

POLÍTICA URBANA NA ORDEM ECONÔMICA

JULIA ÁVILA FRANZONI
Doutoranda em Direito Urbanístico pela Universidade
Federal de Minas Gerais - UFMG
Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR
Professora de Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito
Advogada Associada da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos

POLÍTICA URBANA NA ORDEM ECONÔMICA



Belo Horizonte
2014

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jose Antonio Moreno Molina - Espanha
André Cordeiro Leal	José Luiz Quadros de Magalhães
André Lipp Pinto Basto Lupi	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	Luciano Stoller de Faria
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Luiz Manoel Gomes Júnior
Clèmerson Merlin Clève	Luiz Moreira
David França Ribeiro de Carvalho	Márcio Luís de Oliveira
Dhenis Cruz Madeira	Maria de Fátima Freire Sá
Dirceô Torrecillas Ramos	Mário Lúcio Quintão Soares
Emerson Garcia	Nelson Rosenvald
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Renato Caram
Florisbal de Souza Del'Olmo	Roberto Correia da Silva
Frederico Barbosa Gomes	Rodolfo Viana Pereira
Gilberto Bercovici	Rodrigo Almeida Magalhães
Gregório Assagra de Almeida	Rogério Filippetto de Oliveira
Gustavo Corgosinho	Rubens Beçak
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Vladmir Oliveira da Silveira
Jean Carlos Fernandes	Wagner Menezes
Jorge Bacelar Gouveia - Portugal	William Eduardo Freire
Jorge M. Lasmar	

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2014.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho

Produção Editorial: Danilo Jorge da Silva

Revisão: Andréia Assunção

Capa: i9 Video Art

F837 Franzoni, Julia Ávila
Política urbana na ordem econômica / Julia Ávila
Franzoni. – Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.
176p.

ISBN: 978-85-8238-044-4

1. Política urbana e ordem econômica. 2. Capitalismo de Estado na política urbana. 3. Capitalismo de Estado e valor social do trabalho. I. Título.

CDD: 341.374

CDU: 34:711.4

Elaborada por: Maria Aparecida Costa Duarte
CRB/6-1047

Rua Pernambuco, 1389, Loja 05P - Savassi
Belo Horizonte/MG - CEP 30130-151
Tel: (31) 3031-2330

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2014

SUMÁRIO

PREFÁCIO	VIII
APRESENTAÇÃO	X
UMA APRESENTAÇÃO NECESSÁRIA: UTOPIA (CAMINHO) E O DESCONFORTO (OBJETO)	1
PARTE I	
POLÍTICA URBANA E ORDEM ECONÔMICA	10
CAPÍTULO 1	
ORDEM ECONÔMICA E A SOPA DE PEDRA: INGREDIENTES E RECEITAS PARA ENCORPAR A SOPA.....	11
1.1 A ação política em disputa: Estado, mercado e comunidade...	16
a) Capitalismo X Democracia	17
b) Igualdade formal X igualdade material	20
c) Exigências X Necessidades.....	24
1.2 Ação política e a política urbana	32
CAPÍTULO 2	
O ESTATUTÁRIO E O DIRETIVO NA “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA”: REPENSANDO A RECEITA	41

2.1 A “constituição econômica” comporta um duplo regime?.....	46
2.2 E a Constituição de 1988?O Capitalismo de Estado e o valor social do trabalho.....	48
2.3 A política urbana como atividade econômica e função social da propriedade	55
PARTE II	
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E REDISTRIBUIÇÃO	67
CAPÍTULO 1	
“CAPITALISMO DE ESTADO” NA POLÍTICA URBANA: O PLANEJAMENTO DA ATIVIDADE URBANÍSTICA CAPITALISTA E A DISTRIBUIÇÃO DE DIREITOS E DEVERES.....	68
1 Urbanismo como atividade econômica capitalista.....	69
2 O modelo interventivo da ação estatal na política urbana: planejando a distribuição dos direitos e deveres	83
2.1 Função social da propriedade urbana e a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização	85
2.2 Ordenação jurídica da distribuição: o zoneamento urbano..	88
CAPÍTULO 2	
VALOR SOCIAL DO TRABALHO E MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS: REDISTRIBUIÇÃO E COMPARTILHAMENTO NA POLÍTICA URBANA	98
1 A construção da cidade como empreendimento coletivo: a distribuição e o compartilhamento na urbanização.....	100
2 O solo criado e a recuperação de mais-valia fundiária	106
2.1 A outorga onerosa do direito de construir	106
2.2 Ordenação jurídica da distribuição: a recuperação de mais-valias fundiárias	115
BALANÇO PROPOSITIVO OU (ATÉ) CONSIDERAÇÕES FINAIS: JUSTIÇA SOCIAL E A DANÇA DAS CADEIRAS.....	
1 A dança das cadeiras brasileira: pela justiça social como igualdade de posição	126
1.2 Diferentes soluções para um só problema	128

a) Igualdade formal de oportunidades: todos podem brincar.....	129
b) Igualdade liberal de oportunidades: e quem não pode brincar direito?.....	131
c) Igualdade de posições: o problema está nas banquetas	135
2 Justiça social na Constituição de 1988: “solidariedade” e “valor social do trabalho” como bases para igualdade de posições	138
a) Solidariedade e compartilhamento.....	139
b) Política Urbana e igualdade de posição	143
3 Considerações finais propriamente dita	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154

PREFÁCIO

Há duas ou três semanas, eu dizia a mim mesmo que falta, em nossa bibliografia, algo a respeito da *arte de escrever prefácios*. Em especial prefácios acadêmicos, no sentido mais amplo do vocábulo. Prefácios a serem acostados a dissertações de mestrado, teses de doutoramento, compêndios, tratados científicos. Uma dissertação de mestrado é uma exposição de ideias e conceitos. Uma tese de doutoramento, uma proposição.

Algumas vezes somos mesmo tolerantes, até mesmo tolerantes. Por que em geral as teses propostas por aí não passam de dissertações. Raramente se dá o inverso. Prefaciar uma tese, sem recusar o convite de quem a escreveu, em geral se deve à generosidade de quem prefacia. Raramente se dá o contrário.

Pois agora se dá, afirmo-o com todas as letras. Esta dissertação de mestrado, de Júlia, é substancialmente uma tese. Finca raízes em bibliografia que excede largamente os limites do *jurídico-formal*, ousando enunciar proposições. Enunciando-as desde a perspectiva, crítica, dos que não se limitam a descrever a realidade, mas se empenham em transformá-la.

Não cometeria a indelicadeza de tentar sintetizar a exposição e as conclusões desta tese, substancialmente tese - repito - em forma de dissertação. O leitor que experimente a fertilidade da exposição e a fineza das conclusões da autora. O leitor que perceba a pura expressão de pensamento em movimento, inquietado e inquieto, de Júlia. Vir a ser de quem existe *in fieri*.

Ocorre-me apenas, projetando-me no tempo, descrever um momento, no futuro - uns vinte anos adiante do agora - em que direi a quem esteja agora com este livro em suas mãos: *“Lembra-se? Para a tese em forma de dissertação de mestrado desta nossa grande cientista social, mais do que somente jurista, Júlia Franzoni, é que em 2013 escrevi um prefácio”*.

Abril de 2013

EROS ROBERTO GRAU

APRESENTAÇÃO

Advertiu Drummond, num poema marcante (*Música ao fundo*), que há linguagem, tempo e lugar para muitas trocas comunicativas. “*Há tantos diálogos*”, diz o poeta, para logo sugerir: “*Escolhe teu diálogo/e/tua melhor palavra/ou/teu melhor silêncio/Mesmo no silêncio dialogamos e com o silêncio dialogamos*”. Concluída a leitura deste trabalho escrito pela Professora Júlia Ávila Franzoni, ocorreu-me buscar o poeta para dar conta do sentimento que me assaltava. Silêncio, diálogo interno, satisfação. Que palavra poderia ser a melhor para exprimir o ocorrido?

Conheço a autora há bastante tempo. Júlia foi minha aluna nos Cursos de Graduação e de Mestrado da centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, tendo atuado como estagiária e, mais tarde, na condição de aplicada pesquisadora no escritório de advocacia que mantenho em Curitiba. Hoje, além de advogada de importantes causas sociais, é festejada professora universitária. Brilhante, competente e intensa, vai construindo sólida reputação profissional. É também coerente, cuidando da necessária sintonia entre a reflexão acadêmica e a prática jurídica.

Conhecendo as qualidades da autora, tendo sido seu professor e, mais, orientador, era natural que esperasse, de sua lavra, um trabalho de superlativa qualidade. É o que de fato ocorreu, mas numa dimensão ainda maior do que a suposta. Daí a necessidade, para mim, do diálogo interior e da busca da melhor palavra.

O presente livro deriva de dissertação de mestrado aprovada com grau máximo por banca examinadora composta, além do orientador que a presidiu, pelos Professores Antônio Peres Gediel e Eros Roberto Grau. A publicação é oportuna. Os leitores, estou certo disso, gostarão da leitura. Com texto enxuto e redação primorosa, o livro enfrenta questão da maior significação nos dias que correm: - a política urbana. Mas o faz de modo particular, cuidando dos aspectos redistributivos da função social da propriedade nas cidades. Trata-se de trabalho maduro, composto a partir de ideias transparentes, onde se vê a autora manejando com extrema habilidade categorias complexas. Há, por outro lado, tomada de posição, clareza de propósitos e demonstração de sensibilidade para com os problemas distributivos que fraturam o país. Trata-se, portanto, de uma obra indispensável para todos aqueles envolvidos com a problemática urbana e, mais do que isso, para os interessados na construção, entre nós, de uma sociedade verdadeiramente decente (livre, justa e solidária). Não tenho dúvida, tudo considerado, que este livro oferece inestimável contribuição ao direito brasileiro.

Nessa altura, sendo preciso e essencial, nada mais devo dizer sobre autora e obra. Melhor a brevidade para deixar este belo texto com o leitor para a sua maior satisfação.

CLÊMERTON MERLIN CLÈVE

Professor Titular das Faculdades de Direito da UFPr. e da UniBrasil.

Curitiba, Alto da Glória, 10 de junho de 2013.