

# DA APROPRIAÇÃO DO URBANO PELO CAPITAL À CAPTAÇÃO DA MAIS-VALIA

**URBANA:** respostas e possibilidades institucionais no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro

DE L'APPROPRIATION DE L'URBANISATION PAR LE CAPITAL À LA CAPTATION DE LA PLUS-VALUE URBAINE: réponses et possibilités institutionnels au régime juridique de l'urbanisme brésilien

Phillipe Cupertino Salloum e Silva<sup>1</sup>

Rafaela Cavalcanti de Alcântara<sup>2</sup>

## RESUMO

A apropriação do fenômeno urbano pelo modo de produção capitalista, após o aprofundamento da divisão do trabalho na sociedade, promove um processo de urbanização da sociedade e do território excludente que, diante do seu agravamento, vem exigindo do estado mecanismo jurídicos e institucionais que revertam esse quadro. O presente artigo tem como objeto a possibilidade da captação da mais-valia urbana como instrumento de socialização dos ônus e benefícios da urbanização, diretriz traçada pelo Estatuto da Cidade, diploma normativo considerado avançado em termos jurídico-urbanísticos, principalmente se comparado ao paradigma civilista que guiava anteriormente a urbanização brasileira. O método utilizado para tanto consistiu na revisão literária numa abordagem materialista-histórica a partir de autores marxistas e do campo crítico do Direito. Mesmo constatando avanços, concluímos que os dispositivos presentes no Estatuto da Cidade ainda são insuficientes para que a promoção da recuperação da mais-valia urbana, principalmente se comparados a ordens jurídico-urbanísticas como a da Colômbia, país que prevê expressamente na sua constituição a possibilidade de recuperação da mais-valia urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** urbanização brasileira; mais-valia urbana; Estatuto da Cidade.

## RÉSUMÉ

L'appropriation de l'urbanisation par le mode de production capitaliste, après l'approfondissement de la division du travail, promeut un processus d'urbanisation fondé par l'exclusion dont l'aggravation montre la nécessité de construire des mécanismes institutionnels et juridictionnels à fin d'inverser cette tendance. Ce travail analyse la possibilité de captation de la plus-value urbaine comme mécanisme de socialisation des avantages et inconvénients de l'urbanisation, ligne directrice établie par la loi "Statut de la Cité", considérée avancée en matière de régime juridique de l'urbanisme, principalement quand comparée avec le civilisme qui a guidé l'urbanisation brésilienne jusqu'à ce moment-là. La méthode utilisée a été la révision bibliographique guidée par le matérialisme historique à partir d'auteurs marxistes et critiques sur le droit. Malgré le progrès du régime juridique, on conclut que le Statut de la Cité n'est pas suffisant pour mettre en place la captation de la plus-value urbaine,

---

<sup>1</sup> Bolsista Capes. Mestrando em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos, Universidade Federal da Paraíba. E-mail: phillipecupertino@hotmail.com.

<sup>2</sup> Bolsista Capes. Mestranda em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos, Universidade Federal da Paraíba. E-mail: rafaelaidealcantara@gmail.com.

principalement par comparaison avec des régimes juridiques comme le colombien, dont la Constitution prévoit la possibilité de récupération de la plus-value.

**MOTS-CLÉS:** urbanisation brésilienne; plus-value urbaine; “Statut de la Cité”.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as discussões sobre a relação entre cidades e seus moradores e moradoras<sup>3</sup> encontram-se na ordem do dia. Movimentos sociais como o Ocupe Estelita (em Recife, Pernambuco), o Movimento Passe Livre e os diversos movimentos de luta pela moradia urbana mostram faces de uma reivindicação que converge no sentido de discutir o direito à vida urbana e a possibilidade de viver esse direito coletivamente. As diversas manifestações no País em 2013 as quais receberam a denominação de Jornadas de Junho e o Movimento *Occupy*, ainda que apresentem uma diversidade de pautas, convergem quando utilizam a cidade, as ruas, como palco de reivindicações sociais também coletivas.

Viver a cidade e o urbano coletivamente são sem dúvidas temas de debate centrais na nossa realidade, uma vez que boa parte da população brasileira habita as cidades. A apropriação do fenômeno urbano pelo capitalismo torna a cidade cada vez mais excludente e agrava a crise urbana. Nesse contexto do qual emana a insatisfação com esse panorama surge a necessidade de questionamento do monopólio do Capital sobre o processo de urbanização e faz surgir também a possibilidade de retomada dos lucros privatizados levantados a partir do processo de urbanização – apropriação essa denominada “mais-valia urbana”.

A captação da mais-valia urbana em benefício da coletividade é identificada como um instrumento de socialização dos ônus e benefícios da urbanização, estando já consolidado em ordenamentos jurídicos mais avançados no que se trata de direito urbanístico. Dentre eles, foi selecionado no presente artigo o ordenamento jurídico da Colômbia para fins de comparação com a realidade brasileira, escolha essa justificada pelo fato de aquele ser também um país da América Latina com semelhanças com o Brasil tanto em seu passado colonial quanto em seu presente.

O panorama da captação da mais-valia urbana forja o problema desenvolvido no presente artigo, que traz como questionamento a possibilidade da execução do instrumento na realidade urbanística brasileira, tendo como base jurídica o Estatuto da Cidade, de 2001.

---

<sup>3</sup> Segundo Lefebvre, o direito à cidade “não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco que importa o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível” (1968b, 108).

Busca-se, para embasar a presente discussão, realizar um resgate histórico da relação cidade-sistema capitalista usando como elemento fundante a categoria do Trabalho, a partir da utilização do marxismo como marco teórico e da análise da cidade inserindo-a como parte na divisão social do trabalho, o que contribui para a sua alienação e conseqüente apropriação do urbano pelo Capital. O método utilizado para tanto consistiu na revisão literária numa abordagem materialista-histórica a partir de autores marxistas e do campo crítico do Direito.

O presente artigo inicia-se problematizando o posicionamento da cidade na divisão do trabalho na sociedade, ressaltando apreexistência do urbanismo e da divisão social do trabalho em relação ao sistema capitalista. Mostrou-se necessário também realizar um resgate histórico da urbanização brasileira pré-capitalista para depois então alcançar o desenvolvimento da cidade industrial em meio ao aprofundamento divisão do trabalho na sociedade. Posteriormente, discute-se acerca da relação entre a macrourbanização no Brasil com o aprofundamento da crise urbana, além daquela existente entre o legalismo liberal que serviu de embasamento para a urbanização brasileira.

Por fim, o presente artigo parte da evolução dos paradigmas que embasaram o sistema legal urbanístico. Procura-se demonstrar que essa mudança de embasamento político-ideológico fez que esse evoluísse do seu marco liberal inicial - o que permitiu o desenvolvimento urbano a partir da segregação e produção da pobreza - para a inauguração de uma ordem jurídico-urbanística mais progressista, liderada pelo Estatuto da Cidade respaldado pelos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Enfim, é então realizado um paralelo entre as realidades brasileira e colombiana no que toca à possibilidade de captação da mais-valia urbana.

No entanto, não obstante os avanços constatados, trazemos como hipótese que os dispositivos disponíveis que autorizariam a captação da mais-valia urbana e conseqüente realização das diretrizes do referido Estatuto ainda são insuficientes para tanto, principalmente se comparado a ordens jurídico-urbanísticas como a colombiana, que traz como previsão expressa na sua constituição a possibilidade de recuperação da mais-valia.

## **1 O POSICIONAMENTO DA CIDADE NA DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO**

Embora a academia reserve um caráter secundário, disperso e fragmentado para as questões espaciais, incluindo a problemática urbana, não se pode negar a influência de seus estudos desse tema nas obras de Marx e Engels, influência esta que se tornou determinante nas pesquisas científicas especialmente após a greve geral na França de 1968.

Pode-se afirmar que Henri Lefebvre inaugurou o viés espacial nas interpretações marxistas contemporâneas acerca do urbano, mediante o estudo do espaço no postulado marxista de que a estrutura econômica é a base de formação do ser social. A partir do entendimento que a cada modo de produção há seu tipo de espaço, rompe-se com as concepções de espaço absoluto e abstrato predominantes nas ciências. Logo, o espaço passa a ser compreendido como expressão do trabalho social, ou seja, como um reflexo do modo de produção em que o trabalho social é conformado.

Todavia, a noção sobre o reflexo social não se refere apenas ao presente. A definição espacial acumula formas herdadas do passado. Ainda que tivessem uma gênese vinculada a outros propósitos, que permaneceram no presente, deve-se observar suas adaptações às necessidades atuais do modo de produção vigente, que não mudaram substancialmente ao longo do tempo. Por meio da criação de formas que possuem certa temporalidade, o espaço constitui, ao mesmo tempo, condição determinante para a reprodução social.

A partir do desenvolvimento das estruturas sociais e políticas, surgem novas contradições por todos os lados, desigual e especificamente. Mediante o nível de concentração das forças produtivas e da propriedade privada nas cidades, a falta de moradia, a penúria, o alto custo para sobreviver nos centros urbanos, a segregação socioespacial tornam-se inevitáveis. Dessa forma, pode-se afirmar a relação intrínseca entre a questão habitacional e a questão urbana tendo em vista que estas novas contradições “nascem em parte, mas cada vez mais, da urbanização” (LEFEBVRE, 1968, p. 155).

Ocorre que a suposta unidade e harmonia das sociedades edificadas sobre a base da industrialização e agora a partir da urbanização só se sustentam por meio de um envolvimento incoerente da ideologia<sup>4</sup> e de violência, de pressões e repressões, restringindo os problemas e as possibilidades com ajuda da fragmentação da ciência e o seu afastamento dos fatos concretos ocorridos na sociedade. Promovido “nesse objetivo irracional as atividades especializadas, portanto reduzidas e redutoras, enquanto ela se quer e se pretende total, contribui-se para o nascimento de novas contradições” que, ao mesmo tempo, “faz parte delas” (LEFEBVRE, 1968, p. 155). Desta forma, qualquer contribuição para o estudo dos problemas ligados à urbanização da sociedade e do território não pode se dar mediante doutrinas preestabelecidas. Propõe-se a inclusão das mais variadas contribuições científicas que, acima de tudo, alie a

---

<sup>4</sup> Emprega-se, no presente artigo, o sentido gramsciano de ideologia que não se restringe “a um mero epifenômeno do econômico, nem falsa consciência, nem sistema de idéias ou de uma simples aparência artificial. Trata-se de uma existência material que se encontra materializada nas práticas, nas ações, “uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (GRAMSCI, 1978, p. 16).

interpretação do processo de urbanização à necessidade de transformação do espaço e da sociedade.

### **1.1 A preexistência do urbanismo e da divisão social do trabalho ao capitalismo**

É praticamente consenso que as relações de diferentes países e regiões entre si dependem da intensidade em que cada uma delas conformaram as suas forças produtivas, a divisão do trabalho e o intercâmbio interno. Vale dizer, o alcance do desenvolvimento das forças de produção de um país reflete o grau atingido pelo desenvolvimento da divisão do trabalho.

De acordo com Marx e Engels, a primeira forma de propriedade é a propriedade tribal que corresponde “à fase não desenvolvida da produção, em que um povo se alimenta da caça e da pesca, da criação de gado ou, quando muito, da agricultura” (2009, p. 26). Reconhece-se que nesta fase a divisão do trabalho está pouco desenvolvida ao passo que representa um prolongamento da divisão natural do trabalho existente no seio familiar, embora já houvesse relações escravagistas.

Em seguida, os referidos autores reconhecem a segunda forma de propriedade comunal e estatal antiga enquanto resultado “nomeadamente da união de várias tribos que formam uma *cidade* por meio de acordo ou conquista” (MARX; ENGELS, 2009, p. 26). Nesse contexto, concomitantemente à maior complexidade da divisão social do trabalho, estabeleceu-se uma nítida separação das funções campo-cidade e das próprias cidades entre si, resultando a constituição de instituições para legitimar as relações de dominação e exploração entre as mesmas. Pode-se afirmar que a cidade, enquanto local permanente de moradia e trabalho, se estabeleceu no espaço a partir do momento em que a produção gerou um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato.

Se por um lado a Antiguidade “partiu da *cidade* e da sua pequena área, a Idade Média partiu do *campo*” (2009, p. 26, grifo do autor). Marx e Engels relacionam o surgimento do modo de produção feudal à terceira forma de propriedade que se estabelece a partir de territórios muito extensos e pouco povoados, resultado das conquistas romanas, e pela extensão da agricultura. Nas cidades feudais, por sua vez, a propriedade fundiária correspondia à propriedade corporativa, à organização feudal dos ofícios. A partir do momento que as cidades passaram a estabelecer relações umas como as outras, a divisão de indústria e comércio estendeu-se para as cidades mais novas. De toda forma, pode-se afirmar que a divisão do trabalho teve pouca incidência no apogeu do feudalismo, além da pouca produção de excedente que ocasionou a retração urbana no feudalismo.

De modo geral, a existência do excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade, ao passo em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas, e seu resultado, na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada. Rolnik relaciona inclusive o surgimento do fenômeno das cidades à escrita, isto é, ocorreram “quase que simultaneamente, impulsionados pela necessidade de memorização, medida e gestão do trabalho coletivo” (1996, p. 14). É na cidade, mediante o desenvolvimento da escrita, que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimento e onde aos poucos se tornou sinônimo do novo, do atual e até mesmo do moderno, em oposição ao campo, ao passado. Esta surge ao mesmo tempo dada a necessidade da administração, da polícia, dos impostos, em suma, da organização acima dos indivíduos e, desta forma, da política em geral.

A separação real existente entre a cidade e o campo representa “a maior divisão do trabalho material e espiritual” que começa com “a transição da barbárie para a civilização, do sistema tribal para o Estado, da localidade para a nação” (MARX; ENGELS, 2009, p. 75-76). Revela-se a divisão da população em duas grandes classes, a qual tem como base a divisão do trabalho e dos instrumentos de produção. Nestes termos, Marx e Engels revelam para a humanidade que a separação de cidade e campo pode ser também tomada como a divisão entre o capital e a propriedade fundiária, “como o começo de uma existência e desenvolvimento do capital independente da propriedade fundiária, do capital, ou seja, uma propriedade que tem a sua base meramente no trabalho e na troca” (2009, p. 75-76).

Embora possa parecer óbvio, é importante fazer referência ao papel das cidades antes do processo de industrialização e do desenvolvimento do capitalismo. Assim como houve a cidade oriental ligada ao modo de produção asiático, a cidade arcaica (grega ou romana) ligada à posse de escravos, a cidade medieval refletiu, numa situação complexa, o modo de produção existente, vale dizer, esteve “inserida em relações feudais mas em luta contra a feudalidade da terra”. Enquanto “a cidade oriental e arcaica foram essencialmente políticas”, a cidade medieval, antecedendo o modo de produção capitalista e “sem perder o caráter político, foi principalmente comercial, artesanal, bancária” (LEFEBVRE, 1968b, p. 10).

Desta forma, é preciso fazer algumas ponderações a respeito da relação entre os fenômenos urbanos e os meios de produção, não se tratando uma simples vinculação direta, unívoca, entre um efeito e uma causa. Segundo Lefebvre, é notável que o fenômeno urbano tenha precedido consideravelmente o nascimento do capitalismo e que determinados traços seus, assim como a divisão social do trabalho, “não parecem se originar *diretamente* da acumulação capitalista” (1968b, p. 10, grifo do autor).

Ainda que se reconheça que a aglomeração da população e dos instrumentos de

produção em determinados espaços não são fenômenos absolutamente autônomos em relação às leis do desenvolvimento, o processo de urbanização ocorrido ao longo da história, em diferentes formas e intensidades, representou um componente essencial na conformação das relações sociais.

Por outro lado, o fenômeno urbano não se trata de um evento totalmente independente do desenvolvimento do capital. Essa aparente independência dos fenômenos urbanos ocorre pelo “fato deles pertencerem à *divisão do trabalho na sociedade* e não à divisão do trabalho na *unidade de produção*: ora, a divisão ‘social’ do trabalho – onde a separação campo-cidade é a base fundamental – pertence às *formações econômicas das sociedades mais diversas*” (LEFEBVRE, 1968b, p. 10, grifo do autor).

## **1.2 A urbanização brasileira pré-capitalista**

O processo de urbanização no Brasil percorreu distintos caminhos e formas de se estabelecer sobre o vasto território encontrado pelas forças colonizadoras. Neste século XXI, alcança-se a urbanização tanto da sociedade quanto do território, após um longo “período de urbanização social e territorialmente seletiva” que se “[...] tornou praticamente generalizada a partir do terceiro terço do século XX” (SANTOS, 2005, p. 06). A urbanização brasileira no século XVI iniciou-se na região litorânea a partir da expulsão de suas terras, dominação mediante a escravização, evangelização e genocídio dos mais diversos povos originários que ali se encontravam.

Ocorre que os principais acontecimentos da história e da economia brasileira, no período colonial, vêm do campo. Trata-se de um país essencialmente agrícola, mantido a partir do modo de produção escravista e que testemunhou a drenagem de praticamente todas suas riquezas pela metrópole. A baixa intensidade e a importância das primeiras aglomerações urbanas, a não ser para o escoamento da produção agrícola ou extração dos recursos minerais, assim como o desenvolvimento das forças de produção, refletiam também num débil desenvolvimento da divisão do trabalho no que tange a relação campo-cidade.

Milton Santos afirma que, nos primeiros anos da colonização do Brasil, “a ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante” (2005, p. 06). É importante mencionar que o desenvolvimento da cidade esteve envolvido com uma conjunção de fatores políticos e econômicos cujo o próprio desenho urbano, embora tenha sido importado da Europa, será, ao longo de sua evolução, modificado.

Entre o período de 1500 e 1720, destaca-se que “a rede urbana estava constituída por

respeitáveis conjunto de sessenta e três vilas e oito cidades” (SANTOS, 2005, p. 20). De modo geral, os elementos explicativos centrais da urbanização no Brasil foram: “a organização político-administrativa [...]; as atividades econômicas rurais (agricultura de exportação e de subsistência) e as camadas sociais correspondentes, a começar pelos proprietários rurais; as atividades econômicas urbanas e seus atores.” (2005, p. 20).

É a partir do século XVIII que a urbanização no Brasil passa a se desenvolver, mediante uma relativa intensificação e variação das atividades econômicas, que, conseqüentemente, resultou no aprofundamento da divisão social e territorial do trabalho. Ocorre que, embora o aumento da urbanização tenha se iniciado no século XVIII, “só atinge sua plena expansão no século XIX” (SANTOS, 2005, p. 20) mediante o desenvolvimento tecnológico da indústria nas forças produtivas.

### **1.3 O desenvolvimento da cidade industrial em meio ao aprofundamento divisão do trabalho na sociedade**

Em primeiro lugar, parte-se do pressuposto que o capital é uma força social e produtiva resultado do processo da alienação do trabalho. Mas isso seria insuficiente, abstrato e universal caso não levasse em consideração o significado material do fato de que a base social produtiva, seja ela a indústria, a agricultura, o artesanato etc., tende a se especializar a partir do processo de divisão do trabalho. Ocorre que a divisão do trabalho não significa meramente uma separação rumo à especialização e ao aumento da produtividade do trabalho humano, mas é também um instrumento de dominação e alienação.

Pode-se afirmar que as próprias classes sociais específicas surgidas ou impulsionadas pelo capitalismo, isto é, o capitalista, o proprietário fundiário e o proletário, são produtos de uma divisão social do trabalho também específica do capitalismo. É a partir desta divisão que as classes com interesses antagônicos se organizam no processo de trabalho adotando, por sua vez, uma ordem cooperativa. Todavia a cooperação aponta apenas que há um relacionamento entre diferentes classes no processo da produção. Assim como toda e qualquer sociedade classista, na sociedade capitalista as classes correspondentes a ela se organizam e se relacionam de forma conflituosa e ao mesmo tempo cooperativa.

Na sociedade capitalista, para que a classe dominante estabeleça sua condição de dominação e que, em resultado disso, a riqueza permaneça acumulada em suas mãos, é necessário que os meios de produção estejam separados da classe trabalhadora e concentrada em torno dos capitalistas e proprietários fundiários. A alienação do trabalho se conforma



mediante a própria divisão do trabalho: o capitalista e o proprietário fundiário permanecem como os donos do capital e do monopólio de terras; e o que resta ao proletariado é apenas sua força de trabalho.

É importante reconhecer que a divisão do trabalho tem como elemento central gerar processos de cisões e a alienação como forma de controle. Enquanto no modo de produção capitalista, o trabalhador só se realiza na medida em que lhe é imposto a separação da sua força de trabalho em relação aos meios de produção e subsistência, no caso da relação campo-cidade, é acompanhando este mesmo sentido que a especialização das relações capitalistas se realiza: cidade, com expressão do urbano avançado e moderno, distingue-se e separa-se do rural pobre e atrasado, ao mesmo tempo em que se envolvem. Seja na possibilidade da realização material e, simultaneamente, no imaginário estabelecido pelo discurso da modernidade e do avançado, a cidade se sobrepõe e nega o rural, sem necessariamente suprimi-lo.

Marx assume que “a divisão do trabalho adquire sua forma clássica na manufatura”, e não na indústria, em “meados do século XVI até o último terço do século XVIII” (1985, p. 267). Vale dizer, a relação entre a divisão manufatureira do trabalho e a divisão social do trabalho, estabelecidas a partir de pontos opostos, constitui “a base geral de toda a produção de mercadoria” (1985, p. 277). Nesse sentido, o autor faz uma analogia, um paralelismo entre a divisão do trabalho no nível do conjunto da formação social e a divisão do trabalho na unidade de produção:

Assim como para a divisão do trabalho dentro da manufatura certo número de trabalhadores utilizados simultaneamente constitui o pressuposto material, este é para a divisão do trabalho dentro da sociedade a grandeza da população e sua densidade, que ocupa aqui o lugar da aglomeração na mesma oficina. Essa densidade no entanto é algo relativo. Um país de povoamento relativamente esparsos como meios de comunicação desenvolvidos possui um povoamento mais denso que um país mais povoado com meios de comunicação menos desenvolvido. (MARX, 1985, p. 277)

Portanto, não se trata aqui de um simples fato demográfico, isto é, a reunião de uma população sobre um determinado território. A repartição espacial dos meios de produção, do capital e dos meios de consumo são condicionados pelo fator urbano, ou seja, a rede de comunicação e o desenvolvimento dos meios de produção influenciam a densidade da população em determinado espaço. Mediante o impulso da empresa manufatureira, intensifica-se ao mesmo tempo a divisão territorial do trabalho que “confina ramos particulares de produção em distritos particulares de um país” (MARX, 1985, p. 278). De modo algum se deve confundir a cooperação na fábrica e na sociedade, havendo limites na referida analogia. Apesar de numerosas analogias entre a divisão do trabalho na sociedade e a divisão do trabalho na

fábrica, há, no entanto, entre elas diferença não de grau, mas de essência.

Enquanto a manufatura e o surgimento da grande indústria viam a oposição entre uma unidade de produção, controlada por um agente capitalista, e uma pluralidade de produtores de mercadorias isoladas, o desenvolvimento da grande indústria condicionou o aparecimento de vastos monopólios e grandes cidades. Promove-se a propagação de múltiplos estabelecimentos “ligados uns aos outros, através de uma economia de custos improdutivos e *uma estratégia de conjunto* de maximização do lucro” (LOJKINE, 1979, p. 34, grifo do autor).

Para apresentar e expor a problemática urbana, por outro lado, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Lefebvre considera que “sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade, [...] a industrialização caracteriza a sociedade moderna” (1968b, p. 09). Assim como proposto por Marx, Lefebvre reconhece que a compreensão sobre o desenvolvimento da cidade industrial ocorreu não apenas em razão de processos globais relativamente contínuos, a exemplo do crescimento da produção material no decorrer das épocas, como também em função de modificações profundas do modo de produção, nas relações 'cidade-campo'. Desta forma, a cidade e o urbano não pode ser compreendidos “sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade” (1968b, p. 55).

Os fatos entrelaçados à industrialização fornecem o ponto de partida da reflexão sobre nossa época. Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a cidade já tem uma relevante dimensão. A partir do crescente excedente da agricultura, em detrimento dos feudos, as cidades começaram a acumular riquezas, tornando-se “uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é valor de troca” (LEFEBVRE, 1968, p. 10).

Pode-se dizer que a cidade e a realidade urbana estão sujeitas ao valor de uso. Ocorre que o valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização “tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor do uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso” (LEFEBVRE, 1968, p. 10). Percebe-se, portanto, um duplo processo: a industrialização e a intensificação da urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo são inseparáveis, tem unidade, e, ao mesmo tempo, é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial, que resulta e, simultaneamente, se percebe mediante as condições deploráveis vividas, em especial, pela classe operária nas

ciudades.

#### **1.4 A revolução urbana e a divisão do trabalho na sociedade**

Em primeira ordem, deve-se partir do pressuposto que a problemática urbana não pode ser compreendida, e muito menos conhecida, enquanto for considerada, simplesmente, como subproduto da industrialização. Do contrário, haveria uma redução da urbanização como um mero fenômeno do modo de produção capitalista. Antes mesmo do surgimento do capitalismo já haviam cidades e urbanização, vale ressaltar, desde que existe uma divisão social e territorial do trabalho. Ora, não se trata, obviamente, sempre da mesma urbanização. No decorrer do processo histórico ela modifica sua qualidade e significado conforme se transforma o meio técnico-científico. Portanto, pode-se afirmar que a conformação do território, da qual a urbanização é parte integrante, não é estática, porém muda de essência em termos de peso e significado.

Se, durante o capitalismo competitivo, primeira fase deste modo de produção, pouca importância foi atribuída ao fenômeno da urbanização, isso mudou de figura com a reprodução ampliada, a globalização do capital e o desenvolvimento do meio técnico-científico, que intensificou a concentração de riquezas nos centros industriais. Nesse contexto, percebe-se o surgimento de uma pressão crescente por parte do capital e da força de trabalho por investimentos em infraestrutura, melhoria da habitação, serviços etc. Era cada vez mais necessário reorganizar o espaço urbano e tornar os sistemas urbanos eficazes tanto para implementar a acumulação de capital quanto para apaziguar a inquietação social.

Neste sentido, o Estado passou a desempenhar um papel central no planejamento ou replanejamento das cidades e em sua adequação às novas necessidades que se antepunham ao desenvolvimento do capitalismo. No entendimento de Lefebvre, a sociedade urbana passa a ser sufocada pelo Estado que, por sua vez, tem reiteradamente “expropriado a sociedade civil de suas iniciativas e prerrogativas para atuar em favor da industrialização, do mundo da mercadoria tomado como fim em si, como razão suprema capaz de tornar ininteligíveis os questionamentos não devotados à sua consagração” (LEFEBVRE, 2008, p. 11).

Além disso, a relação campo-cidade, oposição conflituosa, tende a transcender a divisão do trabalho que não representa mais somente um processo de especialização e intensificação da produtividade do trabalho humano. Significa também uma espacialização fragmentária e alienante que, ao mesmo tempo, aumenta a acumulação e expõem milhões de pessoas a condições de vida subumanas em todos espaços, seja no que tange tanto a reprodução

como produção do capital. A divisão do trabalho se converte em divisão hierárquica socioespacial e o acúmulo de capital passa a depender cada vez mais da expropriação dos trabalhadores em todos setores da sociedade, na medida em que o processo de geração de riqueza passa a ser também um processo de geração de pobreza.

Portanto, a separação indica que o trabalhado não promove o livre e autônomo acesso a tudo aquilo necessário a sua realização. Indica ainda que os resultados desta forma de trabalho, os produtos da riqueza social, estão também separados daquele que executa a atividade laboral, o trabalhador. Assim como a cidade bela, modernizada, enquanto obra, está separada de seus construtores. Desta forma, ao separar meios de produção do trabalho, este está separado de seus produtos e dos meios necessários à realização de outros produtos. Isso significa que o trabalho está separado de si mesmo, que está alienado.

Pode-se afirmar, por fim, que a estrutural divisão do trabalho é o mecanismo que garante a existência histórica do capital. A relação entre o campo e cidade é uma relevante expressão dessa contradição, ao passo que a gênese do processo de urbanização da sociedade está na própria história da industrialização capitalista. Ora, o que seria das emergentes cidades industriais do século XIX e XX se não fosse a força de trabalho proveniente do campo que contribui para a formação de um imenso exército de reserva? Qualquer cidade pode se tornar não apenas cenário central para a reprodução e produção das condições materiais da vida no capitalismo como também o próprio instrumento de extração da mais-valia, isto é, fonte, cada vez mais explorada, de acumulação do capital.

### **1.5 A macroubanização no Brasil e o aprofundamento da crise urbana**

No decorrer do século XX, mas, sobretudo, nas últimas décadas, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a geração e aprofundamento da pobreza, “cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” (SANTOS, 1978, p. 11). Antes de mais nada, deve-se perceber que é um grande erro considerar “a urbanização como uma variável e não o que ela realmente é: um epifenômeno” (1978, p. 17).

De toda forma, até envolver quase que a totalidade da população, a urbanização brasileira percorreu um gradativo caminho, paralelo à introdução das inovações tecnológicas oriundas da revolução industrial e o aprofundamento da divisão do trabalho no interior da sociedade.

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e “cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando

de 6,8% a 10,7%)”, foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, “para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%”, ou seja, a população concentrada em cidades passa de “4,552 milhões de pessoas em 1920 para 6.208.699 em 1940” (SANTOS, 1978, p. 23). Portanto, a partir do período republicano, a urbanização deixa de ser apenas um mero processo de adensamento populacional em determinados núcleos envolvidos de alguma forma pela economia de exportação ou subsistência, para se tornar um elemento de um processo mais amplo que passa a ser confundido com a própria modernização.

A partir da década de 30, a influência das políticas públicas passou a ser determinante no processo de aceleração do desenvolvimento urbano, momento em que as novas condições políticas e organizacionais permitiram que a industrialização presenciasse, de um lado, uma nova impulsão, vinda do Estado e, de outro, passasse a permitir que o mercado interno obtivesse um papel, que se mostrará crescente, na elaboração de uma nova lógica econômica e territorial.

Entre as décadas de 40 e 50, a relação entre urbanização, políticas estatais e a industrialização prevaleceu. Todavia, Milton Santos faz uma ressalva que “o termo *industrialização* não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo” (2005, p. 30). A partir do entendimento sobre a particularidade brasileira, o referido termo inclui a formação de um mercado nacional, a criação de formas de integração do território, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona os serviços terceirizados e ativa o próprio processo de urbanização.

As especializações do território, do ponto de vista da produção material, assim criadas, são as raízes das complementaridades e ao mesmo disparidades regionais: há uma nova organização espacial que se desenha, na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe. Essas complementaridades e diferenças fazem com que, em consequência, crie-se necessidades de circulação, que vão se tornar frenéticas, dentro do território brasileiro e internamente nas cidades, conforme avança o capitalismo; uma especialização territorial que é tanto mais complexa e desigual quanto maior a divisão do trabalho na sociedade, o número de produtos e a diversidade da sua produção.

As novas bases econômicas ultrapassam o nível regional, para situar-se na escala do país. Desta forma, Milton Santos reconhece que o surgimento de “uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de estados” (2005, p. 30). A grande cidade torna-se o espaço de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, “o teatro de numerosas atividades ‘marginais’ do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro,

previdenciário e fiscal” (2005, p. 07). Logo, quando há vastos gastos públicos orientados à renovação ou à viabilização urbana, estes direcionam-se e, ao mesmo tempo, interessam aos agentes socioeconômicos hegemônicos, ampliando a dependência fiscal dos entes municipais em relação ao capital e transformando cada vez mais o espaço urbano em objeto direto de extração de riqueza. Desta forma, retoma-se o conceito de extração de mais-valia pela classe proprietária a partir do processo de urbanização da sociedade e território brasileiro.

O fato de a população não ter acesso aos empregos ou rendimentos necessários para permanecer dignamente nas cidades, nem aos bens e serviços públicos essenciais, fomenta a extensão da crise urbana e da dita questão social. Na medida que as atividades econômicas continuam a crescer e se diversificar, a população em geral torna-se mais vulnerável ao empobrecimento e observa a degradação de suas condições de existência. A partir dos anos 60, num movimento de intensa aceleração da população urbana, em função da política urbana centralizada do Governo Federal, “a especulação imobiliária passou a ser a mola propulsora dos investimentos e conseqüentemente das distorções na ocupação dos espaços urbanos” (SILVA, 2004, p. 38). Realidade presente na maioria das grandes cidades brasileiras, os escassos e ao mesmo tempo desiguais investimentos em infraestrutura urbana de saneamento e pavimentação, por exemplo, originam um acentuado contraste entre áreas nobres e as periferias, entres os vazios urbanos e as áreas ocupadas.

Cumpram ressaltar que a trajetória da luta pela reforma urbana inicia-se justamente nos anos 60, época na qual os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária, consolidadas no plano das “Reformas de Base”. A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963<sup>5</sup>, apresentado com a contribuição do Instituto dos Arquitetos do Brasil durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Entretanto, com o golpe militar de 1964 consolidou-se um Estado de exceção que inviabilizaria a realização dessas reformas.

Pode-se dizer que a apropriação do capital sobre a cidade, seja enquanto relação social ou como materialidade, torna-se ao mesmo tempo potencializadora e criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico<sup>6</sup>, de que é o suporte, como por sua estrutura física e sua divisão

---

<sup>5</sup> O projeto de lei nº 87 de 1963, apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional, “avançaram na perspectiva da Reforma Urbana, incluindo medidas para enfrentar problemas centrais como a renda da terra e buscando equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo urbano através do planejamento, do crescimento coordenado das cidades e da disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação. Ainda de forma bastante incipiente, foi proposta a elaboração de uma legislação compatível com o modelo de expansão periférico das cidades, o que mais tarde seria desenvolvido através do conceito das regiões metropolitanas” (KOURY, N. B.; KOURY, A. P., 2010).

<sup>6</sup> O termo modelo socioeconômico refere-se à categoria de capitalismo periférico e dependente, comum aos países da América Latina, que é caracterizado, segundo Florestan Fernandes, por três fatores: “concentração de renda, do

essencialmente segregadora, que faz dos habitantes das periferias e dos cortiços pessoas ainda mais pobres e conseqüentemente mais excluídas das cidades. No entendimento de Milton Santos, “a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial” (2005, p. 07).

O processo desigual e segregador de definição do solo urbano aprofunda-se ao longo do desenvolvimento do modo de produção capitalista, tendo em vista que entre os anos de 1940 e 1980, o Produto Interno Bruto brasileiro apresentou índices de crescimento superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período embora “a riqueza gerada nesse processo tenha permanecido bastante concentrada (MARICATO, 2001, p. 20). Até mesmo as políticas públicas de financiamento imobiliário inauguradas a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação em 1964, “não impulsionaram a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade” (2001, p. 20), tendo em vista a priorização do acesso às classes médias e altas.

Não obstante, a recessão econômica que se seguiu nos anos 80 e 90 trouxe um forte impacto social e ambiental, especialmente, nas cidades, “quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa na década de 1980” (MARICATO, 2001, p. 25, grifo da autora), agravando a crise urbana e tornando o meio urbano principal cenário para a concentração de pobreza. Observa-se que, neste período, o crescimento das cidades de porte médio, com população de 100 mil e 500 mil habitantes, cresceram “a taxas maiores do que as das metrópoles (4,8% contra 1,3%)” (MARICATO, 2001, p. 25). Além disso, é preciso considerar que as periferias das metrópoles “cresceram mais do que os núcleos centrais” o que implica em um aumento relativo da pobreza urbana.

O crescimento das periferias nas metrópoles e das cidades médias, impulsionado em parte pelo aumento do custo de vida nas grandes cidades, tornaram-se uma das características centrais do processo de urbanização brasileira, que apresenta aproximadamente 84% da população vivendo em centros urbanos (IBGE, 2010). Entretanto, "o clientelismo político nunca esteve tão forte como na primeira década do século XXI nas cidades brasileiras"

---

prestígio social e do poder nos estratos e nas unidades ecológicas ou sociais que possuem importância estratégica para o núcleo hegemônico de dominação externa. Segundo, a coexistência de estruturas econômicas, socioculturais e políticas em diferentes ‘épocas históricas’, mas interdependentes e igualmente necessárias para a articulação e a expansão de toda a economia, como uma base para a exploração externa e para a concentração interna da renda, do prestígio social e do poder (o que implica a existência permanente de uma exploração pré ou extracapitalista, descrita por alguns autores como ‘colonialismo interno’). Terceiro, a exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente, como um requisito estrutural e dinâmico da estabilidade e do crescimento de todo o sistema” (1981, p. 20, grifo do autor).

(MARICATO, 2011, p. 132) na medida em que as autoridades do executivo e do legislativo "agem como donas de pedaços da cidade e de seus moradores desafiando qualquer perspectiva de impessoalidade e racionalidade (ainda que nos limites da sociedade capitalista) no uso do fundo público ou planejamento no uso e na ocupação do solo" (2011, p. 132).

Assim como o mercado de trabalho, o mercado de acesso à moradia e à cidade, com seus serviços, equipamentos e infraestrutura, ainda permanece restrito. A ilegalidade tornou-se não somente regra na produção do espaço como também determinação de sobrevivência. Percebe-se que as ilegalidades promovidas pelas gigantescas ocupações informais de terras urbanas são até mesmo "consentidas (já que *todos precisam de um lugar para morar*), mas apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário", entretanto, "como a proximidade física de moradias pobres tem impacto sobre a desvalorização das propriedades, na cidade formal o esforço para afastá-las é constante" (MARICATO, 2011, p. 133, grifo da autora).

É importante ressaltar que a intervenção do Poder Público no mercado imobiliário e na produção do espaço brasileiro tomaram novos rumos a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2008 quando se criou e, ao mesmo tempo, ampliou mecanismos de subsídio estatal para o provimento de habitações por setores da população que não conseguiam, por conta própria e formalmente, obter acesso à moradia. Concebida com o objetivo de também dinamizar a economia, mediante o incentivo à indústria privada da construção civil e à geração de empregos, o referido programa habitacional vem enfrentando dificuldades para alcançar um dos seus principais objetivos: diminuir o déficit habitacional.

Ocorre que a execução do Programa Minha Casa Minha Vida vem contribuindo para "um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis" na medida em que não promove "controle algum sobre o processo de especulação imobiliária" (ROLNIK, 2013, p. 14). De acordo com Maricato, foi possível prever, tendo como parâmetro a experiência da política habitacional no Regime Militar, o impacto negativo em relação continuidade na conformação segregadora da urbanização brasileira sobre as cidades "devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais" que são definidas "por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado" (2011, p. 68-69).

A construção de mais de duas milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 no Brasil, por meio Programa Minha Casa Minha Vida, não foram suficientes para diminuir o déficit habitacional em nove metrópoles que "cresceu 10% entre 2011 e 2012", ainda que no mesmo período "tenha recuado 1,6% na contagem nacional" (BBC, 2014). A apropriação pelo modo de produção capitalista do processo de urbanização e consequentemente do mercado imobiliário vem tornando cada mais dispendiosa para os brasileiros a sobrevivência nas cidades



devido ao crescimento nos preços de aluguéis e no metro quadrado dos imóveis.

Há dois exemplos que ilustram a supracitada constatação: o aumento em 30%, entre 2007 e 2012, do ônus excedente de aluguel, “que passou de 1,75 milhões de domicílios para 2,293 milhões” (IPEA, 2013), o que significa dizer que há mais famílias brasileiras que dispõem mais de 30% de seu orçamento para o custear o aluguel e a “variação do preço do metro quadrado dos imóveis anunciados para venda em 16 cidades brasileiras, registrando um aumento no preço médio do metro quadrado de 13,7% em 2013”, isto é, “8 pontos percentuais acima da inflação” medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (YAZBEK, 2013).

Desta forma, a pobreza decorrente do processo de urbanização não é uma simples consequência da falta de políticas públicas que combatam a desigualdade urbana, mas sim um resultado inerente ao próprio processo de urbanização promovido pelo capital, tendo em vista que este se apropria e transforma o processo urbanização em fonte de mais-valia. Isto é, lucra com a divisão desigual dos investimentos públicos e privados sobre o espaço urbano na medida em que existência de regiões valorizadas estão atreladas a permanência de outros espaços desvalorizados.

É inevitável que haja uma imensa dificuldade para a implantação de políticas públicas que promovam o cumprimento das funções sociais da cidade e da função social da propriedade privada. Portanto, não ocorre por acaso a continuidade de valores herdados da ordem jurídica liberal mesmo após a promulgação da atual Constituição Federal e do Estatuto da Cidade quando se reconhece que o Brasil já se encontra plenamente urbanizado e necessita mais que nunca de intervenções estatais diretas na política urbana.

## **2 O PARADIGMA DO LEGALISMO LIBERAL E A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA**

O processo de urbanização da sociedade e do território brasileiro, ao longo do século XX, e, sobretudo, a partir da sua segunda metade, promoveu mudanças socioeconômicas, territoriais, culturais e ambientais profundas, contudo, “sem uma base jurídica adequada” (FERNANDES, 2006, p. 09). Ocorre que o crescimento das cidades brasileiras, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, se deu sob a égide do paradigma ainda dominante do legalismo liberal representado pelo Código Civil de 1916. Desta forma, é de suma relevância compreender o papel desempenhado pelo Direito interno na conformação desse padrão excludente de urbanização no Brasil.

Antes mesmo da vigência do Código Civil de 1916, a decretação da Lei de Terras de

1850<sup>7</sup> representou a implantação da propriedade privada do solo no Brasil, momento em que a aquisição da terra passou a exigir a emissão de um título formal obtido mediante a venda em hasta pública ou da transação monetária entre particulares<sup>8</sup>. Enquanto corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, a promulgação da Lei de Terras promoveu também “grandes consequências para o desenvolvimento das cidades” (ROLNIK, 1997, p. 23), tendo em vista a absolutização da propriedade e a sua monetarização. Ou seja, o reconhecimento do direito de acesso à terra se desvincula do estado de efetiva ocupação ao mesmo tempo em que as terras rural e urbana adquiriram plenamente o *status* de mercadoria.

Cumprido ressaltar que o estabelecimento da limitação do direito à posse da terra, simultaneamente a lei<sup>9</sup> que suspendia o tráfico de afrodescendentes, “assegurou a manutenção de um contingente de trabalhadores livres disponíveis para a grande propriedade” (GADELHA, 1989, p. 157), assim como para indústria nascente, na medida em que o acesso do solo pelos ex-escravos e trabalhadores nativos fosse dificultado. Seja no campo ou nos grandes centros urbanos, formou-se um imenso exército de reserva de mão de obra. O processo de urbanização da sociedade começa realmente a se conformar, segundo Maricato, impulsionado por três fatores: “pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado de interno” (MARICATO, 2001, p. 17).

Nesse sentido, o processo de divisão e ocupação do solo urbano por milhares de pessoas que, aos poucos, se deslocaram do campo em direção aos centros urbanos ocorreu sem qualquer planejamento ou intervenção estatal no sentido de garantir o acesso à infraestrutura digna. Ou seja, mediante o civilismo liberal, o crescimento urbano rápido “se desenvolveu em grande medida em “condições de *laissez faire*” (FERNANDES, 2006, p. 09). Por sua vez, as cidades brasileiras onde passou a haver alguma intervenção estatal significativa geralmente estiveram baseadas “em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades” (2006, p. 09).

Além disso, ainda que evidenciada “a falta de capacitação dos órgãos públicos, sobretudo no nível local”, esse planejamento urbano tecnocrático tem sido absolutamente eficaz para a “renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade” (FERNANDES, 2006, p. 09).

---

<sup>7</sup> Lei imperial n. 601, promulgada em 18 de setembro de 1850.

<sup>8</sup> De acordo com o art. 1º “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

<sup>9</sup> Lei Eusébio de Queirós estabelecida em 04 set. 1850.

Portanto, consolidou-se a ideia de que os ganhos obtidos do planejamento urbano seriam automaticamente, e de forma inquestionável, direito adquirido dos proprietários. Embora haja referência desde a Constituição de 1934 da função social da propriedade<sup>10</sup>, com a cristalização do direito patrimonialista a partir do Código Civil de 1916, influenciado pelo “espírito do Código Francês de 1804” (PEREIRA, 1989, p. 14), aquele detinha mais prestígio nas relações jurídicas que as próprias Cartas Constitucionais até 1988. Como consequência, por muitas décadas, o escopo para intervenção do Estado na ordem da propriedade imobiliária, mediante planejamento territorial e gestão urbana, permaneceu reduzido, especialmente no nível municipal.

É a partir dessa tensão entre o civilismo e o urbanismo tecnocrático que se conformou a informalidade urbana e a exclusão socioespacial na qual o “direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana” (FERNANDES, 2006, p. 10). Longe de ter ocorrido por acaso ou supostamente de forma neutra, tanto a omissão do poder público como a ação estatal tecnocrática têm ainda servido para conformar o padrão excludente da urbanização no Brasil na medida em que praticamente não intervém na especulação imobiliária, não promove mecanismos de captação de mais-valia urbana, na existência dos vazios urbanos e na proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos essencialmente precários.

Dessa forma, relacionada a uma forte tradição do legalismo na qual vislumbra o direito apenas como um sistema objetivo, neutro, deslocado da história e tão-somente como um instrumento de resolução de conflitos, a sobrevivência de uma cultura de formalismo jurídico tem limitado de sobremaneira o espaço de uma interpretação judicial progressista. Não obstante, prevalece, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a vinculação entre a liberdade de propriedade às demais liberdades individuais na medida em que tanto a liberdade de iniciativa quanto o direito adquirido, assegurados na atual Carta Constitucional, “constituem-se em dois fundamentos principais de um tipo interpretativo poderoso da realidade social ligada à terra que serve como verdadeira questão prejudicial ao exame da função social desse bem” (ALFONSIN, 2006, p. 176).

### **3 DA NECESSIDADE DE CAPTAÇÃO DA MAIS-VALIA URBANA: O Estatuto da Cidade e as operações urbanas consorciadas**

---

<sup>10</sup> De acordo com o art. 113, n. 17 da Constituição de 1934, “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

A Constituição Federal de 1988, nascida no corolário da redemocratização do País, inaugura uma nova hermenêutica jurídica apontando a obrigação do Estado garantirem o bem-estar de seus habitantes nas cidades. Mediante o estabelecimento de um capítulo específico para versar sobre a política urbana, os artigos 182 e 183 transcendem a lógica privatista dominante até então na ordem urbanística brasileira, uma vez que esta não pode se restringir tão-somente a observância dos interesses individuais ou aos interesses estatais.

O artigo 182 em seu *caput* prevê que a política de desenvolvimento urbano dar-se-á com base em “diretrizes gerais fixadas em lei” que foi promulgada somente em 2001: o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Ao fazer referência as diretrizes, o constituinte obriga tanto o Estado como a iniciativa privada, no que tange as relações provenientes da formação do espaço urbano, a se pautar nos princípios presentes na futura lei regulamentadora, que viria a ser o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, diploma normativo conquistado e festejado à época pelos movimento sociais populares, ativistas, gestores públicos e intelectuais da área, inaugura uma nova ordem jurídico-urbanística no País, promovendo “um câmbio concentrado no princípio da função social da propriedade e no papel gestor do poder público municipal no planejamento do uso do solo urbano” (ALFONSIN, 2006, p. 288). Segundo a autora, as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade “são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de Planejamento Urbano”, expressando “uma leitura de cidade e um compromisso com a reversão de um quadro histórico de injusta distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” (2006, p. 288).

Nesse corolário, a lei apresenta instrumentos com a finalidade de reverter a crise urbana, isto é, o padrão segregador de conformação do solo urbano que resulta na existência de déficit habitacional e na negação do direito à cidade. Entre tais instrumentos, o legislador apresenta a possibilidade de captação das mais-valias urbanas, dentre eles a operação urbana consorciada<sup>11</sup>.

Alfonsin interpreta as operações urbanas consorciadas como um meio de captação de mais-valias urbanas, no contexto da função social da propriedade e gestão da política urbana pelo Poder Público, princípios que forjaram o Estatuto da Cidade. O instrumento deve ser aplicado, portanto, de acordo com a hermenêutica do referido diploma, tendo as diretrizes por

---

<sup>11</sup>Definido pelo próprio diploma normativo como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

este fixadas como norte para a política de desenvolvimento urbano. A operação urbana não pode, portanto, sob pena de inconstitucionalidade, concentrar benefícios da urbanização nas mãos de proprietários de glebas, como exemplificado pela autora, tendo em vista que, conforme previsto no art. 2º, IX, do Estatuto, é diretriz geral da política urbana assegurar a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

Esse instrumento, segundo a supracitada autora, deve ser compreendido como um meio de planejamento urbano e consiste em um leque articulado de intervenções e medidas dirigidas pelo Poder Público, pautado por uma gestão democrática – envolvendo os diversos agentes que se relacionam com o processo de urbanização em uma determinada região, com objetivos múltiplos já definidos no próprio texto da lei e que pode ser utilizado pelo Poder Público Municipal de maneira versátil com o fim de atender a distintas necessidades deste em diferentes situações (ALFONSIN, 2006, p. 289).

A autora enfatiza que o traçado no art. 2º, XI, segundo o qual é uma diretriz para a Política Urbana a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (ALFONSIN, 2006, p. 295), consistiria no embasamento jurídico para a aplicação de instrumentos de recuperação da mais-valia urbana. Ressalta ainda Alfonsin que “a história da política urbana brasileira é uma história de *não arrecadação* das mais-valias geradas pelo processo de urbanização” (2006, p. 295).

Logo, há muito os proprietários urbanos lucram com a produção e a divisão do espaço que ao mesmo tempo torna a sobrevivência nas cidades cada vez mais onerosa. Nesse contexto, percebe-se que há ocasiões em que os proprietários da terra urbana têm valor agregado a suas propriedades em decorrência de esforços completamente alheios a suas ações, posto que “a produção da cidade agrega valor às terras urbanas tanto pela extensão de infra-estrutura quanto pelas ações dos agentes públicos e mesmo privadas” (ALFONSIN, 2006, p. 295).

Destaca Alfonsin que embora o Código Tributário Nacional de 1966 tenha elencado como tributo a contribuição de melhoria, esse instrumento captaria tão somente parte da valorização do imóvel, tendo em vista que ele só recupera a valorização de um imóvel particular decorrente diretamente do investimento em obras públicas (2006, p. 295), não levantando a contraprestação do processo de urbanização como um todo. Atenta a autora para o fato de que até mesmo a mera transição, promovida pelo poder público, de solo rural para solo urbano trata-se de “uma valorização extraordinária, gerando enriquecimento sem causa ao proprietário da gleba” (2006, p. 295). E esse tipo de valorização obviamente não é contemplado pelo mecanismo da contribuição de melhoria.

Nessa seara, a previsão da contribuição de melhoria não vem sendo suficiente para a

realização das diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial do art. 2º, XI, posto que o tributo não possui a prerrogativa de captar a mais-valia urbana proveniente de atos administrativos que não necessariamente se tratem de investimento do Estado em obras públicas.

Alfonsin afirma ainda que, não obstante a diretriz do inciso XI não tenha sido muito ousada, por ter citado expressamente apenas a recuperação dos “investimentos” do Poder Público, o que leva a entender que busca recuperar o investido em obras públicas,

Não resta dúvida que a redação dada ao instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade explicitamente admitiu a possibilidade jurídica de os municípios brasileiros buscarem a recuperação das mais-valias urbanas de uma forma mais ampla do que aquela já admitida por uma *contribuição de melhoria*, por exemplo, em que é legalmente admitida a captação da valorização mobiliária decorrente do investimento em *obras* de interesse público. (2006, p. 296, grifos da autora)

Em conjunto com a diretriz do inciso supracitado, a autora se posiciona no sentido de inaugurar o marco jurídico para a captação da mais-valia urbana, fazendo com que se inicie um novo paradigma e uma quebra na tradição de privatização da valorização decorrente do processo de urbanização promovido pelo poder público.

Percebe-se que a perpetuação de um padrão de urbanização segregador e do alto déficit habitacional brasileiro<sup>12</sup> são resultado da ineficácia das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade sob a égide da Constituição Federal. No entanto, o posicionamento de Alfonsin faz o diagnóstico de um avanço implícito dentre os instrumentos previstos no referido Estatuto, uma vez que prevê, mediante as operações urbanas consorciadas, a possibilidade de o Poder Público municipal reaver a mais-valia urbana levantada pelos proprietários urbanos.

#### **4 A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA**

A ação de captação da mais-valia urbana já é tradicionalmente realizada em outros países da América Latina, a exemplo da Colômbia, país que tem na evolução dos seus instrumentos jurídico-urbanísticos a preocupação com a socialização dos ônus e benefícios da urbanização.

Ainda que a Colômbia possua em seu ordenamento jurídico a *Contribución de Valorización*, semelhante à contribuição de melhoria brasileira, essa não se mostra como o único instrumento de recuperação da mais-valia urbana, até mesmo em virtude de se limitar a abarcar apenas a valorização oriundas de obras realizadas com recursos públicos (ALFONSIN, 2006,

---

<sup>12</sup> Segundo estudos revelados pela Fundação João Pinheiro, “ainda há 5,8 milhões de famílias brasileiras sem moradia adequada e o aluguel mais caro” (BBC, 2013).

p. 297). Complementando esse instituto, tem-se *Participación Municipal en las plusvalías urbanas*, introduzido no ordenamento colombiano pela Lei n. 388/1997 que concede ao Poder Público uma esfera mais ampla de atuação no sentido de captação das mais-valias.

Processo de reforma urbana colombiano se estendeu a partir da década de 1960 com a elaboração de cerca de 15 projetos de lei (VEJARANO, 2008, p. 81) que até então não tinham logrado êxito após quarenta anos de intensos debates. Porém, essas tentativas de promoção da reforma urbana sempre apresentaram como duas de suas características o propósito de resolver os problemas da cidade mediante o controle público da terra e a recuperação das mais-valias urbanas (COPELLO, 2006, p. 27).

Em 1986, a proposta de reforma urbana foi retomada por um governo liberal, tendo resultado na Lei n. 9/1989 (*Ley de Reforma Urbana*), que tinha no seu discurso, a preconização da necessidade de se buscar uma distribuição equitativa da mais-valia urbana, no corolário do princípio constitucional da função social da propriedade. Dentre os instrumentos propostos pela lei, já estava o “imposto das mais-valias”. A referida lei, no entanto, não teve uma aplicação muito ampla, dentre outros fatores pela política neoliberal do governo colombiano à época (COPELLO, 2006, p. 31).

Posteriormente, a Constituição colombiana de 1991 inaugura uma nova tradição urbanística, tendo superado a tradição civilista, retomado e redefinido a noção de função social da propriedade, referindo-se a princípios como o dever de solidariedade e aludindo à propriedade como um direito-dever e não direito fundamental (COPELLO, 2006, p. 33-34), diferentemente do que ocorre na Constituição Brasileira.

Na esteira do pensamento de que a propriedade é uma função social – ideia presente na constituição colombiana desde 1936, a Constituição de 1991, em seu artigo 82, estabelece como um direito coletivo a participação das entidades públicas na mais-valia urbana, por meio da regulamentação do uso do solo em defesa do interesse comum. Essa previsão expressa na Constituição colombiana apresenta-se como um avanço se comparada ao *status* do mecanismo conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a possibilidade de utilização da captação da mais-valia urbana é inferida somente a partir da legislação infraconstitucional mediante uma hermenêutica constitucional da reforma urbana.

Posteriormente, a Lei n. 388/1997, denominada *Ley de Desarrollo Territorial*, traz como um dos seus princípios a “distribuição equitativa de ônus e benefícios” (COPELLO, 2006, p. 36, tradução nossa), além de trazer os instrumentos de parcelamento e participação da coletividade nas mais-valias geradas pela ação urbanística do Estado. Em relação à legislação infraconstitucional anterior, a Lei de 1997 representa um avanço, uma vez que define princípios

para o ordenamento urbano na Colômbia, propondo uma articulação entre os instrumentos de planejamento urbano e aqueles de regulação pública do mercado do solo (VEJARANO, 2008, p. 82).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O reconhecimento do processo urbanização da sociedade e do território vem permitindo a inserção de mecanismos institucionais e jurídicos que intervêm na conformação e divisão do solo urbano com a finalidade de não mais deixá-lo entregue a leis do livre mercado. O fenômeno urbano brasileiro, apropriado pelo modo de produção capitalista, vem promovendo uma realidade segregadora para grande maioria de brasileiros que vivem nas cidades, ainda que coexistam dispositivos progressistas na legislação pertinente à matéria urbanística.

O espaço urbano tornou-se não apenas cenário para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, mediante o estabelecimento da divisão do trabalho na sociedade, como também instrumento para a extração da mais-valia a partir da mercantilização e da divisão do solo urbano. As conquistas legislativas representadas em relação à presente discussão pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade esbarram nos interesses produtivos e reprodutivos do capital.

As consequências do aumento no custo de vida nas cidades promovem efeitos que atingem quase toda a população, em especial as camadas mais excluídas que possuem dificuldades para obter o acesso à moradia, tendo vista sua condição de mercadoria. Logo, a periferização e a simultânea pauperização do fenômeno urbano brasileiro nos últimos anos foi imperativa, diante da permanência de questões estruturais do capitalismo cujo processo de acumulação de capital se apropria da cidade enquanto fonte de exploração, contexto no qual surge a mais-valia urbana.

Um das pautas centrais da reforma urbana é a criação de mecanismos que controlem parte da mais-valia urbana, seja esta obtida de obra pública ou ato administrativo, como está prevista expressamente na legislação colombiana, inclusive na sua Constituição. O reconhecimento desse mecanismo na legislação brasileira presentes nos incisos IX e XI do art. 2º do Estatuto da Cidade, quando observados no plano concreto, mostram-se tímidos em relação ao processo alcançado pela Colômbia na ordem urbanística. A captação da mais-valia urbana é um possível instrumento de controle da especulação imobiliária, isto é, dos abusos do capital sobre as condições de vida nas cidades, sendo conseqüentemente uma forma de promover distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como prevê o inciso



IX supracitado.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 253-265.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 165-192.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CENSO 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. **Sala de Imprensa (IBGE)**, 29 nov. 2009. Disponível em:  
<<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1766>>. Acesso 27 jul. 2014.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. *El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial*. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 25-58.

ESTUDO aponta redução no déficit habitacional no país. **IPEA**, Brasília, 25 nov. 2013. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em: 23 jul. 2014.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-24.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão capitalismo e força de trabalho no Brasil do Século XIX. **R. História**, São Paulo, n. 120, p. 153-162, jan/jul. 1989. Disponível em:  
<<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/viewFile/18599/20662>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KOURY, Nabil Bonduki; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH – as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Arquitextos**, ano 10, n. 120.2, maio 2010. Disponível: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A irrupção - a revolta dos jovens na sociedade industrial: causas e efeitos**. São Paulo: Editora Documentos, 1968.

\_\_\_\_\_. **Direito à cidade**. Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Editora Documentos, 1968.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Tradução de Sergio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. O papel do estado na urbanização capitalista – Da política estatal à política urbana. *In*: FORTI, Reginaldo. (Org). **Marxismo e Urbanismo capitalista** – textos críticos. Tradução de Reginaldo Forti. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 15-51.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. v. 1. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Sérgio Lessa e Ivo Tonet. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Código Napoleão – influência nos sistemas jurídicos ocidentais. *In*: Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, por convite de sua Egrégia Congregação, em comemoração ao Bi-Centenário da Revolução Francesa, 1989, Belo Horizonte. **Conferência...** Belo Horizonte: UFMG. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1003/937>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Primeiros passos, 1996.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel – Fapesb, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1979

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHREIBER, Mariana. Aluguel caro pressiona deficit habitacional nas metrópoles. **BBC**

**Brasil**, Londres, 29 maio 2014. Disponível em:

<[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>.

Acesso em: 27 jul. 2014.

SILVA, Lígia Maria Tavares da. Características da urbanização na Paraíba. **Revista Cadernos do Logepa**, ano 3, n. 5, jul/dez 2004. p. 34-39.

VEJARANO, María Clara. *Bogotá, D.C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de desarrollo territorial. ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, ano 3, n. 7, jun. 2008. p. 79-106.

YAZBEK, Priscila. Preços de imóveis sobem 13,7% e superam a inflação em 2013. **Exame**, São Paulo, 6 jan. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacao-em-2013>>. Acesso em: 27 jul. 2014.