é necessário também que se ressalte o fato de que, apesar de tal realidade desigual e injusta, a qual divide a cidade em dois polos distintos e segregados,

Aproveitamento e utilização compatíveis com a preservação da qualidade do meio ambiente, segurança e saúde de seus usuários e propriedades vizinhas.

Art. 8º - A política de desenvolvimento do município em todos os seus aspectos multidisciplinares, deverá ser orientada com base nas seguintes diretrizes de **sustentabilidade**: I - Estabelecer formas de desenvolvimento econômico fundamentado na eficácia social, descartando os critérios de lucratividade imediatos, de forma a contemplar as futuras gerações; [...]

III - Buscar a aproximação, o nivelamento dos padrões de vida da população de alta e baixa renda, e a melhoria da qualidade de vida de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento, bem como garantir a todos, acesso do espaço da cidade

fazendo com que muitos morem em locais insalubres ou até mesmo na rua, “não faltam casas no Brasil.” (BOULOS, 2015, pg. 34).

Isso é dito pois, apesar de existirem no país um grande número de famílias sem uma casa própria e sem condições de arcar com os preços dos aluguéis, existem também um grande número de imóveis abandonados que não cumprem a sua função social, mas que são mantidos dessa maneira em prol da especulação imobiliária²⁹. Esse conceito se chama déficit habitacional³⁰, que “é o nome que se dá para a quantidade de casas que faltam para atender todos aqueles que precisam de um teto” (BOULOS, 2015, p. 31)

“É importante lembrar que esses milhões de imóveis vazios não incluem a chácara ou o apartamento da praia, que algumas famílias de renda média conseguiram adquirir por meio de seu trabalho. São apenas os imóveis permanentemente desocupados, em sua grande maioria usados para a especulação imobiliária. A contradição é gritante. [...] Em nome do direito à propriedade de alguns poucos, se nega o direito à moradia para milhões.” (BOULOS, 2015, p. 35)

Nesse sentido, nota-se que, apesar da função social da propriedade e o direito à cidade serem garantidos constitucionalmente e ao longo de uma vasta legislação, conforme exposto no tópico 2 desse trabalho, tais conceitos tornam-se apenas simbólicos quando analisados frente à realidade social na qual, em verdade, o direito é transformado

²⁹ Na legislação urbanística, como será apresentado abaixo, é possível ver uma série de artigos que elencam como uma função do Poder Público combater a especulação imobiliária. No entanto, na realidade concreta, esse elemento permanece presente no contexto das cidades, ditando a dinâmica organizacional dos espaços urbanos e realizando uma verdadeira seleção socioeconômica de quem pode ou não ocupar determinadas áreas, devido à influência de interesses econômicos que se beneficiam diretamente da valorização artificial dos terrenos urbanos.

CRFB/88: Art. 182, § 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.

Estatuto da Cidade: Art. 2º, VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:** [...] e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização [...], **XI** – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos [...].

Lei nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema de Habitação de Interesse Social: Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I - os seguintes princípios: [...] d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a **coibir a especulação imobiliária** e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade

Plano Diretor de Aracaju/SE: Art. 3º - Constituem objetivos gerais desta lei: [...] IV - Distribuir de forma equânime os custos e benefícios advindos da infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos, de forma a **recuperar, para a coletividade, a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos** [...]

³⁰ Conforme pesquisa adotada pelo Ministério das Cidades, a qual foi realizada pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional em 2022 no Brasil foi de aproximadamente 6.215.313 domicílios.

em mercadoria e a moradia passa a ser tratada como um produto de especulação imobiliária.

Assim, quando se observa a realidade concreta presente nas cidades brasileiras, é possível notar uma série de violações à política urbana e ao Estatuto da Cidade, seja pela ausência de planejamento adequado, pela forte presença da especulação imobiliária ou pela divisão da cidade e do fornecimento de serviços públicos em razão da renda.

A partir do exposto, é possível compreender, portanto, a base material que sustenta as cidades-mercadoria, evidenciando como a mercantilização do solo urbano, a segregação espacial e a especulação imobiliária moldam a infraestrutura urbana.

Tal entendimento é essencial para que se possa analisar a superestrutura de tal sociedade, bem como, para que se entenda a relação de interdependência entre elas, compreendendo qual o papel do Estado e do Direito na manutenção da lógica do capital e passando, enfim, a buscar caminhos viáveis para a solução, mesmo que parcial, de tal problema.

4.1- NO SABER POPULAR, O RETRATO DA REALIDADE

Outro ponto que deve ser abordado para que se entenda como se estruturam as cidades modernas, nas quais se inserem as normas urbanísticas, é que, no contexto de segregação socioespacial, as cidades se tornam também em um espaço de memória, resistência e transformação, no qual as populações marginalizadas constroem suas identidades coletivas, reivindicam seus direitos e elaboram formas de luta contra as desigualdades impostas.

Nesse sentido, de acordo com Zygmunt Bauman em uma entrevista concedida a Benedetto Vecchi³¹, é possível compreender a identidade como algo mutável, uma espécie de resposta construída coletivamente, devido à incerteza, ao medo da exclusão e à busca por pertencimento.

Dessa maneira, a eterna e interna busca individual por uma identidade, ao ser atravessada por influências externas - com experiências, referências e escolhas - cria um senso de coletividade, de envolvimento e, nesse processo, passa a funcionar como um elo

³¹ BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: Entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

entre as pessoas em meio à crise das certezas e da fragmentação do mundo moderno, deixando de ser uma questão apenas psicológica, para assumir também dimensões históricas, políticas e socioculturais.

Tal pensamento, está refletido no trecho da música “Lá Adiante” da banda Braza (Apêndice A – tópico IV): “Fé no seu semelhante”, isso pois, quando se constrói uma identidade coletiva, essa, aos poucos, se transforma em uma maneira de afirmação da própria existência, passando a ser mantida e fortalecida por aquilo que se costuma chamar de resistência.

Assim, mesmo diante da exclusão e da segregação socioespacial, a cidade não é apenas um reflexo das estruturas de poder, mas também um palco de disputas e ressignificações, onde diferentes grupos sociais, por meio da sua identidade coletiva, reconstróem seus laços de envolvimento e promovem mudanças que desafiam a lógica dominante.

Dessa maneira, o sujeito que se encaixa na vivência da urbanidade precária e da exclusão do capital, não possui uma identidade submissa, ao contrário, ele ganha a força do coletivo e passa, não apenas a resistir ao que lhes é imposto, mas a existir, criando a sua própria identidade e espalhando a cultura de sua coletividade.

A função social da cidade, portanto, quando observada sob a ótica do sujeito marginalizado, adquire um novo contorno, pois é justamente por meio de sua presença ativa nos espaços urbanos negados pelo poder público ou apropriados pelo capital, que este sujeito reconfigura o sentido de habitar e de pertencer, fazendo da resistência uma prática cotidiana que ultrapassa a mera sobrevivência e se transforma em criação de cultura, de vínculos e de novos modos de existência coletiva.

Nessa senda, tal sujeitos reivindicam o direito à cidade não como um favor concedido, mas efetivamente como um direito que se concretiza na ação direta e na apropriação concreta dos territórios que constroem com as próprias mãos.

Sendo assim, para além de resistir aos padrões e formas de vida impostas pela classe detentora do capital, aqueles que são por ela marginalizados, também existem e devem usufruir dos benefícios produzidos pela cidade. Existem ao produzir a sua própria cultura, o seu próprio modo de viver e a sua própria maneira de habitar, afirmando a sua

presença e recriando a cidade a partir de outros sentidos e possibilidades, que são ignoradas pelos interesses do mercado.

Nessa senda: “Quando os cortiçados transformam o palacete em maloca estão, o mesmo tempo, ocupando e conferindo um novo significado para um território; estão escrevendo um novo texto” (ROLNIK, 2004, p. 18), encontrando novas formas de habitar e existir em uma cidade excludente que os empurra para as margens.

Como canta a banda Braza (Apêndice A – tópico IV): “Quero com respeito vero, poder sim falar de tudo e é por isso que saúdo sentimento que é sincero. Se o inverno for severo, se o verão for ressecado, põe a tristeza de lado, tira a garra lá do fundo e ao transformar o mundo, dar-lhe significado”.

Nesse sentido, ao ocupar os espaços que lhes são privados, os “cortiçados” não estão apenas reagindo às condições de desigualdade às quais a cidade-mercadoria os empurra, mas estão, da mesma forma, transformando aquele local e recriando-o à sua própria maneira.

Ao fazer isso, além de trazer um novo significado às cidades, estão também reivindicando as funções sociais da cidade e impondo a sua existência e as suas vivências ao mundo do mercado, o qual, passa não só a ditar as regras da urbanidade, mas também a coexistir, inevitavelmente, lado a lado com essa nova forma de viver a cidade.

Trata-se, portanto, de uma função social da cidade que nasce da necessidade da coletividade e que se realiza para além das normas escritas, pois é nesse cotidiano de resistência que se afirma o direito à cidade como algo construído e vivido, e não apenas formalmente garantido, obrigando o poder público e os interesses privados a reconhecerem, ainda que de forma involuntária, a legitimidade dessas formas populares de habitar e organizar o espaço urbano.

É sob esse viés que a música “Nós vamos invadir a sua praia” da banda Ultraje à Rigor (Apêndice A – tópico VII), retrata tal cenário, no qual, para além de agentes passivos e submissos aos desejos do capital, aqueles que são por eles marginalizados, resistem e existem, impondo a sua própria cultura e forma de viver, e não deixando que esta seja apagada, apesar de todas as desigualdades sofridas.

Tal canção, que é um clássico do rock dos anos 80 no Brasil, satiriza o cenário urbano das cidades-mercadoria, utilizando-se da metáfora da “invasão” para simbolizar a reivindicação de espaços que são vistos como símbolos do capital e reafirmando o direito à cidade que deve ser assegurado a todos.

Além disso, tal música, ao trazer elementos culturais periféricos fortes em contradição com os padrões burgueses, no trecho “Nós tamo entrando sem óleo nem creme/Precisando a gente se espreme/Trazendo a farofa e a galinha/Levando também a vitrolinha”, destaca o fato de que, as tradições e formas de sociabilidade, lazer e existência dos grupos marginalizados também possuem uma presença marcante na cidade.

Sendo assim, mesmo que isso incomode os que tentam impor uma estética e um modo de vida homogêneos e elitizados, essa é uma realidade que não apenas resiste, mas se afirma — e terá, inevitavelmente, que ser aceita como parte legítima do tecido urbano: “Agora se você vai se incomodar/Então é melhor se mudar/Não adianta nem nos desprezar/Se a gente acostumar a gente vai ficar”.

Nesse norte, torna-se evidente que a ocupação do espaço urbano, por meio de práticas que rompem com a lógica excludente imposta pelas elites econômicas, representa uma forma significativa de resistência à segregação socioespacial.

Isso pois, ao subverterem as dinâmicas hegemônicas de uso e apropriação da cidade, essa camada da população não apenas reivindica a efetivação do direito à cidade em sua plenitude, mas também inscreve no território urbano outras formas de existência, pertencimento e envolvimento que confrontam diretamente a ordem social estabelecida.

Conforme a música “Duas cidades” da banda Baiana System (Apêndice A – tópico II) apesar da cidade ser dividida em dois territórios – a cidade alta e a cidade baixa –, isto é, apesar de todas as desigualdades socioeconômicas impostas pela lógica de mercado que domina a urbanidade, o ato de habitá-la a partir das referências culturais com as quais o indivíduo se encaixa, permite a construção de vínculos de pertencimento com aquele local, realizando a função social da cidade.

Assim, mesmo diante de um cenário no qual “o de cima sobe e o de baixo desce” (Apêndice A – tópico X), o espaço urbano é ressignificado cotidianamente por aqueles que o vivem, o ocupam e o transformam de acordo com a sua própria cultura e

necessidade, reafirmando a sua identidade coletiva e o seu senso de pertencimento frente à cidade dividida.

Nessa senda, um clássico do samba brasileiro, ritmo o qual, vale ressaltar, é símbolo de resistência³², descreve com poesia e saudosismo a agridoce experiência de transformar o palacete em maloca, dando novo significado ao espaço urbano. Em “Saudosa Maloca” música de Adoniran Barbosa (Apêndice A – tópico IX), é possível acompanhar a história de três amigos que ocupam “uma casa velha, um palacete abandonado”, fazendo dela sua moradia.

É essa habitação improvisada, à qual chamam de “maloca”, que esses três amigos passam a ter como lar, um local de boas memórias e convivência, no qual eles passam os dias felizes de suas vidas. No entanto, de uma hora para outra, eles veem a sua maloca ser derrubada para dar lugar a um “adifício alto”, o que foi feito por mando dos mesmos donos que a abandonaram e a deixaram sem qualquer função social.

Assim, entristecidos e de coração partido, esses três amigos assistem à destruição do seu lar pela razão dos homens. Embora pensem até em gritar e lutar, acabam resistindo de uma forma diferente: através dos laços de envolvimento que construíram e da resiliência, acreditando que encontrarão outro lugar para chamar de casa.

Tempos depois, através da oralidade, esses homens compartilham a sua trajetória – uma história que apesar de ser marcada por perdas e injustiças, resgata os bons tempos que passaram juntos em sua maloca.

Dessa maneira, as ocupações urbanas aparecem como “[...] uma resposta à lógica de cidade imposta pelo capital [...]” (BOULOS, 2015, p. 104), sendo uma forma de resistência e, até mesmo existência coletiva, em meio à urbanidade precária.

Logo, através da realidade narrada por Adoniran Barbosa na música Saudosa Maloca, é possível entender melhor o processo de ocupação dos espaços urbanos, o qual

³² O samba é um gênero musical que surgiu no Brasil no começo do século XX, através da cultura afro-brasileira, como resultado direto da vivência de um povo que, mesmo atravessado pela exclusão, encontrou na música uma forma de existir e resistir. Criminalizado ainda no século XX, o samba foi por muito tempo associado à marginalidade, sendo alvo de perseguições por parte do Estado, que via naquela manifestação popular uma ameaça à ordem imposta. Ainda assim, sobreviveu, e mais do que isso: se firmou como expressão potente da realidade social brasileira, sendo até hoje espaço de denúncia, memória e resistência das desigualdades vividas cotidianamente nas periferias.

é atravessado por uma série de controvérsias judiciais e dificuldades em garantir a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade.

Sendo assim, torna-se inevitável lançar um olhar mais atento à forma como o Direito se comporta em tal realidade, afinal, com uma urbanidade marcada pela precarização de direitos e pelas disputas por espaços, é imprescindível compreender de que maneira essa instituição media os conflitos gerados por essa dinâmica desigual e complexa.

Isso é dito pois, para além das entrelinhas da realidade social vivida nas cidades-mercadoria, compreender os mecanismos que fazem parte das instituições responsáveis por gerir a urbanidade é essencial para que se possa buscar caminhos capazes de tornar efetivas as políticas públicas urbanas e o direito à cidade.

Portanto, entendendo a cidade como um espaço onde emergem, à semelhança das cabeças de uma hidra, desigualdades sociais e processos de (des)envolvimento, mas também entrelaçamentos coletivos e novas formas de resistência, passa-se agora a analisar, com mais profundidade, a superestrutura das cidades-mercadoria, uma vez que é nesta complexidade de dinâmicas que as instituições administrativas se inserem.

5. O DIREITO VISTO ATRAVÉS DA REALIDADE

Toda ordem social, econômica ou política para ser inserida na sociedade e se manter vigente ao longo do tempo, precisa ser legitimada, afinal, sem que se molde a forma como as pessoas enxergam a realidade, é impossível garantir sua permanência e aceitação coletiva.

Nesse sentido, para que seja possível naturalizar as relações decorrentes de uma determinada forma de estruturação da sociedade, a ideologia cumpre um papel central, uma vez que atua na construção de um imaginário que se apresenta como inevitável ou justo, quando, na verdade, é resultado de escolhas históricas e relações de poder.

Nesse norte, Marilena Chauí, filósofa brasileira, conceitua a ideologia da seguinte forma:

“A ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (idéias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer. Ela é, portanto, um corpo explicativo (representações) e prático (normas, regras, preceitos) de caráter prescritivo, normativo, regulador, cuja função é dar aos membros de uma sociedade dividida em classes uma explicação racional para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem jamais atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes a partir das divisões na esfera da produção. Pelo contrário, a função da ideologia é a de apagar as diferenças como de classes e fornecer aos membros da sociedade o sentimento da identidade social, encontrando certos referenciais identificadores de todos e para todos, como, por exemplo, a Humanidade, a Liberdade, a Igualdade, a Nação, ou o Estado”

Marilena Chauí ensina pois que a ideologia é um sistema estruturado que exerce um papel prescritivo, influenciando profundamente a formação da consciência e do comportamento social, moldando a percepção da realidade conforme interesses predominantes. Com isso, ela se torna um dos principais alicerces dos elementos que compõem a superestrutura da sociedade, pois é por meio dela que essas instituições reproduzem e legitimam a ordem estabelecida, muitas vezes naturalizando desigualdades e ocultando os conflitos estruturais presentes na sociedade.

Dessa forma, é possível admitir que o Estado Moderno, como forma política, é construído a partir de uma ideologia dominante, a qual, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, é a lógica do mercado, isto é, orientada pela ideia de que tudo que é produzido pelo indivíduo, adquire a forma de mercadoria e, como tal, a essa forma é

atribuído um valor (de uso ou de troca) considerado a dimensão do trabalho humano na produção daquele bem.

No mesmo norte, o Direito aparece como um conjunto de normas e condutas que prescrevem aos membros da sociedade os parâmetros que estes devem seguir legitimando, dessa forma, a figura do Estado e aparecendo como a forma jurídica da ideologia dominante, ou seja, do capital.

Assim, quando a legislação brasileira – que prescreve normas de interesse coletivo, como a função social da cidade e da propriedade – é analisada, não se pode deixar de levar em consideração que todo discurso – sobretudo o jurídico, em sua pseudoimpessoalidade – é dotado de ideologia.

Tal consideração é de extrema importância pois os limites de alcance e efetividade de uma norma - que no plano da abstração, são elencados no próprio texto normativo – apresentam contornos diversos quando observada a realidade fora da norma, isto é, apesar de direitos como moradia e propriedade privada se inserirem na ordem constitucional no mesmo plano de influência, na realidade concreta estes se apresentam hierarquizados devido as relações de poder que os sustentam (MELO, 2007, p. 20).

Tendo isso em vista, é preciso inserir o debate da política urbana no contexto da ordem econômica, a qual é instituída pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 170. Afinal, as normas urbanísticas, quando analisadas a partir da realidade concreta e não apenas por meio de abstrações, estão condicionadas aos pilares de funcionamento e aos elementos estruturantes do sistema capitalista instituído.

Dessa forma, é fundamental compreender o espaço urbano como uma realidade que não é neutra e que não se confunde com a previsão abstrata contida no direito posto ao tratar das funções sociais da cidade e da propriedade. Isso porque, longe de ser uma construção utópica, o direito atua dentro de uma realidade concreta permeada por interesses privados e pela lógica de mercado, que atravessam sua aplicação e moldam seus limites, especialmente quando se trata das relações de propriedade e do acesso à cidade (FRANZONI, 2014, p. 6).

Nesse norte, deve-se destacar também que:

“O direito é ao mesmo tempo descritivo e prescritivo. Naturaliza opções como o regime econômico capitalista (descrição) e, simultaneamente, dirige projetos de justiça social (prescrição). A “fórmula” se repete nas cidades: propriedade

urbana *instituída* e função social *instintuante*. Nesse espaço onde se disputa o que é fundante e o que é complementar, o direito opera uma rede que necessita de racionalização” (FRANZONI, 2014, p. 9).

Sob essa ótica, para que a função social da cidade tenha efetividade concreta, é necessário que ela seja interpretada à luz da ordem social vigente, isto é, considerando como os recursos são distribuídos, quem controla a terra urbana e quais interesses predominam nas decisões sobre o uso e ocupação do solo.

Isso porque, “mais do que abstratamente justo, o direito deve ser concretamente ajustado” (FRANZONI, 2014, p. 4), ou seja, não basta que a norma seja tecnicamente bem formulada ou formalmente válida, é necessário que ela dialogue com a realidade social em que se insere, reconhecendo suas contradições, desigualdades e demandas específicas, pois somente assim o direito poderá cumprir sua função transformadora e garantir que princípios como o da função social da cidade não permaneçam restritos ao plano simbólico, mas se concretizem como instrumento efetivo de justiça social.

Assim, quando se questiona como garantir a efetividade de tais princípios, é necessário reconhecer que o Direito, longe de ser neutro, é um instrumento atravessado por ideologia e que sua concretização não depende apenas da norma escrita, mas da forma como ela dialoga com a realidade concreta e com os interesses que estruturam o espaço urbano.

Portanto, para que as políticas urbanas possam ser concretizadas e a função social da cidade ganhe efetividade, é imprescindível que aqueles que aplicam o Direito compreendam as contradições e os conflitos que marcam as cidades-mercadoria, reconhecendo que o espaço urbano não é neutro, mas historicamente moldado por lógicas de exclusão e desigualdade que precisam ser enfrentadas.

Afinal, conforme ensina Franzoni, apesar do Direito possuir um nó-górdio, o qual seja a sua necessidade de ser justo e também ajustar-se, ele pode ser visto como um aliado na atenuação dos quadros de injustiça social, pois, em certo nível, estas podem ser remediáveis através do exercício renovado do instituído, ou seja, através da aplicação do direito visto a partir da realidade (FRANZONI, 2014, p. 6).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia buscou analisar o conceito de função social da cidade inscrito no art. 182 da CRFB/88, tendo analisado criticamente tal princípio em contraste com a lógica de mercado que estrutura os espaços urbanos modernos, a fim de entender a ideologia presente nos discursos jurídicos e as barreiras que impedem a sua efetivação.

Para tanto, foi realizado um apanhado histórico da legislação urbanística no país, mostrando a sua evolução de um urbanismo focado apenas no parcelamento do solo e loteamento urbano, para um direito urbanístico de fato, o qual, com a CRFB/88, passou a enxergar a cidade a partir do seu caráter dinâmico e social, prevendo em seu texto as funções sociais da cidade e da propriedade.

Nesse norte, para além de analisar apenas a legislação, foi feito também um estudo acerca da realidade que condiciona tais normas e na qual estas devem ser aplicadas, isso pois, um estudo do direito que observe apenas a técnica e o aspecto formal das normas, não é capaz de enxergar a principal dimensão destas: a necessidade de garantir a sua efetividade.

Assim, foi estudada a história das cidades, desde o seu surgimento, até o momento que estas ganham uma maior complexidade e passam a compor o que hoje chamados de cidade moderna. Dessa forma, foi realizado um estudo acerca dos elementos que estruturam o espaço urbano, identificando os principais aspectos que levam as cidades a funcionarem da forma que pode ser vista hoje em dia.

Tais aspectos, como pôde ser visto, possuem uma construção histórica e obedecem à uma lógica que comanda não apenas a produção do espaço urbano, mas também as relações sociais que nele se desenvolvem: a lógica do capital. Portanto, com o (des)envolvimento das cidades, estas passam a funcionar com base na mercantilização de tudo – seja da terra, da moradia ou até mesmo da própria força de trabalho –, motivo pelo qual, adotou-se no presente trabalho a nomenclatura “cidades-mercadoria” para tratar do espaço urbano moderno.

Tendo isso em vista, realizou-se um estudo focado nas entrelinhas de tais cidades, analisando detalhadamente o seu funcionamento e as consequências que uma estrutura baseada na lógica capitalista gera para a urbanidade e, em especial, como esta afeta a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade.

Por conseguinte foi possível demonstrar como o saber popular, expresso por meio da música e da cultura periférica, atua como ferramenta de denúncia e resistência frente à lógica excludente das cidades-mercadoria, revelando as contradições do espaço urbano e dando visibilidade às experiências daqueles que são historicamente marginalizados pelas políticas públicas e pelo discurso jurídico dominante.

Dessa forma, questionando o que é a função social da cidade, se esse princípio se encontra efetivado na realidade e como garantir a sua efetiva aplicação, foi possível chegar à conclusão de que a política urbana prevista na Constituição Federal de 1988 encontra desafios em sua efetividade devido à lógica de mercado enraizada no funcionamento das cidades modernas, no entanto, que apesar de tais entraves, grande parte dos problemas enfrentados pela urbanidade são facilmente solucionáveis a partir do Direito.

Ocorre que, para que isso aconteça, faz-se necessária uma aplicação renovada de tais institutos jurídicos, a partir da qual os juristas passem a compreender e aplicar a função social da cidade como um princípio que nega a cidade como mercadoria.

Portanto, para que se possa efetivar a função social da cidade, será necessário que, para além de uma quebra de paradigma, inicialmente os juristas passem a sopesar os princípios constitucionais que tangem o direito à propriedade e a sua função social com base não na hierarquização histórica que estes encontram na realidade externa à norma, mas sim, com base na proporcionalidade e razoabilidade que tanto se fazem presentes nas demais áreas do Direito.

Dessa maneira, é necessário dizer que a presente pesquisa não se encerra em si mesma, mas, ao contrário, aponta para a necessidade de aprofundamentos futuros que deem continuidade à reflexão crítica aqui proposta.

Assim, a presente pesquisa pretende não apenas provocar reflexões, mas também incentivar novas formas de pensar e construir a cidade, com uma maior investigação acerca dos sentidos da função social da cidade, do papel do Judiciário na garantia da sua efetividade e da atuação dos movimentos sociais urbanos como agentes de produção de novos sentidos para o direito à cidade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015.

ARACAJU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju**. Aracaju: Prefeitura Municipal, [ano de publicação]. Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/pddu/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

AS MENINAS. **Xibom Bombom**. Xibom Bombom. São Paulo: Universal Music, 1999. 1 disco vinil, lado A, faixa 1 (3 min e 47 segundos).

BAIANASYSTEM. **Duas Cidades**. Duas Cidades. São Paulo: Máquina de Louco, 2016. 1 disco vinil, lado A, faixa 6 (3 min e 46 segundos).

BAIANASYSTEM. **Lucro (Descomprimindo)**. Duas Cidades. São Paulo: Máquina de Louco, 2016. 1 disco vinil, lado A, faixa 7 (4 min e 7 segundos).

BARBOSA, Adoniran. **Saudosa Maloca**. BARBOSA, Adoniran. Adoniran Barbosa. São Paulo: Odeon, 1974. 1 disco vinil, lado A, faixa 4 (2 min e 24 segundos).

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: Entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

BOULOS, Guilherme. **Por que Ocupamos?**: Uma introdução à luta dos sem-teto. 4. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Brasília: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília: Diário Oficial da União, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRAZA. **Lá Adiante**. Lá Adiante. São Paulo: Independente, 2021. 1 disco vinil, lado A, faixa 2 (3 min e 5 segundos).

BRITO, F.; SOUZA, J. **Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. Revista Perspectiva, Fundação Seade, 2006. Disponível em: [SciELO Brasil - Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da](#)

[mobilidade pendular na reprodução da pobreza Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza](#). Acesso em: 28 jun. 2025

BRUM, Eliane. **O que Audálio Dantas fez com Carolina Maria de Jesus?** El País Brasil, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/cultura/2021-11-30/o-que-audalio-dantas-fez-com-carolina-maria-de-jesus.html>(⁷). Acesso em: 10 jun. 2025.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008

DALLARI, Dalmo De Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012

DI GIACOMO, Fred. **Escutemos as vozes das escritoras brasileiras esquecidas pela história**. UOL ECOA, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/arte-fora-dos-centros/2020/09/10/escutemos-as-vozes-das-escritoras-brasileiras-esquecidas-pela-historia.ht>(¹). Acesso em: 10 jun. 2025.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2023.

FAGNER. **Pedras que Cantam**. Pedras que Cantam. São Paulo: RCA, 1991. 1 disco vinil, lado A, faixa 9 (4 min e 12 segundos).

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; MELO, Catarina Carvalho Santos. **20 anos do Estatuto da Cidade e as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 4, n. 1, p. 133-143, jan./jun. 2022. Disponível em: [20 anos do Estatuto da Cidade e as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE - Observatório das Metrópoles](#). Acesso em: 27 jun. 2025.

FRANZONI, Julia Ávila. **Política urbana na ordem econômica**. Belo Horizonte: Arraes, 2014

FREGONESI, Felipe. **Breve histórico do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro**. JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/breve-historico-do-direito-urbanistico-no-ordenamento-juridico-brasileiro/727893336>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GOOGLE MAPS. **Imagens do centro administrativo de Aracaju/SE**. Google Maps, 2025. Disponível em: <https://www.google.com/maps>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HANS, Kelsen. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

JESUS, Carolina Maria De. **Quarto de Despejo: Diário de uma favelada**. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.

- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch Ulianov. **Uma grande iniciativa**. Livro de Domínio Público, 2012. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/06/28.htm>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.
- MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- MELO, Tarso Menezes de. **Direito e existência concreta: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007
- PACHUKANIS, Evgeni. **A Teoria Geral do Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.
- PASSO TORTO. **Faria Lima pra cá**. Passo Torto. São Paulo: YB Music, 2011. 1 disco vinil, lado A, faixa 3 (2 min).
- PINHEIRO, Fundação João. **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023.
- ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2008.
- SANTANA, Juliana Silva. **Crua memória da periferia** – Resenha sobre o livro Quarto de despejo: diário de uma favelada, de Carolina Maria de Jesus. Crítica Historiográfica, [ano de publicação]. Disponível em: <https://www.criticahistoriografica.com.br/crua-memoria-da-periferia-resenha-de-juliana-silva-santana-uece-sobre-o-livro-quarto-de-despejo-diario-de-uma-favelada-de-carolina-maria-de-jesus/>⁽³⁾. Acesso em: 10 jun. 2025.
- SANTOS, Antônio Bispo Dos. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu, 2023.
- SCIENCE, Chico; NAÇÃO ZUMBI. **A Cidade**. Da Lama ao Caos. São Paulo: Sony Music, 1994. 1 disco vinil, lado A, faixa 1 (4 min e 48 segundos).
- SCIENCE, Chico; NAÇÃO ZUMBI. **Manguetown**. Afrociberdelia. São Paulo: Sony Music, 1996. 1 disco vinil, lado A, faixa 4 (3 min e 14 segundos).
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- ULTRAJE A RIGOR. **Nós Vamos Invadir Sua Praia**. Nós Vamos Invadir Sua Praia. São Paulo: WEA, 1985. 1 disco vinil, lado A, faixa 1 (3 min e 47 segundos).

@ocupacaoentroadministrativo1. **Cadê a coleta de lixo?**. Instagram, 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/p/DGV_4n8xOPE/. Acesso em: 10 jun. 2025.

APÊNDICE A – ANÁLISE DE LETRAS DE MÚSICAS

O saber popular, através da arte, é capaz de retratar a realidade social, demonstrando, com críticas e metáforas, ritmos e poesias, os problemas que afligem a urbanidade.

Tendo isso em vista, serão analisadas letras de músicas que falam sobre a vida urbana. Para tanto, serão destacados elementos presentes nestas que corroboram para a compreensão das dinâmicas sociais, culturais e espaciais das cidades, sendo estes:

1	Polarização da cidade de acordo com a renda
2	Divisão da sociedade em classes sociais
3	Elementos identitários
4	Resistência e existência
5	Visão da cidade como mercadoria
6	Desigualdade social e (des)envolvimento

Ao longo da análise de cada uma das letras de músicas selecionadas, serão colocados entre parênteses o trecho que se adequa à legenda acima, indicando qual dos conceitos por meio do número correspondente.

Exemplo: (A cidade não para, a cidade só cresce) **6**.

Isso quer dizer que a estrofe da música “A cidade” colocada entre parênteses corresponde ao número 6 da legenda, isto é, ao elemento Desigualdade social e (des)envolvimento.

Dessa forma, será possível analisar como a arte popular descreve problemas urbanos cotidianos, demonstrando com os temas estudados ao longo desse trabalho, se materializam na realidade dos fatos.

I – “A CIDADE” – CHICO SCIENCE E NAÇÃO ZUMBI

(O Sol nasce e ilumina as pedras evoluídas

Que cresceram com a força de pedreiros suicidas) 6

Cavaleiros circulam vigiando as pessoas

Não importa se são ruins nem importa se são boas

(E a cidade se apresenta centro das ambições) 6

Para mendigos ou ricos e outras armações

(Coletivos, automóveis, motos e metrô

Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs) 2

(A cidade não para

A cidade só cresce

O de cima sobe

E o de baixo desce) 2 e 6

A cidade não para

A cidade só cresce

O de cima sobe

E o de baixo desce

(A cidade se encontra prostituída

Por aqueles que a usaram em busca de uma saída

Ilusora de pessoas de outros lugares

A cidade e sua fama vai além dos mares

E no meio da esperteza internacional

A cidade até que não está tão mal) 5

E a situação sempre mais ou menos

(Sempre uns com mais e outros com menos) 2 e 6

A cidade não para

A cidade só cresce

O de cima sobe

E o de baixo desce

A cidade não para

A cidade só cresce

O de cima sobe

E o de baixo desce

(Eu vou fazer uma embolada

Um samba, um maracatu

Tudo bem envenenado) 3

(Bom pra mim e bom pra tu

Pra gente sair da lama e enfrentar os urubus) 4

Num dia de Sol, Recife acordou

(Com a mesma fedentina do dia anterior) 6

II – “DUAS CIDADES” – BAYANA SYSTEM

(Todo dia acorda cedo pro trabalho

Bota seu cordão de alho

E segue firme pra batalha) 3 e 4

(Olho por olho

Dente por dente

Espalha

Lei da Babilônia é diferente) 6

(Quem vigia compra trevo, escapulário

Bota seu cordão de alho) 3

E segue firme pra batalha

Olho por olho

Dente por dente

Espalha

A lei da Babilônia é diferente

(Já na descida e não sabe descer dançando

Sabe subir na vida e não sabe subir sambando

Chega saudade

Saudade sai bagunçando

E quando sai da cidade

Xô falar, Salvador) 3 e 4

Já na descida e não sabe descer dançando

Sabe subir na vida e não sabe subir sambando

Chega saudade

Saudade sai bagunçando

E quando sai da cidade

Xô falar pra você

(Divi-divi-divi-dividir Salvador

Diz em que cidade que você se encaixa

Cidade Alta

Cidade Baixa) 1

Diz em que cidade que você

Divi-divi-divi-dividir Salvador

Diz em que cidade que você se encaixa

Cidade Alta

Cidade Baixa

Diz em que cidade você

Divi-divi-divi-dividir Salvador

Se divi-divi-divi-dividir Salvador

Salvador

III – “FARIA LIMA PRA CÁ” – PASSO TORTO

(Hoje ali tem o metrô

Nem bem um ano passou

Havia o bar do João

E hoje tem a estação) 6

(Faria lima pra cá?) 1

Nem dá um, dois

Eu vou de trem do metrô,

Meu deus, eu vou!

(Meu pedacinho de sol

É meu, de sol) 4

(Vou visitar meu irmão

Na linha azul) 1

(Tão querendo me tirar

Da habitação

Atrasei o aluguel

Mas deus do céu) 5

(Aluguel multiplicou) 6

(Vou trabalhar

E amanhã eu faço bico

Noutro bar) 4

(Foi quinhentos até um

Dois mês atrás

Quase o dobro

Tá difícil descolar) 6

(Minha mãe já me mandou

Trezentos mais

Mas preciso completar

Os mil reais) 4 e 6

IV – “LÁ ADIANTE” – BRAZA

Vem de lá adiante (vem de lá adiante)

Vem o Sol radiante (vem o Sol radiante)

(Fé no teu semelhante (fé no teu semelhante)) 3 e 4

Já não fosse o bastante (já não fosse o bastante)

A desgraça no enfoque pra trazer deprê

Um Jesus portando a Glock não vai nos salvar

(Se mulher fizer aborto, vão mandar prender

E aquele que mata indígena, condecorar) 6

(Cria gado, planta soja, bota pra vender

E o que resta da floresta querem derrubar) 5

(E se a propriedade vale mais que a vida) 5 e 6

(Se engana quem duvida que isso vai mudar) 4

Vem de lá adiante (vem de lá adiante)

Vem o Sol radiante (vem o Sol radiante)

Fé no teu semelhante (fé no teu semelhante)

Já não fosse o bastante (já não fosse o bastante)

(Veja que no mundo inteiro

Chorando tem muito nome

A barriga encontra a fome

Morre e mata por dinheiro) 6

A cidade é formigueiro

(Ser humano açoitado

Bota a culpa no Estado

Trabalhar é sua sina

O sangue, o suor e a rima

Tudo pra virar mercado) 5 e 6

(Quero com respeito vero

Poder sim falar de tudo

E é por isso que saúdo

Sentimento que é sincero

Se o inverno for severo

Se o verão for ressecado

Põe a tristeza de lado

Tira a garra lá do fundo

E ao transformar o mundo

Dar-lhe significado) 4

Vem de lá adiante (vem de lá adiante)

Vem o Sol radiante (vem o Sol radiante)

Fé no teu semelhante (fé no teu semelhante)

Já não fosse o bastante (já não fosse o bastante)

Vem de lá adiante (vem de lá adiante)

Vem o Sol radiante (vem o Sol radiante)

Fé no teu semelhante (fé no teu semelhante)

Já não fosse o bastante (já não fosse o bastante)

V – “LUCRO (DESCOMPRIMINDO)” – BAIANA SYSTEM

(Tire as construções da minha praia

Não consigo respirar) 5 e 6

As meninas de mini saia

Não conseguem respirar

(Especulação imobiliária

E o petróleo em alto mar) 5

(Subiu o prédio eu ouço vaia) 6 e 4

(Eu faço figa pra essa vida tão sofrida

Terminar bem sucedida) 3 e 4

(Luz do Sol é minha amiga

Luz da Lua me instiga) 3

Me diga você, me diga

O que é que sara a tua ferida

Me diga você, me diga

(Lucro

Máquina de louco

Você pra mim é lucro

Máquina de louco) 5

VI – “MANGUETOWN” – CHICO SCIENCE E NAÇÃO ZUMBI

(Tô enfiado na lama

É um bairro sujo

Onde os urubus têm casas

E eu não tenho asas) 1 e 6

(Mas estou aqui em minha casa

Onde os urubus têm asas

Eu vou pintando, segurando as paredes

No manguê do meu quintal e manguetown) 4

(Andando por entre os becos

Andando em coletivos

Ninguém foge ao cheiro sujo

Da lama da manguetown) 6

Andando por entre os becos

Andando em coletivos

Ninguém foge a vida suja

Dos dias da manguetown

(Esta noite sairei, vou beber com meus amigos, ah

E com as asas que os urubus me deram ao dia

Eu voarei por toda a periferia) 4

Vou sonhando com a mulher

Que talvez eu possa encontrar

E ela também vai andar na lama do meu quintal é

Manguetown

Andando por entre os becos

Andando em coletivos

Ninguém foge ao cheiro sujo

Da lama da manguetown

Andando por entre os becos

Andando em coletivos

Ninguém foge a vida suja

Dos dias da manguetown

(Fui no mangue catar lixo

Pegar caranguejo

Conversar com urubu) 3

VII – “NÓS VAMOS INVADIR A SUA PRAIA” – ULTRAJE A RIGOR

(Daqui do morro dá pra ver tão legal

O que acontece aí no seu litoral) 1

(Nós gostamos de tudo, nós queremos é mais

Do alto da cidade até a beira do cais

Mais do que um bom bronzeado

Nós queremos estar do seu lado) 4

(Nós tamo entrando sem óleo nem creme

Precisando a gente se espreme

Trazendo a farofa e a galinha

Levando também a vitrolinha) 3

(Separa um lugar nessa areia

Nós vamos chacoalhar a sua aldeia

Mistura sua laia

Ou foge da raia) 2

Sai da tocaia

Pula na baia

(Agora nós vamos invadir sua praia) 4

Sua praia!

Sua praia!

(Agora se você vai se incomodar

Então é melhor se mudar

Não adianta nem nos desprezar

Se a gente acostumar a gente vai ficar) 2 e 4

A gente tá querendo variar

E a sua praia vem bem a calhar

(Não precisa ficar nervoso

Pode ser que você ache gostoso

Ficar em companhia tão saudável

Pode até lhe ser bastante recomendável

A gente pode te cutucar

Não tenha medo, não vai machucar) 2 e 4

Mistura sua laia

Ou foge da raia

Sai da tocaia

Pula na baia

Agora nós vamos invadir sua praia

Mistura sua laia

Ou foge da raia

Sai da tocaia

Pula na baia

Agora nós vamos invadir sua prai

(Sua praia! (Eu recomendo)) 4

Vamo invadir!

Mistura sua laia

Ou foge da raia

Sai da tocaia

Pula na baia

Agora nós vamos invadir sua praia

VIII – “PEDRAS QUE CANTAM” – DOMINGUINHOS

(Quem é rico mora na praia

Mas quem trabalha nem tem onde morar

Quem não chora dorme com fome

Mas quem tem nome joga prata no ar) 1 e 2

(Ô, tempo duro no ambiente

Ô, tempo escuro na memória

O, tempo é quente

E o dragão é voraz) 6

Vamos embora de repente

Vamos embora sem demora

(Vamos pra frente que pra trás não dá mais

Pra ser feliz num lugar

Pra sorrir e cantar

Tanta coisa a gente inventa

Mas no dia que a poesia se arrebenta

É que as pedras vão cantar) 4

IX – “SAUDOSA MALOCA” – ADONIRAN BARBOSA

(Se o senhor não está lembrado

Dá licença de contar) 3

(Que aqui onde agora está

Esse adifício alto

Era uma casa velha, um palacete abandonado) 5

(Foi aqui, seu moço

Que eu, Mato Grosso e o Joca

Construímos nossa maloca) 4

(Mas um dia

Nem quero me lembrar

Veio os homis co as ferramentas

Que o dono mandou derrubar) 6

Peguemo tudo a nossas coisas

E fumos pro meio da rua apreciar a demolição

Que tristeza que eu sentia

Cada táuba que caía, doía no coração

Mato Grosso quis gritar

Mas em cima eu falei

Os homis tá ca razão, nós arranja outro lugar

(Só se conformemos

Quando o Joca falou

Deus dá o frio conforme o cobertor) 3

(E hoje nós pega paia nas grama do jardim

E pra esquecer, nós cantemos assim

Saudosa maloca, maloca querida

Dim, dim, donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas

Saudosa maloca, maloca querida) 4

Dim, dim, donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas

Saudosa maloca, maloca querida

Dim, dim, donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas

Saudosa maloca, maloca querida

Dim, dim, donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas

X – “XIBOM BOMBOM” – AS MENINAS

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

(Analisando essa cadeia hereditária

Quero me livrar dessa situação precária) 6

Analisando essa cadeia hereditária

Quero me livrar dessa situação precária

(Onde o rico cada vez fica mais rico

E o pobre cada vez fica mais pobre

E o motivo todo mundo já conhece

É que o de cima sobe e o de baixo desce) 1, 2 e 6

E o motivo todo mundo já conhece

É que o de cima sobe e o de baixo desce

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom

(Mas eu só quero educar meus filhos

Tornar um cidadão com muita dignidade

Eu quero viver bem, quero me alimentar

Com a grana que eu ganho, não dá nem pra melar) 4 e 6

E o motivo todo mundo já conhece

É que o de cima sobe e o de baixo desce

E o motivo todo mundo já conhece

É que o de cima sobe e o de baixo desce

Bom xibom, xibom, bombom

Bom xibom, xibom, bombom