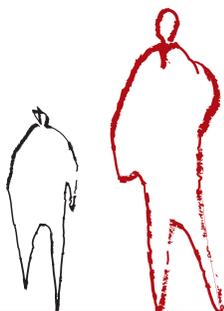




O Estatuto da Cidade Comentado



Aliança de Cidades
Cities Without Slums

Secretaria Nacional
de Programas Urbanos

Ministério
das Cidades

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E79 O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.
120 p. : il.

Textos paralelos em português e inglês.

1. Crescimento urbano-Brasil-Legislação. 2. Segregação urbana. 3. Exclusão social.
4. Movimentos sociais. 5. Habitação. 6. Saneamento. 7. Mobilidade residencial. 8.
Sociologia urbana. I. Carvalho, Celso Santos. II. Rossbach, Anaclaudia.

CDU 711.4(81)
316.334.56(81)
CDD 711.40981
307.760981

Apresentação

Com seu processo de urbanização virtualmente concluído, muitas cidades latino-americanas têm respondido cada vez mais ao desafio de superar o legado de décadas de exclusão social.

No Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social no topo da lista das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição a fim de promover uma reforma fundamental de longo prazo na dinâmica urbana. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa nova ordem jurídico-urbanística foram abrigadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade.

Entre os desafios encarados pelo governo está o de trabalhar para reverter uma característica marcante das suas cidades e comum em outras tantas cidades do mundo: a segregação socioespacial. Bairros abastados que dispõem de áreas de lazer, equipamentos urbanos modernos coexistem com imensos bairros periféricos e favelas marcadas pela precariedade ou total ausência de infraestrutura, irregularidade fundiária, riscos de inundações e escorregamentos de encostas, vulnerabilidade das edificações e degradação de áreas de interesse ambiental.

Durante muitos anos, somente as partes das cidades brasileiras que atraíam a atenção dos planejadores foram beneficiadas pelos serviços públicos e tiveram uma participação desproporcional dos orçamentos locais.

O governo brasileiro sinalizou suas intenções de mudança deste quadro com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. O novo Ministério recebeu a incumbência de apoiar estados e municípios na consolidação de novo modelo de desenvolvimento urbano que engloba habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, cuja principal tarefa é apoiar a implementação do Estatuto das Cidades.

Também foi em 2003 que o Ministério das Cidades liderou o processo para que o Brasil se tornasse o primeiro país em desenvolvimento a se unir à Aliança de Cidades. A presente publicação, preparada em conjunto pelo Ministério das Cidades e pela Aliança de Cidades, é a primeira tentativa de prestar contas das experiências e conceitos que orientam o esforço brasileiro para superação da desigualdade urbana. A peça central desses esforços é o Estatuto da Cidade, um instrumento jurídico único e inovador, concebido pelo amplo movimento de reforma urbana no país.

Esperamos que esta publicação contribua de forma positiva ao debate, extremamente necessário, focado na construção de cidades equilibradas, justas e saudáveis para todos.



Marcio Fortes

Ministro
Ministério das Cidades

Billy Cobbett

Diretor
Aliança das Cidades



Índice

| | |
|--|------------|
| O Estatuto da cidade periférica | 5 |
| Ermínia Maricato | |
| Movimentos populares e o Estatuto da Cidade | 23 |
| Evaniza Rodrigues | |
| Benedito Roberto Barbosa | |
| A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade | 35 |
| Mário Reali | |
| Sérgio Alli | |
| O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística | 55 |
| Edesio Fernandes | |
| Estatuto da Cidade: a construção de uma lei | 71 |
| José Roberto Bassul | |
| O Estatuto da Cidade comentado | 91 |
| (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001) | |
| Ana Maria Furbino Bretas Barros | |
| Celso Santos Carvalho | |
| Daniel Todtmann Montandon | |
| Autores | 119 |





O Estatuto da Cidade Periférica

Erminia Maricato

O Estatuto da Cidade (EC), lei federal brasileira nº 10.257, aprovada em 2001, tem méritos que justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo. As virtudes do EC não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

No entanto, a presente publicação não se aterá em tecer loas ao texto da lei ignorando os limites e constrangimentos presentes no processo de sua aplicação. O EC não será tratado aqui, tampouco, como um exemplo universal aplicável a qualquer realidade embora vamos constatar que muitas cidades do mundo não desenvolvido apresentam semelhanças. Ao contrário, buscar-se-á apresentá-lo destacando a complexidade e as contradições que estão presentes em sua aplicação, mesmo na realidade brasileira, que inspirou sua formulação.

Veremos, ainda, ao longo das próximas páginas que o texto legal, embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população. Parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico, sem concurso de arquitetos e engenheiros para construção de seus bairros ou casas, sem financiamento para as obras que compõem uma gigantesca produção doméstica de espaço urbano que evidentemente resulta precário. O Brasil não está sozinho nessa condição como todos sabem e como revelam os relatórios da UN-HABITAT¹. Talvez a maior parte dos domicílios urbanos do mundo todo se faça dessa forma, compondo amontoados de pessoas em lugares que são não cidades já que ali não estão ausentes apenas a infraestrutura que caracteriza o espaço urbano, mas também todos os serviços urbanos e equipamentos coletivos.



1. Ver a respeito as publicações UN-HABITAT. Cities without slums. Global Report on Human Settlements, 2002; UN-HABITAT Cities in a globalizing world. Global Report on Human Settlements, 2001. www.unhabitat.org

Aplicar o Estatuto da Cidade em tal contexto, culturalmente excludente, tradicionalmente conservador, não é tarefa simples especialmente porque nessas sociedades chamadas de emergentes, não desenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial.

O acesso a terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. O acesso a terra nas sociedades pobres que se urbanizam é mais crucial. E essa é a questão-chave tratada no Estatuto da Cidade. Vamos mostrar, portanto, a importância que a lei, de fato, tem para a construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas e vamos observar os conflitos que sua aplicação enfrenta no Brasil, sem sustentar a pretensão ingênua de que uma lei (ou um plano) constitui, em si, soluções para problemas que são históricos e estruturais.

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana. Assumindo um enfoque holístico a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. A reunião de leis previamente existentes, de forma fragmentada, com instrumentos e conceitos novos sob o rótulo de Estatuto da Cidade torna mais fácil o reconhecimento da questão urbana. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades. E se, mesmo após oito anos de sua promulgação, existem juízes que ainda a ignoram e tratam a propriedade privada como um direito absoluto e não relativizado pela sua função social, podemos dizer que essa prática está cada vez mais difícil, já que o formato de unidade abrangente da lei chamada de estatuto tornou mais fácil sua divulgação.

A Constituição brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascenso das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foi remetida para a esfera municipal². É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não³.



2. A definição do modelo de gestão metropolitana foi remetida às Constituições Estaduais e tem sido um tema pouco prestigiado no Brasil. Por outro lado, a questão ambiental ficou sob a competência complementar e concorrencial dos três níveis da federação.

3. Aos críticos dessa significativa descentralização queremos lembrar, que em países de território extenso e diversidade geográfica como o Brasil e, as cidades têm características muito diferenciadas (sítio, clima, sociedade, cultura) — o que recomenda muita atenção com as condições locais. As regras que regulam o direito de propriedade são estabelecidas em nível federal e sua aplicação mais ou menos progressista dependerá da correlação de forças local.

Em que pese a abordagem holística composta por diferentes aspectos, o tema central do EC é a função social da propriedade. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. Se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo⁴. Num mundo que se urbaniza crescentemente e que a maior contribuição a esse processo de urbanização mundial tem origem nos países pobres, o tratamento dado a terra no Estatuto da Cidade merece ser conhecido.

Para compreender assunto tão complexo e controverso, vamos partir de algumas perguntas:

Qual o conteúdo do Estatuto da Cidade que relativiza e limita o direito de propriedade privada? Como pretende o EC regular as propriedades urbanas? Quais as suas virtudes que permitiriam corrigir injustiças e desequilíbrios ambientais? Como a lei assegura a participação social na gestão das cidades? Qual o papel que o EC atribui aos diferentes níveis da estrutura federativa?

Como foi construída socialmente a ideia de limitar o direito de propriedade de forma a subordiná-lo a uma função social?

Como foi possível ao Congresso Nacional Brasileiro, historicamente conservador, num país socialmente desigual, aprovar o Estatuto da Cidade? Como foi possível uma sociedade patrimonialista, onde o poder político e social se confundem com a detenção de patrimônio (especialmente a propriedade de terras e imóveis), admitir a aprovação de uma lei tão avançada?

Como se dá sua aplicação? Quais são os obstáculos e constrangimentos colocados à sua aplicação? Como se tem dado o impacto do EC nas cidades brasileiras?



4. A Constituição Francesa de 1791, precedida da Declaração dos Direitos do Homem, menciona a propriedade como um dos “direitos naturais e imprescritíveis do homem” além de direito “inviolável e sagrado”. A Constituição Americana, de 1787, considerou a propriedade privada como um dos “direitos essenciais e inalienáveis”.



As especificidades das cidades periféricas⁵

Parte dessas questões será respondida neste primeiro capítulo e parte nos capítulos seguintes. Para começar, faz-se necessário abordar aspectos fáticos e conceituais, específicos da realidade urbana dos países que pertencem àquilo que podemos chamar de capitalismo periférico⁶. Por que tratar dessa especificidade? Porque há uma profunda diferença entre as cidades do mundo desenvolvido (basicamente os países do G7) e não desenvolvido que tem a ver com a regulação estatal sobre o espaço urbano e o alcance do mercado residencial privado. Por isso Londres, Paris, Nova Iorque, Boston, Toronto, Tóquio são cidades muito diferentes das cidades do México, São Paulo, Rio de Janeiro, Mumbai e Joanesburgo, apenas para citar alguns poucos exemplos. Nas primeiras, o Estado exerce, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano seguindo as leis existentes com exceções não significativas. Nas demais, é frequente observar que a maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados. As exceções são mais regra do que exceções⁷.

Nos países centrais, o mercado privado atende à necessidade de habitação da maior parte da população sendo que uma minoria, que varia de país para país, necessita de subsídio ou apoio estatal para a provisão da moradia. No Canadá, por exemplo, 30% da população são classificados como “non market housing”. Estas necessitam de auxílio público para resolver seu problema de moradia. Já no Brasil, ou nos países periféricos de um modo geral, passa-se exatamente o contrário: mais de 70% da população (o que inclui parte da classe média) está fora do mercado privado legal e necessitaria de subsídios⁸.

Uma das características dessas cidades periféricas é um mercado formal ou legal limitado que frequentemente oferece um produto de luxo para uma minoria da população. Os lucros, decorrentes de atividades especulativas com imóveis, ocupam um lugar muito importante nesse mercado, pressionando a disputa por terras e ampliando seu preço. A retenção de terras ociosas nas cidades é parte estrutural desse modelo que combina: mercado restrito e frequentemente luxuoso, lucro especulativo, ausência de políticas sociais em escala significativa (isto é, uma escala que vá além das festejadas *best practices*), escassez de moradia, segregação e informalidade⁹.

5. Certamente a classificação das cidades do mundo todo exigiria um maior detalhamento tipológico. Vamos utilizar uma abordagem dual – cidades periféricas e cidades desenvolvidas ou centrais – como recurso simplificador adequado para o que se pretende nessa rápida apresentação.

6. Usaremos indiferentemente, sem rigor acadêmico, os conceitos correntes aplicados por instituições internacionais na classificação dos diferentes países do mundo embora reconhecendo que essas denominações não são neutras: países desenvolvidos ou em desenvolvimento; países centrais, semiperiféricos ou periféricos; países emergentes ou pobres; países do sul ou do norte.

7. Muitas das afirmações feitas aqui estão baseadas em observação empírica, além de bibliográfica, que é resultado de atividades de consultoria ou de pesquisa da autora em cidades de vários países do mundo. Entretanto a maior parte das informações provém do universo urbano brasileiro. As generalizações devem ser vistas com alguma cautela.

8. A retomada do investimento habitacional pelo Governo Federal, no Brasil, a partir de 2004, que estava relativamente paralisada desde os anos 1980, tem apontado para uma mudança nesse padrão. Foi lançado um novo programa que busca a construção de um milhão de moradias – *Minha Casa, Minha Vida* – reforçando essa tendência e buscando ação anticíclica em relação à crise que eclodiu em setembro de 2008. Tudo indica que o mercado privado legal está em ampliação para atender o que poderíamos chamar de classes média e média baixa. Na América Latina, esse movimento de produção massiva de moradias pôde ser observado no Chile (anos 1990) e México, mais recentemente.

9. Estamos desenvolvendo a ideia de que a segregação e a informalidade não são resultados espontâneos, mas produto de um processo histórico de produção do espaço que segue, espelha e reproduz as características da sociedade desigual. Cabe lembrar, entretanto, que frequentemente o Estado atua diretamente produzindo a segregação ou a exclusão urbanística seja por regulação legal como aconteceu na África do Sul com o *apartheid*, seja pela transferência de favelas que são retiradas do contexto urbanizado valorizado pelo mercado para áreas distantes da cidade formal.

Escassez de moradia, agressão ambiental, ilegalidade e violência

Outra das principais consequências da falta de alternativas de moradias legais (ou seja, moradias reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial) está na agressão ambiental. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis — beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais, mangues — é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos programas públicos pouco abrangentes. Não é por falta de leis ou planos que essas áreas são ocupadas, mas por falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda. Em algumas metrópoles brasileiras, como São Paulo e Curitiba, as regiões onde a ocupação por moradias ilegais mais cresceu na década de 2000 foram as Áreas de Proteção dos Mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável, onde a ocupação é proibida por lei, mas não o é na prática da ocupação do território. São as áreas vulneráveis, protegidas por legislação ambiental que não interessam ao mercado imobiliário privado legal e “sobram” para as moradias pobres.

As principais formas de moradia precária são produtos de loteamentos piratas e clandestinos ou de invasões de terra que dão início à formação de favelas. Os cortiços, moradias ou cômodos alugados — em áreas centrais ou não — têm relevância relativa nas diferentes cidades. Em geral não têm a mesma importância quantitativa das primeiras formas citadas, embora sejam fundamentais para a requalificação de áreas urbanas centrais sem que se expulsem moradores pobres.

Se considerarmos o número de favelas e o número de seus moradores que invadem terra para morar, podemos dizer que uma gigantesca invasão de terras urbanas é consentida pelo Estado, nos países não desenvolvidos, mesmo contrariando as leis urbanísticas ou de proteção ambiental. Essas invasões não são dirigidas por movimentos contestatários, mas pela falta de alternativas. Já que todos precisam de um lugar para morar e ninguém vive ou se reproduz sem um abrigo, esse consentimento à ocupação ilegal, não assumido oficialmente, funciona como uma válvula de escape para a flexibilização das regras. Mas esse consentimento e flexibilização se dão apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. O mercado mais do que a lei — norma jurídica — é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e aplicação da lei.

Além disso, nas grandes e médias cidades, os rios, riachos, lagos, mangues e praias tornaram-se canais ou destino dos esgotos domésticos. No Brasil, 34,5 milhões de pessoas não são atendidos pelas redes de esgotos nas cidades. Somando-se a estes os domicílios que contam com apenas fossa séptica, teremos 50% do total da população brasileira. Além do mais, 80% do esgoto coletado não são tratados, sendo despejado nos cursos de água. Mais do que efluentes industriais atualmente, o esgoto doméstico é o poluidor, por excelência, dos recursos hídricos¹⁰.

10. Esses dados são do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para 2009, com base nas fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ambos organismos do Governo Federal.



A ausência da lei urbanística parece fornecer um espaço propício para a ausência generalizada de leis, cortes, tribunais e advogados para a resolução de conflitos e para a garantia de direitos sociais, civis e humanos. A falta da gestão pública, e a inexistência de qualquer contrato social, remetem os bairros homoganeamente pobres para a situação de “terra de ninguém” onde “a lei é a do mais forte”. É compreensível o aumento do número de homicídios e do crime organizado nas grandes cidades do mundo não desenvolvido nos últimos 30 anos. Em alguns bairros dominados por um poder que, apenas aparentemente é paralelo, vamos encontrar a concentração de mazelas que demonstram que a “exclusão é um todo”. Além da ilegalidade urbanística, dos altos índices de violência, estão presentes, nesses bairros mais vulneráveis (socialmente e ambientalmente) a desproporcional taxa de mulheres chefes de famílias, maior taxa de desemprego, maior proporção de negros, taxa de escolaridade abaixo da média urbana, renda média abaixo da renda média urbana, taxa mais alta de mortalidade infantil, ocorrência frequente de doenças por epidemia etc. Podemos denominar esses bairros de bombas socioecológicas. As autoridades públicas e até mesmo a polícia têm dificuldade de circular livremente por essas áreas que estão liberadas do “contrato social”.

Raízes da sociedade periférica

É engano frequente considerar que as cidades periféricas estão num estágio mais atrasado em relação ao percurso seguido pelas cidades do mundo desenvolvido e que um esforço de gestão e condições favoráveis de governabilidade é suficiente para superar o *gap* entre elas. Não faltam receitas que são oferecidas por agências internacionais e consultores que têm origem nos países do norte para superar essa distância. É evidente que determinados governos urbanos, em determinadas condições políticas e econômicas, podem minorar as mazelas das cidades mais pobres e isso não é pouco importante. Mas o que se quer destacar aqui é que jamais será possível equipará-las com as cidades desenvolvidas mantendo a relação de dependência subordinada e utilizando receitas do primeiro mundo. Isto porque elas são estruturalmente diferentes e não estão em diferentes etapas de um mesmo percurso histórico rumo ao desenvolvimento. Nas cidades periféricas constatamos a convivência da falta de esgoto e frequentemente até de alimento com o consumo de bugigangas eletrônicas, tênis de marca ou TV a cabo como acontece nas favelas do Rio de Janeiro ou de São Paulo. Num mesmo momento histórico, estão presentes o modo de vida pré-moderno (a produção doméstica da moradia, a proximidade dos dejetos, por exemplo) convivendo com o modo de vida pós-moderno baseado na comunicação revolucionada. No Brasil, em 2005, 163 milhões de pessoas tinham acesso a TV em cores enquanto 123 milhões — 32% a menos — tinham acesso ao esgoto por meio de uma rede coletora ou fossa séptica (IBGE/PNAD 2005).



10

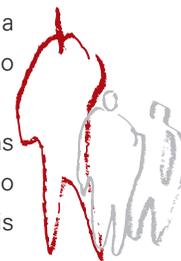


Os imperativos de um modelo de consumo, que é universal nos países do núcleo hegemônico, penetram as mentes e corações da maior parte da humanidade, que se mantém na pobreza, e dificultam a possibilidade de uma construção endógena.

Essa simultaneidade de diferentes padrões tecnológicos é a marca da sociedade urbana periférica e conseqüentemente das cidades. O processo de modernização incompleta inclui avanços modernizantes sem abandonar as marcas do atraso. Trata-se de um capitalismo que, mesmo durante o período da industrialização tardia, foi caracterizado pelo assalariamento precário ou pela informalidade predominante nas relações de trabalho. Não estava e não está garantido o que poderíamos considerar um padrão mínimo conquistado pela modernidade: previdência social, moradia, educação universalizada, saneamento básico etc., mas sobre essa base precária está presente a pressão exercida pelo mercado na direção do consumo de produtos de ponta que poderiam ser classificados como supérfluos ou não prioritários. O poder da logomarca, a penetração da publicidade são avassaladores e criam novas necessidades. Os valores do consumo conspícuo penetram todos os poros vazios da existência dos adolescentes pobres. A ética do trabalho não se sustenta até porque a oferta de emprego ou de trabalho, ainda que informal, dificilmente acompanha, especialmente nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o crescimento da chamada população economicamente ativa. Exatamente nesse período, as mazelas trazidas pela globalização neoliberal aprofundaram a pobreza e a desigualdades urbanas nas cidades periféricas. Por globalização entendemos a ampliação internacional dos mercados revolucionada por grandes mudanças tecnológicas (movimento estrutural) combinada ao ideário neoliberal: primazia do mercado, enfraquecimento dos Estados-Nação, recuo das políticas sociais, privatizações e mercantilização dos serviços coletivos, e conseqüente aumento do desemprego e da violência.

A busca das raízes dessa condição nos remete, num primeiro momento, à relação colonial e depois imperialista: associação do capital internacional com uma elite local visando interesses complementares. Interesses esses que resultaram, durante séculos, na exportação da riqueza excedente aí produzida, na utilização da mão de obra barata ou mesmo escrava (que assegura uma cultura de desprestígio do trabalho e do trabalhador), na importância crucial do latifúndio e no travamento do mercado interno. Seja por meio da exportação de produtos primários, seja por meio de um processo tardio de industrialização ou de um engate passivo na globalização financeirizada, a história nos mostra a persistente falta de autonomia política e a fragilidade do mercado interno que pode conduzir ao desenvolvimento social e econômico mais incluído.

Esse tema não será desenvolvido aqui. Ele pretende mostrar apenas que alguns países do mundo apresentam características comuns que lhes permitem um diálogo proveitoso ainda que as especificidades das cidades e das experiências sociais locais sejam únicas e exijam todo respeito e atenção.





Motivos para esperança: propostas aderentes à realidade

Não se pretende, com essa constatação crítica, levar o leitor ao desânimo a partir de um pensamento evadido de fatalidade. Ao contrário, pretende-se mostrar que apenas o conhecimento científico dessa realidade pode nos conduzir a propostas adequadas e específicas. O conhecimento da situação concreta de cada cidade, ou seja, o combate ao “analfabetismo urbanístico” pode constituir uma vacina contra ideias inadequadas à realidade local¹¹. A influência do pensamento urbanístico dos países do norte e a importação de modelos de planejamento e gestão urbanos só fizeram aprofundar a cidade partida entre incluídos e excluídos onde se verifica a existência de verdadeiras “ilhas de primeiro mundo”, reguladas por zoneamento detalhado, marcadas por uma arquitetura *fashion*, local de produção do mercado formal. Do outro lado está a cidade informal, construída predominantemente pelos seus próprios moradores com seus próprios recursos. A representação dessa cidade busca afirmar a hegemonia das “ilhas de primeiro mundo” tomando a parte pelo todo. Além de invisíveis, os bairros informais também são desconhecidos, em grande parte, nos cadastros, mapas, arquivos e registros urbanos.

A cidade periférica é marcada pelo mimetismo cultural decorrente da hegemonia exercida pelos países centrais por meio dos veículos de comunicação, universidades e principalmente pela expansão internacional do mercado. A realidade local dificilmente é o nexo central para o desenvolvimento do conhecimento. Está presente, também, uma dificuldade de acúmulo progressivo do saber a partir das diversas experiências cuja continuidade é frequentemente rompida pelo conhecimento externo. Os instrumentos de gestão urbana copiados de fora não levam em conta a realidade dessas cidades, com grande parte da população (e não poucas vezes, a maior parte) excluída do mercado privado e da condição legal de moradia, além das condições mínimas aceitáveis de urbanização. Os planos diretores e especialmente as leis de zoneamento ignoram que, na cidade periférica, o mercado residencial privado atende a uma pequena porcentagem da população, e que temos aí problemas que não se colocaram aos urbanistas e arquitetos das prestigiadas universidades americanas, apenas para dar um exemplo. A ausência de um desenvolvimento endógeno e um planejamento *idem*, dirigidos para a realidade social existente, buscando fortalecer o mercado interno, é um dos grandes problemas que — se não podem ser superados localmente ou nacionalmente, já que a expansão dos mercados é um fenômeno global — podem ser minimizados. O que se propõe aqui é o desenvolvimento de propostas aderentes à realidade da cidade periférica e a superação da dominação cultural e técnica. Há muito de utopia nessa ideia; e os conflitos não desaparecerão já que é crescentemente impossível desvincular a estrutura social endógena da exógena. Mas a adesão à concretude — social, econômica, política, cultural, urbana e ambiental — é sempre um avanço que permite desvendar ideologias mascaradoras da realidade e acabam tendo um efeito pedagógico sobre a leitura emancipadora das especificidades de cada sociedade.

12



11. “Ideias fora do lugar” é a expressão usada pelo escritor brasileiro Roberto Schwarz para denominar as ideias geradas pelo modo de produção dos países desenvolvidos que são transferidas sem mediações para a realidade dos países periféricos. Um bom exemplo dessa contradição foi a chegada do ideário liberal europeu no Brasil escravista no século XIX. A cultura, a política e a arte praticada pela elite se inspiravam no liberalismo, mas a base da economia era o escravismo.

Um exemplo que superou essa dificuldade é a prática de urbanização de favelas. A urbanização ou requalificação urbanística e social de favelas pode ser uma boa proposta quando ela está bem localizada na cidade e seus moradores têm oferta de emprego, além de serviços e equipamentos coletivos nos arredores. Os métodos e técnicas de urbanização de favelas têm tido um desenvolvimento satisfatório e um crescente aperfeiçoamento nos países periféricos. Ao contrário do que muitos pensam, essa ação pode constituir uma importante intervenção de recuperação ambiental além de social já que as favelas estão, na maior parte das vezes, situadas em áreas ambientalmente frágeis. Este é um exemplo de programa urbanístico que seguiu um desenvolvimento endógeno apesar de recomendado também pelas agências internacionais de desenvolvimento no último quarto do século XX. A permanência em áreas bem localizadas nas cidades contra a remoção para áreas distantes foi uma conquista social no Brasil, fruto de muita luta das comunidades de moradores de favelas e não simplesmente orientação externa. Até o início dos anos 1980, as favelas eram tratadas como caso de polícia ao invés do reconhecimento de que a maior parte dos seus moradores eram trabalhadores e, em muitos casos, como em São Paulo, trabalhadores da indústria fordista, produtora de automóveis. Os baixos salários pagos aos trabalhadores industriais brasileiros é que explicam porque um trabalhador de uma indústria que era avançada até a década de 1980 morava em favelas. Tratava-se e trata-se ainda da “industrialização com baixos salários” que gerou uma “urbanização com baixos salários”: excluídos do mercado os trabalhadores constroem suas moradias e até mesmo seus bairros. A derrocada do *welfare state*, ainda que em versão periférica, e o aumento do desemprego apenas radicalizaram essa situação nas décadas de 1980 e 1990.

A grande dificuldade, no atual estágio da política para favelas é garantir a regularização fundiária e sua integração à cidade oficial, garantindo assim a manutenção das áreas de circulação, da coleta do lixo, da varrição das ruas, das áreas públicas, da iluminação pública e do padrão das edificações para evitar o excessivo adensamento e a insalubridade¹².

Apesar de ser possível constatar alguns avanços em relação à política para favelas, é preciso reconhecer que o número de ações de transferência de favelas de áreas urbanas valorizadas para fora das cidades, nos países não desenvolvidos, ainda é bem maior do que a consolidação desses núcleos em espaços urbanos centrais ou relativamente centrais. Predomina, a nosso ver (estamos nos baseando aqui em observação empírica e informações interpessoais), uma ação de “limpeza” social que está relacionada à valorização imobiliária. Observando a realidade de alguns países da América Latina, além da África do Sul e da Índia, poderíamos arriscar ainda uma hipótese: enquanto que os governos federais afirmam a política de urbanização e de não remoção de favelas, os demais membros da federação agem francamente pró-mercado privado transferindo favelas de locais valorizados. Em alguns casos, essa transferência apela para a violência (como aconteceu em Durban) e em outros a terra (de onde a favela foi retirada) é simplesmente cedida ao mercado privado (Nova Delhi)¹³. Não faltam, também, os casos de governos que fazem a urbanização de algumas favelas para efeito de marketing, mas aplicam como regra a remoção quando se trata de área valorizada pelo mercado (é o exemplo de São Paulo). A disputa pela terra urbanizada, ou a disputa pela localização na cidade, é acirrada em toda parte.



12. Evidentemente a consolidação dos moradores de favelas em determinado espaço urbano deve levar em consideração também as condições geotécnicas e ambientais do terreno além da vontade dos moradores. Um grande número de publicações trata do assunto especialmente a partir da definição das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Além do *GRHS – UN HABITAT 2002* ver a respeito GARAU, P; SCLAR, E. D.; e CAROLINI, G. Y. *A home in the city*. London, Earthscan 2005. A bibliografia brasileira sobre o tema é muito extensa.

13. Sobre a violência utilizada para a remoção de favelas em Durban, ver a denúncia da ONG formada pelos moradores da Comunidade Kennedy Road, no *Jornal do Brasil Online*, 12/out./2009 A informação sobre Delhi foi dada à autora por funcionário do governo local. No caso de São Paulo, a Prefeitura divulga a urbanização de favelas especialmente para visitantes internacionais. Mas aplica outras táticas, incluindo a agressão, quando se trata de remover conforme relato de diversas fontes: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Fórum Centro Vivo.

A disputa pela terra urbana: um tema crucial para as cidades

A propriedade da terra continua a ser, e talvez mais do que nunca, um nó marcado por conflitos sociais no campo ou na cidade. Nas sociedades patrimonialistas ou oligárquicas ela tende a adquirir maior importância, pois, como já foi lembrado, nelas o poder social, político e econômico está relacionado à detenção de patrimônio. Com a globalização, a partir dos anos 1980, a questão da terra tende a se agravar no mundo todo. Produtos primários como minérios, celulose, grãos, carne, petróleo, etanol (*commodities*) ganham importância estratégica nos mercados globais promovendo a migração de milhões de camponeses de suas terras¹⁴. Excluídos do acesso à terra urbanizada, essa população migrante ou em alguns casos, imigrante, amontoa-se em favelas já que a terra urbanizada é um bem precioso e escasso nas cidades periféricas.

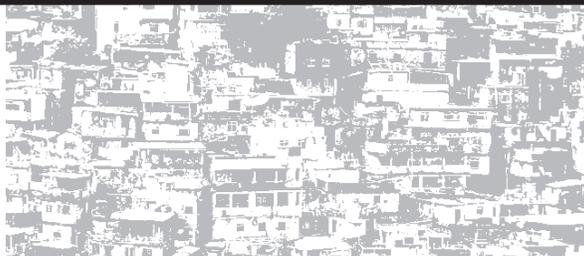
Determinados atributos que a terra pode ter — estar servida de infraestrutura urbana, contar com equipamentos públicos e privados nos seus arredores, estar situada de frente para o mar — não são reproduzíveis, ou pelo menos facilmente reproduzíveis, o que nos reporta a uma condição de monopólio. Tanto esses atributos, como a legislação urbana que incide sobre determinada propriedade, influem em sua maior ou menor valorização. A ampliação de investimentos públicos ou privados nas proximidades de um imóvel tendem a ampliar seu preço. A legislação que pode ser mais ou menos restritiva para a ocupação de determinado pedaço de terra também influi no seu preço. A proximidade de favela tende a desvalorizar um imóvel. São exemplos que mostram a condição que tem uma propriedade privada de gerar renda fundiária ou imobiliária para seu possuidor e essa condição dá origem a uma disputa que é crucial e ao mesmo tempo silenciosa pelo espaço urbano. Alguns lutam pelo direito à cidade e outros por ganhos extras advindos de atividades que são especulativas, na maior parte das vezes. E essa condição é tão dominante das relações sociais urbanas que frequentemente pobres que são proprietários rejeitam a vizinhança de pobres moradores de favelas porque têm a consciência do impacto negativo que estes têm sobre o preço de seus imóveis. Ainda que pertençam à mesma faixa de renda, os proprietários se antagonizam com os não proprietários.

Essa disputa pelo valor de uso ou pelo valor de troca, ou ainda pela apropriação da valorização fundiária ou imobiliária, é mais acirrada na cidade periférica onde estão presentes a escassez de terras urbanizadas e a escassez de moradia. Nas cidades dos países centrais a regulação sobre a terra e imóveis urbanos tornou-se historicamente mais efetiva. A democratização do acesso à moradia e à cidade promovida especialmente durante o *welfare state* exigiu maior controle sobre a terra e sobre os ganhos rentistas em favor do aumento da produtividade da construção e da ampliação do acesso conquistado pelos movimentos sociais e sindicais.



14

14. A busca de terras aráveis para cultivo de alimentos tornou-se um rentável negócio internacional que está ameaçando a expulsão de milhões de camponeses de suas terras, nos países pobres. Segundo o Instituto Internacional de Pesquisas Alimentares (IFPRI), 15 a 20 milhões de hectares de terra estão sendo comprados por países ou empresas constituindo transações internacionais. Os países que mais venderam são Etiópia, Gana e Madagascar. Ver a respeito Relatório Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED), junho de 2009.



A confusão registrária ou cadastral de imóveis e propriedades presente nas cidades periféricas não acontece por acaso. Ela é funcional para o papel ambíguo que exerce a terra sobre as relações de poder. A escala local de poder está bastante imbricada com os grandes empresários e proprietários de terras e imóveis.

A retenção de terras ociosas urbanizadas e a consequente extensão horizontal das periferias formadas pelo mar de moradias pobres eleva o custo do processo de urbanização e sua insustentabilidade como todos sabemos. A “cidade dispersa” tem sido objeto de críticas de urbanistas do mundo todo pela sua dependência do automóvel, um dos principais responsáveis pelo efeito estufa, e pela impermeabilização extensiva do solo, entre outros aspectos. Nas periferias da cidade periférica encontram-se o modelo disperso dos bairros pobres e sem urbanização com as *gated communities*, bairros murados que seguem modelos principalmente americanos, resultando numa urbanização dispersa mista e desigual, “à terceiro mundo”. Essa extensão horizontal, pontuada por terras vazias que aguardam valorização, amplia os custos de urbanização de cidades cujos orçamentos são restritos para a dimensão das necessidades sociais.

Em alguns casos, como acontece em cidades do Centro-Oeste do Brasil (Campo Grande, Goiânia e Palmas), as terras vazias servidas de infraestrutura (água, coleta de esgoto, pavimentação, iluminação pública) poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades — o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estarem praticamente fora do tecido urbano contínuo. Por outro lado, nas metrópoles, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, ganha maior importância o número de imóveis edificadas vazias. Esse número se aproxima do déficit habitacional de ambas as cidades. Esses imóveis se concentram nas áreas mais centrais e, portanto, atendidas por infraestrutura e oferta de serviços urbanos. A tabela abaixo mostra o significativo número de imóveis vazios em algumas das principais metrópoles brasileiras, concentrados, principalmente, em áreas centrais mais antigas.



Municípios brasileiros com maior número de domicílios ociosos (vagos + fechados)

| Municípios | Total de municípios recenseados | Total de vagos e fechados | % sobre o estoque total |
|---------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| São Paulo (SP) | 3.554.820 | 515.030 | 14,5 |
| Rio de Janeiro (RJ) | 2.129.131 | 266.074 | 12,5 |
| Salvador (BA) | 768.010 | 98.326 | 12,8 |
| Belo Horizonte (MG) | 735.280 | 91.983 | 12,5 |
| Fortaleza (CE) | 617.881 | 81.930 | 13,3 |
| Brasília (DF) | 631.191 | 72.404 | 11,5 |
| Curitiba (PR) | 542.310 | 58.880 | 10,9 |
| Manaus (AM) | 386.511 | 51.988 | 13,5 |
| Porto Alegre (RS) | 503.536 | 46.214 | 9,2 |
| Guarulhos (SP) | 336.440 | 43.087 | 12,8 |

Fonte: IBGE/Censo 2000 – sinopse preliminar.

Em síntese, a questão social da terra — e dos imóveis urbanos — é crucial para todos aqueles que querem cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. A função social da propriedade se refere ao limite que deve ter seu possuidor de usufruí-la diante das carências sociais e também diante das irracionalidades causadoras da depredação ambiental.

A limitação do direito de propriedade privada da terra e de imóveis, visando à construção de uma cidade mais justa e menos ambientalmente predatória, não é uma proposta radical de esquerda e nem mesmo socialista. Podemos dizer, talvez, que é uma proposta progressista, já que ela pretende eliminar as limitações impostas à ampliação da produção de moradias, seja pelo mercado privado, seja pelo Estado por meio das políticas públicas. De fato, a retenção de terras ociosas dificulta a política habitacional de amplo alcance já que o próprio Estado tem dificuldade de acesso a terra para programas públicos. E isso não se refere apenas à moradia. O alto custo da terra resulta limitador para diversas iniciativas de políticas públicas como a implantação de parques, ampliação do sistema viário, construção de equipamentos sociais como escolas, hospitais, creches, centros comunitários, entre outros. Estudos efetuados nas cidades de São Paulo e do México revelaram a dificuldade de pagamento de precatórios resultantes de terras desapropriadas para a execução de políticas públicas, dado o montante da dívida após trânsito e decisão judicial sobre o assunto. As limitações aos ganhos especulativos fundiários afetam mais os interesses oligárquicos e patrimonialistas do que os interesses capitalistas *stricto sensu*. Mas é preciso reconhecer que o mercado residencial privado, de um modo geral, se combina ao patrimonialismo nas cidades periféricas¹⁵.

A conquista do Estatuto da cidade: movimento de reforma urbana

A história do Estatuto da Cidade no remete à primeira metade do século XX como mostra o texto de José Roberto Bassul, nesta publicação. Foram, portanto, várias décadas de um processo acirrado de embates e de idas e vindas com a confrontação de interesses divergentes. Nesse processo merece destaque a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1987), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade¹⁶.



15. Ver a respeito a pesquisa do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (LABHAB) da Universidade de São Paulo: "Preço de desapropriações de terras – limites às políticas públicas". 2001 www.fau.usp/labhab.

16. A Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada, em plenário, por essa autora à Assembleia Nacional Constituinte em 1987.

Os movimentos de luta por moradia, sempre maioria no Fórum de Reforma Urbana, passaram a se preocupar com a localização da moradia na cidade e a refletir sobre a necessidade de reivindicações menos imediatas como a mudança dos parâmetros que regiam a propriedade fundiária no Brasil. A consciência histórica sobre a ilegitimidade da “propriedade ociosa” teve origem nos movimentos de camponeses que, durante toda a história do Brasil, enfrentaram a oposição dos latifundiários, também conhecidos como “coronéis”. Estes comandavam milícias privadas e tinham poder de vida e morte sobre escravos, que constituíam a maior parte da força de trabalho até o final do século XIX e a população branca que, desterrada e deslocada no modo de produção escravista, dependia dos mencionados coronéis para sua sobrevivência.

A primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, definida em um Congresso de Arquitetos, em 1963, incorporou o conceito da propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada da Reforma Agrária. Nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava. Nela estava presente, ainda, a criação de um organismo nacional que dirigisse a política urbana e habitacional. Nesse período, que antecedeu o golpe militar de 1964, a sociedade brasileira estava mobilizada em torno das Reformas de Base. Propostas com significativa base popular eram elaboradas por intelectuais, profissionais, acadêmicos e líderes sociais e sindicais e tratavam de temas como educação, saúde, administração pública, cultura, além das Reformas Agrária e Urbana.

A primeira etapa (1964) da repressão ditatorial contra essa ofensiva de movimentos sociais e sindicais se abateu sobre os setores populares. A segunda (1969) alcançou os recalcitrantes opositores que tinham origem nas classes médias: estudantes, jornalistas, intelectuais, professores, deputados e senadores, prefeitos, governadores, entre outros. Cassações, tortura, censura, assassinatos promovidos pelo Regime Militar, que se instalou no poder em 1964, tiveram o efeito de varrer as propostas de reforma de todas as agendas e até das memórias durante muito tempo. A proposta dos arquitetos foi incorporada pelo Regime Militar que a aplicou pelo avesso, constituindo um aparato institucional tecnocrático, fortemente centralizado, de política habitacional, de transporte e de saneamento, ignorando a questão fundiária. Considerando o vigoroso movimento de construção de moradias e sistemas de saneamento que caracterizou essa política, podemos dizer que foi bem-sucedido para seus propósitos (gerar empregos) embora tenha privilegiado a classe média em detrimento da maioria da população.

Em meados da década de 1970, a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida se dá ainda quando a participação política na sociedade era bastante cerceada. Essas mobilizações cresceram acompanhando a exigência generalizada por liberdades políticas. É nesse contexto que surgem as “prefeituras de um novo tipo” e uma “nova escola de urbanismo”.



As prefeituras democráticas e a nova escola de urbanismo

Paralelamente ao retorno dos movimentos sociais à cena política, ainda sob contexto da ditadura, têm início as experiências democráticas de administração municipal (excluindo as capitais cujos prefeitos eram indicados por governadores que, por sua vez, eram indicados pelas autoridades da Ditadura) com a eleição de prefeitos progressistas. Começa um novo período no qual se colocavam em prática propostas elaboradas nas mobilizações e organizações populares. Arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais, geógrafos dedicaram-se a formular, por meio de processos democráticos, novos programas e novas formas de gerir as cidades. Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas voltados para a saúde das mulheres, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita à população pobre, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto (condenando o tamponamento de córregos), entre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas. Com o fim da proibição da eleição direta dos prefeitos das capitais (1985), essa dinâmica ganha novo impulso com prefeitos progressistas administrando grandes cidades como Porto Alegre e São Paulo¹⁷. O orçamento participativo realizado em Porto Alegre talvez tenha sido a experiência mais marcante de controle social sobre os recursos públicos municipais nesse período.

Recuperar a bandeira da Reforma Urbana — após 24 anos de muita repressão — reunindo movimentos populares que se reproduziam nas cidades de todo o País; debater agendas de políticas locais, de organização e de demandas sociais por melhores condições de vida; realizar experiências únicas e inéditas de participação social em vários municípios brasileiros disputando a aplicação do fundo público; alargar o espaço das “liberdades democráticas” desafiando o poder ditatorial com ocupações de terras urbanas, todos esses acontecimentos promoveram um ambiente de euforia e confiança entre os militantes. Enquanto a globalização neoliberal desmontava o *welfare state* nos países centrais, no Brasil vivia-se um ambiente de muita agitação e esperança.

Apesar da pressão constante do Fórum de Reforma Urbana, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13 anos depois, sob a forma da lei federal nº 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Este forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena; impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade.



17. Ver a respeito MARICATO, E. “Fighting for Just cities in capitalism periphery”. In MARCUSE, P. and others (org.) *Searching for the just city*. London/NY: Routledge, 2009.

Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e a criação do Ministério das Cidades, que também era uma reivindicação da agenda dos movimentos sociais urbanos, tem início uma nova etapa de avanço das demandas sociais.

Em 2004, o investimento em habitação e saneamento é retomado após praticamente 24 anos de uma trajetória errática marcada pela ausência do investimento e pela destruição dos órgãos públicos que tinham competência executiva sobre o assunto, com raras exceções — a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp) é a principal exceção. Nesse mesmo ano (2004), foi criado o Conselho das Cidades, um organismo consultivo que reunia lideranças sociais, sindicais, empresariais, acadêmicas, profissionais, entre outras. Foram aprovadas duas leis federais que compunham a agenda do movimento de reforma urbana: a Lei Federal que instituiu o marco regulatório do Saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos) e a Lei Federal que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa lei condicionou os repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais.

Aparentemente, essas e outras conquistas não deixavam dúvidas de que o rumo tomado havia sido vitorioso. Até mesmo a criação do Ministério das Cidades, que era uma reivindicação do documento dos arquitetos de 1963 e que se realizou 40 anos depois, poderia ser considerada uma grande vitória e um resgate da antiga luta.



Uma política urbana para o Brasil: a sucessão de vitórias do movimento

Uma significativa lista de vitórias do Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem seguimento às primeiras experiências nas prefeituras democráticas no início dos anos 1980, passando pela crescente expansão e organização dos movimentos sociais urbanos.

Vamos relacionar, abaixo, quais foram as principais conquistas sociais ocorridas nesse período.

- 1987** Emenda Constitucional de Iniciativa Popular subscrita por seis entidades da sociedade civil. Criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana formado por entidades da sociedade civil.
- 1988** Promulgação da Constituição Federal com dois capítulos voltados para o tema urbano, pela primeira vez na história do País.
- 1991** Apresentação de Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular como iniciativa da sociedade civil, contendo assinatura de um milhão de eleitores (aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005).
- 2001** Promulgação da Lei Federal Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição Federal de 1988 — em especial a Função Social da Propriedade.
- 2003** Criação do Ministério das Cidades. Realização da Conferência Nacional das Cidades resultado de um processo participativo que envolveu 3.400 municípios, todos os Estados da Federação e contou com mais de 2.500 delegados eleitos para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (outras conferências aconteceram em 2005 e 2007).
- 2004** Criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades. Criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana.
- 2005** Aprovação da Lei Federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos).
- 2005** Aprovação da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que implicou a criação de um fundo e conselho específico com participação social, além de condicionar o repasse de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais. Nesse mesmo ano, foi lançada a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo prevendo a elaboração do Plano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes



Em 2007, em sua segunda gestão, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) retomando investimentos nas áreas de habitação e saneamento, abandonados há praticamente 25 anos. O PAC constitui um plano keynesiano ou simplesmente um conjunto de obras que pretende recuperar parte da infraestrutura voltada à produção (portos, ferrovias, rodovias, usinas geradoras de energia) e parte da infraestrutura social e de habitação. Pelo PAC estão previstos os investimentos de R\$ 106 bilhões em habitação¹⁸ e R\$ 40 bilhões em saneamento (água e esgoto) entre 2007 e 2010. O programa de urbanização de favelas é prioritário para o investimento dos recursos orçamentários federais no contexto do PAC.

Em 2009, como resposta à crise internacional iniciada em setembro de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida que pretende financiar a construção de um milhão de moradias tendo como protagonista o mercado privado. Mas, pela primeira vez na história do Brasil, está presente um montante de subsídios — R\$ 16 bilhões — para financiar a moradia social.

Motivos para reflexão e novos desafios

Apesar da euforia que acompanhou os movimentos sociais, apesar das gestões “democrático-populares”, apesar da nova política urbana e das importantes conquistas legislativas as cidades pioraram, nesse período, de um modo geral, no Brasil. E não foi apenas no Brasil que as cidades apresentaram um aumento da pobreza, do desemprego, das favelas, dos moradores de rua, das crianças abandonadas e da violência como já foi destacado aqui. Fez parte desse quadro um aumento explosivo da dívida pública cujos juros drenaram grande parte dos recursos públicos para o mercado financeiro¹⁹. A herança de 25 anos de neoliberalismo não será superada facilmente. Se retornamos ao tema na conclusão desta apresentação é para alertar para o rescaldo desses tempos que baniram os subsídios, os direitos universais, a solidariedade, a fraternidade, os projetos coletivos, comunitários e sociais. Enfim, no reino absoluto da mercadoria, tudo deve ser pago e a preço de mercado.



18. Os recursos financeiros do *PAC Habitação* são oriundos do mercado privado – SBPE ou poupança privada – (39%), de um fundo semipúblico – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), espécie de fundo desemprego formado por contribuição salarial – (35%), contrapartida de Estados e Municípios (17%) e orçamento da União (9%) Fonte: www.brasil.gov.br/pac.

19. Entre numerosas obras ver TOUSSAINT, E. *Bolsa ou a vida: a dívida externa do terceiro mundo*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.

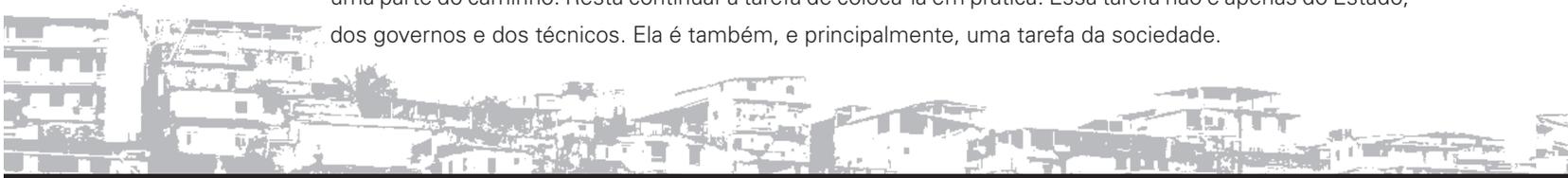


Não é apenas no Brasil que está em curso uma verdadeira febre participativa promovida por entidades governamentais, ONGs, partidos políticos, movimentos sociais etc. Do Banco Mundial à Via Campesina a palavra de ordem é participação. O governo Lula promoveu 40 Conferências Nacionais organizadas a partir dos municípios, passando pelos governos estaduais e entidades sociais até alcançar o nível federal. Os temas são abrangentes: Juventude, Igualdade Racial, Direito dos Idosos, Política Cultural, Direitos da Mulher, Direito dos Portadores de Deficiência, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Meio Ambiente, Segurança Pública, entre outras. Participaram dessas conferências, a partir de 2003, dois milhões de pessoas. As três Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) tiveram a participação de mais de 1.500 delegados eleitos em cada uma delas. No entanto, esse movimento participativo parece não ter logrado transformar de modo significativo a qualidade da democracia e o quadro de exclusão urbana²⁰.

A implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar desde sua promulgação em 2001 (ver o capítulo escrito por Edésio Fernandes nessa publicação). O padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos, ainda não mudou.

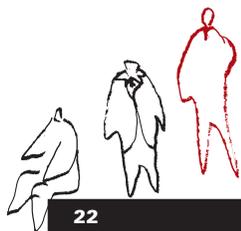
As forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar — o Estatuto da Cidade — que foi aprovada apenas 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos PDs municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. Muitos municípios brasileiros ainda não têm aprovadas essas leis complementares e muitos elaboraram PDs genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade.

Por outro lado, muitos governos municipais e vereadores progressistas se apoiam na lei para transformar a realidade em diversos pontos do país. O Ministério das Cidades mantém um programa de regularização fundiária, inédito na instância federal, que começa a apresentar os primeiros resultados e vencer as resistências conservadoras. Com toda a dificuldade de implementação o Estatuto da Cidade anuncia um novo futuro. Nós podemos dizer que uma parte do caminho já foi percorrida. De fato, aprovar a lei é apenas uma parte do caminho. Resta continuar a tarefa de colocá-la em prática. Essa tarefa não é apenas do Estado, dos governos e dos técnicos. Ela é também, e principalmente, uma tarefa da sociedade.



20. É preciso reconhecer que há um esforço de distribuição de renda pelo governo federal desde 2003. O Bolsa-família, um programa que pretende assegurar uma renda mínima aos 40% mais pobres da população, atinge mais de 11 milhões de famílias (2009). Ele se destina à população classificada como abaixo da linha de pobreza (com renda *per capita* entre R\$60 e R\$120) ou extrema pobreza (até R\$60 *per capita*). O Programa tem condicionalidades: a obrigatoriedade da família manter as crianças e jovens até 17 anos na escola, o calendário de vacinas dia e o atendimento pré-natal a gestantes.

Entre 2002 e 2007 cerca de 20 milhões de pessoas deixaram as classes E e D e passaram a ser classificadas na classe C (critérios IBGE). Saíram da miséria 9,7 milhões de brasileiros entre 2003 e 2007. O salário-mínimo teve um aumento real de 32% nesse mesmo período. O Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) recebeu R\$8,4 bilhões no ano agrícola de 2006/2007 e uma política de crédito consignado abriu a perspectiva de setores de renda média baixa contraírem pequenos empréstimos (Governo Federal, 2008).



Movimentos populares e o Estatuto da Cidade

Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa

Com a retomada do processo democrático, a partir da década de 1980, a presença dos movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana, atuando no desenvolvimento de propostas e de reivindicações junto ao poder público, em ações diretas de ocupação de imóveis, na resistência a despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais.

Hoje, falar de programas ou políticas de habitação eficientes requer, necessariamente, apresentar propostas nas quais a população seja sujeito e tenha papel decisivo na sua definição e implantação. Talvez seja esta a grande conquista desses movimentos, nascidos a partir da base e de necessidades concretas, no bojo do ressurgimento dos movimentos populares no período final da Ditadura.

De fato, apesar da repressão aos movimentos populares nos anos de chumbo da Ditadura, os movimentos de moradores de loteamentos irregulares e o Movimento de Defesa dos Favelados (este de caráter nacional) já atuavam desde meados da década de 1970. Nessa época, em que o Brasil viveu um processo de expansão das periferias acompanhado por sérios problemas urbanos, apareceu uma infinidade de movimentos espontâneos que, com apoio da Igreja Católica, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares, se articularam no bairro, na favela e em determinadas regiões das cidades e lutaram por melhores condições de vida.

Grandes e numerosas ocupações de terra nas periferias das metrópoles impulsionaram as organizações que, com o decorrer do tempo, estabeleceram uma articulação entre as reivindicações pontuais e específicas e as agendas mais amplas ligadas ao direito à Cidade. Em nível nacional, a necessidade e o desejo de articular-se surgem à medida que se aprofunda a crítica à política habitacional oficial do governo federal, marcada — na época — pela exclusão das famílias mais pobres e pela dificuldade de acesso aos seus recursos.



Nesse sentido, a iniciativa das “Caravanas a Brasília”, a partir de 1988, levou esses grupos a mostrar sua cara na capital do País e a reunir movimentos para ações conjuntas. Em 1990, com o I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pelo Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em São Paulo, que contou com participação de grupos de todas as regiões, inicia-se uma articulação nacional e a mobilização pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.



Também, a partir do final da década de 1980, houve a eleição de administrações municipais democráticas e populares em vários pontos do País. Este fator, somado às mudanças no papel dos municípios que, depois da Nova Constituição de 1988, passaram a ter maior importância na condução das políticas sociais e em especial, da habitação, trouxe para os movimentos nova frente de luta: estes passaram a atuar em parceria com o poder local. Essa mudança, longe de superar os conflitos, dá uma nova lógica às lutas sociais. Esses movimentos se somaram ao movimento da reforma urbana, que já havia se formado na elaboração, mobilização e pressão pela Emenda Popular da Reforma Urbana no processo constituinte. Além disso, passaram a atuar nos programas de produção habitacional, ao mesmo tempo em que mantiveram e aprofundaram a pressão sobre as prefeituras.

De todo esse processo surgem, nos anos 1990, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), fortalecendo a pauta específica da moradia popular. Além deles, a agenda do movimento comunitário é sistematizada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), fundada em janeiro de 1982, que agregava, desde então, grande heterogeneidade de entidades filiadas — mutuários, associação de moradores em bairros periféricos e movimentos de sem-teto. Em 1993 é fundada a Central dos Movimentos Populares (CMP) que buscava articular diferentes movimentos populares urbanos. A partir de então, passam a existir quatro movimentos populares nacionais ligados à luta por moradia: CMP, Conam, MNLN e UNMP.

Os quatro movimentos participam do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulando a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade. Somam-se a estas entidades nacionais, inúmeros outros movimentos de caráter local ou regional que atuam cotidianamente nas lutas por moradia. As entidades nacionais possuem diversas bandeiras em comum, embora apresentem formas de organização e propostas diferenciadas. Foram elas que, de forma conjunta, apresentaram o primeiro Projeto de Iniciativa Popular do País dispendo sobre a criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, com mais de um milhão de assinaturas, aprovada em 2005 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula em 2006. Tal proposta teve tanto impacto que, hoje, diversos países da América Latina possuem iniciativa de mesma natureza.

A partir de 2001, estabeleceu-se uma articulação mais estável entre essas entidades, o que tem garantido seu protagonismo nas principais agendas da reforma urbana no País. Essa articulação também se manifesta nas Conferências Nacionais das Cidades, realizadas a cada dois anos a partir de 2003. Por meio da elaboração de uma estratégia e uma pauta conjunta, as entidades nacionais de luta por moradia têm conseguido eleger os conselheiros que representam o segmento dos movimentos populares no Conselho Nacional das Cidades.

A luta pelo Estatuto da Cidade

Se existe uma questão que trava o avanço da reforma urbana no Brasil, esta questão é a enorme concentração da terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens.

O Capítulo da Política Urbana foi uma tentativa de estabelecer na Constituição de 1988, por meio dos artigos 182 e 183, alguns limites ao direito de propriedade.

No nosso entendimento, os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram realmente resolvidos e estão em franco recrudescimento em nossas cidades.

Prova disso é que os artigos 182 e 183 da Constituição só foram regulamentados em 2001, com o Estatuto da Cidade, após mais de 13 anos de lutas e mobilizações do Fórum Nacional da Reforma Urbana e mais um conjunto enorme de organizações em todo o Brasil.

A Luta pela implementação do Estatuto

Após sua aprovação, intensificou-se o processo de apropriação e difusão do conteúdo do Estatuto da Cidade pelos diversos movimentos populares, assim como pelos demais segmentos sociais. Independente do nível de conhecimento e também de compreensão da complexidade de seu conteúdo, imediatamente o Estatuto da Cidade passa a ser visto como uma vitória da luta do movimento pela reforma urbana, uma conquista — resultado dos tantos anos de mobilização e pressão.

Mas a lei precisa ser efetivamente implementada e para isso, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, muitas universidades, ONGs e movimentos realizaram inúmeros cursos de capacitação sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade. Nestes cursos, a lei não era divulgada de forma neutra, mas sim apresentada a partir de uma visão específica: a da reforma urbana, do direito à cidade e da democratização da terra e da propriedade urbana. Esses cursos respondiam à necessidade de capacitar e tornar os instrumentos do Estatuto da Cidade comum à população, como elemento não de uma política dissociada da realidade concreta, mas do dia a dia das comunidades, sobretudo como instrumento para a transformação social que atua sobre o cotidiano.

Mais do que seus instrumentos, foram os três princípios do Estatuto da Cidade — cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade — que levaram a mensagem que mobiliza os movimentos na defesa e na pressão sobre o poder público municipal para sua implementação.

Outro ponto a se destacar é que, a partir da aprovação, a implementação do Estatuto da Cidade passa a ser uma bandeira constante nas mobilizações dos movimentos nacionais e de suas bases locais. Seja de forma mais ampla, seja utilizando-a na justificativa das reivindicações pontuais, o Estatuto da Cidade é reivindicado e cobrado das autoridades públicas em todos os níveis de governos.

A “Carta pela implementação do Estatuto da Cidade”, aprovada no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade no Rio de Janeiro, em julho de 2002, com a participação de diversos movimentos populares e dos demais segmentos sociais, constitui-se num documento de orientação dos diferentes atores sobre a Lei e, ao mesmo tempo, num manifesto político que contém os princípios do movimento pela reforma urbana.



Elaboração e implementação dos Planos Diretores

A exigência pelo Estatuto da Cidade de elaboração dos planos diretores municipais, bem como a definição de um prazo para isso, deu início a um grande processo de mobilização também junto aos movimentos populares. O conceito de “plano diretor participativo” passou a qualificar discussões e pressões sobre os Executivos municipais.

A primeira batalha a ser travada foi, na maioria das cidades, exatamente a questão da participação da sociedade. Argumentos autoritários ou tecnocráticos questionavam a capacidade de a população participar da elaboração dos planos. A tradição de planos diretores feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas e sem nenhum diálogo com a cidade, ainda hoje, permeia as práticas de planejamento. Tampouco havia um consenso ou uma norma para avaliar o que se podia ou não qualificar de “participativo”. A edição da Resolução 25 do Conselho das Cidades¹, em março de 2005, deu melhor definição sobre o processo participativo, com orientações para a sua efetivação.

No entanto, foram inúmeros os casos de conflitos nos municípios sobre o tema da participação. Por meio de pressões, manifestos e também demandas ao Ministério Público e ao Judiciário, os movimentos, articulados com outros segmentos, exigiram participar não só das audiências públicas, mas de todo o processo de elaboração. Foram batalhas que levaram meses e algumas delas conseguiram interromper ou alterar o processo, garantindo alguma reversão em favor da sociedade. Em diversas cidades, ações civis e representações no Ministério Público, Defensorias Públicas e mobilizações do povo nas Câmaras Municipais e Prefeituras questionaram a forma de elaboração de planos diretores e também o seu conteúdo depois de aprovado.

Foi o caso de Salvador/BA, onde todo o processo foi conturbado e questionado pela sociedade, durante e depois de sua aprovação. O Ministério Público chegou a suspender a tramitação do plano, que depois foi retomada. Outras capitais como Fortaleza/CE, Rio de Janeiro/RJ, Curitiba/PR, São Luís/MA, além da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo/SP tiveram seus planos questionados judicialmente por não cumprirem com a exigência de participação popular. Em São Paulo, uma Frente em Defesa do Plano Diretor Estratégico tenta, de todas as formas, barrar a iniciativa do prefeito Gilberto Kassab (DEM) e da Câmara Municipal de revisar o Plano em benefício do capital imobiliário da cidade.

Conquistado algum canal de participação, tratava-se de ocupá-lo, apresentando propostas de interesse para os movimentos populares. Muitas vezes, a luta por conquistar espaços participativos foi mais difícil do que a própria luta pela aprovação de propostas concretas.

Outra disputa que se deu em muitos municípios foi relacionada à linguagem utilizada nas discussões dos Planos Diretores. Um processo de participação requer a utilização de linguagem e mecanismos que a favoreçam. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que lutavam para traduzir os planos para uma linguagem mais acessível, enfatizando os aspectos centrais, as lideranças populares esforçavam-se para se apropriar de conceitos mais técnicos, sem, no entanto perder, a sua perspectiva política.



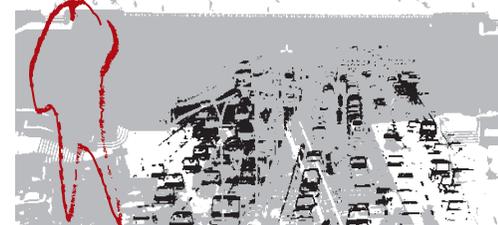
1. A Resolução 25, de 18 de março de 2005, emite orientações e recomendações aos municípios sobre a coordenação compartilhada com a sociedade, a realização de audiências públicas e de um calendário de discussão.

Certamente um dos temas que mais mobilizou os movimentos na elaboração dos planos diretores foi a conceituação e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Assistimos a esforços coletivos de listar, demarcar as áreas. No caso das ZEIS já ocupadas por favelas e outros tipos de assentamentos precários, a preocupação era “não deixar ninguém de fora”, pois a demarcação da área como ZEIS eleva a noção de segurança da posse, embora não a garanta explicitamente. No caso da definição e demarcação das ZEIS em áreas vazias, a fim de destiná-las para habitação popular, houve muito mais dificuldade. A primeira delas na própria definição de seus parâmetros como faixa de renda a ser atendida, usos possíveis, tamanho do lote ou da moradia, entre outros. Depois, em relação à demarcação dos lotes em plantas. Muitas vezes o plano previu o instrumento, mas não demarcou áreas para aplicá-lo, tornando-o inócuo. Em outras situações, o poder público subdimensionou a quantidade de ZEIS necessárias e não demarcou aquelas de maiores conflitos com interesses econômicos. Um bom exemplo que contraria essa regra foi no município de Taboão da Serra, no estado de São Paulo, onde a quantidade de metros quadrados demarcados como ZEIS foi proporcional à magnitude do déficit habitacional da cidade, visando a atendê-lo completamente.

Contrariando a lógica da expulsão da população mais pobre para as periferias das cidades, alguns municípios demarcaram ZEIS em áreas centrais, experiência esta conjugada à luta dos movimentos por moradia nos centros e a inúmeros processos de ocupação de imóveis vazios ou abandonados, públicos e particulares.

Mais um ponto de conflito se verificou quando da definição de grandes projetos urbanos, ampliação de vias, operações urbanas, projetos de revitalização em áreas onde se encontram assentamentos populares ou próximos a eles. A lógica da exclusão se demonstra aí mais perversa, onde o poder público “permitiu” a ocupação, com sua omissão ou conivência, enquanto não havia interesses do capital imobiliário e a área era considerada degradada. Ao “melhorar” o local, essa população é expulsa, de forma violenta, pelas ações de reintegração de posse, com medidas administrativas, ou de forma tácita, com o encarecimento dos aluguéis e do custo de vida. Em poucos, mas exemplares casos, conquistou-se a permanência da população no local. Nesses casos, a mobilização e a organização da comunidade foram fundamentais para que os instrumentos jurídicos fossem efetivamente aplicados.

Podemos constatar, ainda, a participação dos movimentos em temas que, à primeira vista, não interferem diretamente na luta específica por moradia, mas à cidade como um todo ou a alguma parte da cidade em especial. É o caso da luta contra a verticalização da orla de cidades litorâneas, ponto de conflito entre a especulação imobiliária consorciada às grandes construtoras e os movimentos sociais urbanos. Esses interesses voltam a se enfrentar em toda a definição de zoneamento, potencial construtivo, gabarito, onde muitas vezes, os movimentos populares também assumem como pauta a democratização da cidade.



Nesses e em inúmeros outros casos, tem ocorrido a articulação dos movimentos populares com entidades profissionais, ONGs de caráter urbano, entidades ambientalistas, igrejas e entidades de setores sociais de classe média para atuar conjuntamente nas discussões do plano diretor, formulando propostas e conquistando o papel de interlocutores junto às prefeituras no processo de elaboração e aprovação dos planos diretores.

Já a relação com o legislativo municipal tem sido mais conflituosa. Permeados por interesses pontuais, quase sempre o plano diretor que foi discutido e consensualizado com o Poder Executivo, acaba por receber emendas que, se não alteram os conceitos básicos do plano, introduzem alterações localizadas que descaracterizam sua implementação e geram inúmeros conflitos no processo de aprovação.

Cabe destacar, ainda nesse tema, a criação, em setembro de 2004, pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 15, de “uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação dos planos diretores participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis”, com os seguintes eixos:

Inclusão territorial • assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo, também, a posse segura e inequívoca da moradia das áreas ocupadas por população de baixa renda;

Gestão democrática • oferecer instrumentos que assegurem a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano; e

Justiça social • distribuição mais justa dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano.

A campanha, lançada em 2005, foi coordenada por instituições integrantes do Conselho das Cidades e de núcleos estaduais. Os núcleos estaduais, também compostos pelos segmentos integrantes do Conselho das Cidades, fizeram o trabalho de mobilização, capacitação, acompanhamento, formação de multiplicadores e divulgação. Uma das grandes preocupações da Campanha foi estender a discussão do Estatuto da Cidade aos municípios fora dos circuitos tradicionais de discussão das regiões metropolitanas.

As entidades dos movimentos populares participaram intensamente da Campanha, na coordenação nacional e nos núcleos estaduais, tendo sido protagonistas em diversos deles. Para os movimentos, o objetivo também era o de romper a cultura que via os planos como algo técnico e descolado das lutas cotidianas, além de reforçar, junto aos executivos e legislativos municipais, a obrigatoriedade dos processos participativos.

Mais complexa, no entanto, tem sido a implementação desses mesmos planos. Longe de cumprir com a meta de que o plano diretor seja um orientador do crescimento e dos investimentos na cidade, muitos deles foram abandonados logo após sua implementação. Em muitos casos, o plano exige a regulamentação, por meio de lei específica, dos instrumentos aprovados, o que demanda nova batalha no legislativo. Em outros casos, mesmo com os instrumentos aprovados e prontos para ser implementados, o Executivo municipal simplesmente não os utiliza. Mudanças de gestão também têm interferido na sua aplicação, devido aos diferentes interesses que se alternam, assim como as pressões por mudanças pontuais, como ampliação da zona urbana, que muitas vezes desvirtuam os objetivos aprovados.





A dificuldade de implementação dos planos acaba, muitas vezes, frustrando aqueles movimentos que participaram da luta e pressionaram pela aprovação de propostas, mas não conseguiram ver os resultados concretos dos instrumentos, levando a um questionamento da sua eficácia e desanimando algumas lideranças.

Isso mostra que é bastante importante a construção de mecanismos de participação e acompanhamento da execução dos planos. Os movimentos têm lutado pela criação de conselhos municipais da cidade, mas enfrentam não só resistência na criação destes, como também a fragmentação e falta de marco jurídico específico. Alguns municípios criaram conselhos de habitação (exigência da lei 11.124 de 2005²), conselhos de política urbana, conselhos de transporte, conselhos de meio ambiente etc., mas, em geral, estas instâncias não se articulam entre si, refletindo a ausência de um olhar mais integral sobre a cidade. A fragmentação das instâncias de participação reflete a fragmentação das políticas e também dos interesses envolvidos na construção das cidades.

Regularização fundiária

Olhar um retrato de um bairro na periferia de uma das nossas grandes cidades sem que haja a legenda com a indicação do local pode nos remeter para qualquer outra cidade brasileira. A face amarga da segregação de nossas periferias é — literalmente — a mesma em todas as metrópoles, e em todas as cidades, onde as casas com tijolos sem reboco ou de madeira dão um aspecto avermelhado, num verdadeiro mosaico de casas e barracos que se apertam em beiras de rios e encostas de morros ou se espriam em enormes territórios.

Para esse povo restam as “sobras” das cidades. São territórios abandonados pelo poder público, ou marcados por forte clientelismo, em que os serviços só chegam com muita pressão social. Não há escolas, creches, transporte de qualidade, espaços de lazer etc. Agepê, cantor popular no Brasil, retratou esta dura realidade em sua música que diz: “Moro onde não mora ninguém, onde não passa ninguém, onde não vive ninguém...”

O Estatuto das Cidades com seus instrumentos de regularização fundiária e a Medida Provisória 2.220/2001, são marcos positivos na luta contra esta dura realidade. Tais instrumentos por si só não induzem a nenhuma mudança de paradigma, mas abrem possibilidades que antes não existiam de garantia de segurança na posse.

2. A Lei 11.124/05, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, exige a formação de conselho municipal de habitação ou congênere para que o município o integre e possa receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Este Sistema ainda se encontra em implantação.

O artigo nono do Estatuto da Cidade estabelece que: “aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 m², 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”. E a Medida Provisória 2.220/01 diz em seu artigo primeiro: “que aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

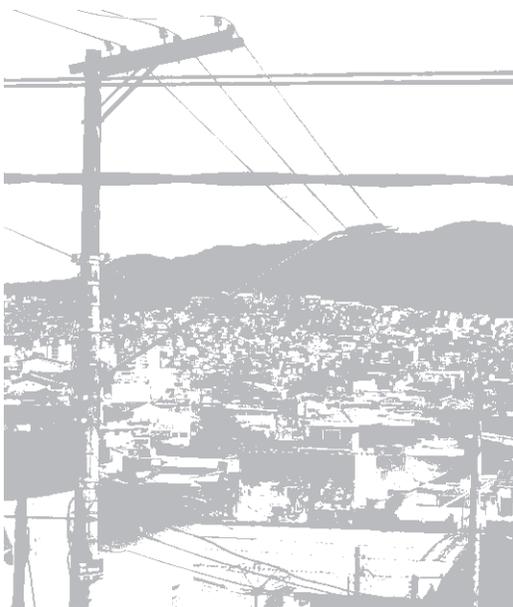
Estes instrumentos jurídicos, a Usucapião e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, referem-se a um direito do cidadão que pode ser buscado de forma individual ou coletiva, por iniciativa do morador, da Associação de Moradores ou pelo poder público. Este movimento pela busca do direito exige organização, capacidade de pressão, apoio técnico jurídico social, e muitas vezes recursos financeiros. Em que pese algumas ótimas iniciativas, as ações que visam o acesso à moradia e a segurança da posse por meio da regularização fundiária ainda patinam frente aos milhões de pessoas que vivem em favelas e loteamentos populares espalhados por todos os cantos do país.

É para desanimar? É lógico que não. Há, de fato, inegáveis avanços e os marcos regulatórios vão evoluindo na medida das dificuldades, e sem dúvida é, a partir da regulamentação do Estatuto da Cidade, que se coloca cada vez mais na ordem do dia a necessidade de superar este enorme desafio.

A 4ª Conferência Nacional das Cidades fará esta reflexão no seu eixo temático 2, sobre “A aplicação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores e a função social da propriedade do solo urbano” (texto base da 4ª Conferência das Cidades).

Vejam que o Conselho Nacional das Cidades, ao firmar este eixo temático, propõe amplo debate nacional sobre a eficácia dos instrumentos, uma reflexão sobre o nosso marco regulatório atual e sua capacidade (ou não) de garantir a função social da propriedade e melhorar, de fato, a vida dos pobres nas cidades.

Olhando por esse ângulo, não se trata de garantir apenas um título de propriedade ou posse da moradia, mas a efetiva mudança nas precárias condições de vida nestes territórios. É evidente que um “documento” para quem vive com medo de ser despejado a qualquer momento é fundamental, mas o próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 39, nos aponta para algo mais, quando diz que: *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*



Luta contra os despejos

A questão que colocamos aqui é por que, mesmo com tantas conquistas nos marcos regulatórios, o poder e força da propriedade privada permanecem intocáveis?

O poder judiciário, assim como o estado com seu poder de polícia, atuam com toda a sua energia para garantir o direito de propriedade. A quantidade de conflitos fundiários urbanos que se espalham de norte a sul e de leste a oeste no País, evidencia a forma despudorada e predatória em que atuam os especuladores imobiliários, jogando pesado na defesa de seus próprios interesses. Seria como dizer que os freios colocados ao direito de propriedade não têm sido suficientes para fazer parar a locomotiva do capital imobiliário.

Com a retomada no Brasil do ciclo de investimentos públicos nas cidades, observamos a ocorrência de uma supervalorização da terra urbana que traz consigo um aumento dos conflitos fundiários. Tais investimentos, às vezes de necessidade até questionável, enchem de alegria os setores imobiliários que se beneficiam de forma direta ou indireta deste processo de valorização da terra urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de garantias para, de certa forma, proteger ou prevenir que tais ações do capital especulativo atinjam as comunidades ameaçadas. Porém, numa situação de conflito, tem sido difícil “a lei” ficar do lado dos grupos mais fragilizados e excluídos. Muito pelo contrário, o que se tem visto é atuação generalizada do poder público e dos donos capital na criminalização de tais comunidades. Muitas vezes o que ocorre é que, quando o conflito se torna público, os posseiros já perderam sua moradia, ou foram violentamente deslocados, até mesmo com a conivência, complacência ou mesmo participação do poder público.

O Brasil, para além das garantias e diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades, em seu artigo 2º, é também signatário de uma série de tratados internacionais do direito à moradia:

Declaração Universal de Direitos Humanos, que dispõe que toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure saúde e bem-estar, em especial a moradia;

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito fundamental de toda pessoa ter uma moradia adequada e de estar protegida contra despejos forçados;

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979;

Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989.



O Brasil é Estado-parte de todos esses instrumentos legais internacionais, o que os inclui no quadro normativo nacional.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana estabeleceu, em seu Manifesto do Encontro sobre a Prevenção aos Despejos, em Recife, que esse tipo de prática representa “um problema crescente e suas consequências desencadeiam uma série de violações desrespeitando a dignidade e os direitos humanos. São causados pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico excludente, que produz alta concentração de terra e renda e que favorece os detentores da propriedade no campo e na cidade. A terra, ao invés de cumprir a sua função social, serve ao mercado, destinando-se à especulação imobiliária, à manutenção de latifúndios e à implementação de grandes empreendimentos” (Manifesto de Recife do FNUR 14/6/2006).

Nesse mesmo sentido, o Conselho Nacional das Cidades acolheu as deliberações da 3ª Conferência Nacional das Cidades e aprovou a Criação do Grupo de Trabalho sobre Conflitos com o objetivo de traçar uma política nacional para enfrentamento dos conflitos fundiários que, somando-se aos instrumentos já estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, possa fortalecer as redes de proteção às comunidades ameaçadas.

De fato, a apropriação do Estatuto da Cidade pelos movimentos populares se evidencia quando das situações de conflitos fundiários urbanos. Nas situações de reintegração de posse de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, esta Lei passou a fazer parte dos argumentos contrários ao despejo, seja nas petições judiciais, seja nos manifestos, cartas abertas e no próprio discurso das lideranças³.

Conferência e Conselho Nacional das Cidades espaços de construção coletiva

Em 2009, o conceito de gestão democrática, com a criação de espaços institucionalizados e permanentes de participação e controle social, passa a ser um dos principais pontos nas pautas de reivindicações dos movimentos populares nos três níveis de governo.

Previsto pela MP 2220/01, porém não implementado até 2003, o Conselho Nacional de Política Urbana, depois Conselho Nacional das Cidades, é o instrumento de controle social e participação com maior repercussão e que também é fruto do processo de luta por gestão democrática empreendida na luta pelo Estatuto da Cidade.



3. Exemplos: “O Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, instrumentalizou o Poder Público para atuar em áreas de conflito e promover a regularização fundiária com eficiência, tangenciando os velhos dilemas como a falta de dinheiro para desapropriação ou a regularização de ocupações consolidadas” (Manifesto por Curitiba e o Paraná livres de despejos forçados, de 13/11/2005, assinado por 30 movimentos populares e ONGs). “É responsabilidade do Estado a proteção ao direito à Moradia e a garantia de que os despejos não sejam levados a termo, mediante a utilização dos instrumentos jurídicos e políticos existentes no Estatuto da Cidade para que seja garantida a função social da propriedade.” (Carta sobre violação do direito à moradia de 400 famílias da Favela do Sapo, São Paulo-SP, enviada pelo COHRE ao prefeito da cidade de São Paulo, em julho de 2009).



Os movimentos apostaram na construção do Conselho e também das Conferências Nacionais das Cidades⁴, como espaço institucional de interlocução. Isso não significou, no entanto, o abandono das mesas de negociação direta com os governos, nem dos instrumentos de pressão popular e reivindicação. No Conselho, os movimentos populares têm a maior bancada e sua articulação com os demais setores da sociedade civil tem garantido um protagonismo das proposições.

A partir do processo das conferências nacionais, multiplicaram-se a pressão e as iniciativas de constituição de espaços participativos nos estados e municípios. É digno de nota que mais de quatro mil municípios e todos os estados e Distrito Federal participaram da 1ª Conferência Nacional das Cidades.

As Conferências Nacionais das Cidades têm sido um espaço de construção e de reafirmação da agenda da reforma urbana. No entanto, não há mecanismo institucional que garanta que as deliberações tomadas tanto nas Conferências quanto pelo Conselho sejam acatadas pelo governo na definição das políticas.

Além disso, até hoje não foi resolvido o dilema entre a criação de conselhos setoriais (habitação, saneamento, mobilidade, política urbana) e a criação do conselho da cidade, integrando os temas setoriais. Apesar de todas as três Conferências Nacionais das Cidades terem reafirmado a construção dos Conselhos das Cidades nos três níveis de governo, ainda são poucos os entes federados que o construíram e integraram às políticas setoriais. Essa situação foi ainda mais conturbada quando a Lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Nº 11.124/2007) determinou que, para integrar o Sistema, estados e municípios deveriam criar conselhos de habitação.

Agrava-se a questão quando, até o momento, os instrumentos de Conselho e Conferência carecem de um marco legal que os organize, proposta esta defendida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que é a criação de um Sistema Nacional das Cidades, que define competências e instâncias nos três níveis de governo, dá caráter deliberativo aos conselhos e define o papel das conferências na definição da política do setor.

4. As Conferências Nacionais das Cidades foram instituídas por decreto presidencial, em 2003. A Conferência Nacional é precedida de etapas municipais e estaduais e elege o Conselho Nacional das Cidades. Em maio de 2010, será realizada a 4ª Conferência Nacional das Cidades.



Uma pauta ainda atual

É inegável a influência do processo de luta e de implementação do Estatuto da Cidade na construção do conceito e ampliação da luta pelo direito à cidade, tanto em nível nacional quanto internacional.

A partir do 1º Fórum Social Mundial inicia-se de construção de uma Carta Mundial do Direito à Cidade, iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana e de inúmeras redes internacionais que foram se somando ao longo do processo. A difusão do Estatuto serviu como mote de discussão e, especialmente na América Latina, partes de seu conteúdo foram incluídas ou inspiraram leis nacionais em diversos países. Essa difusão se deu em inúmeros espaços de governo e também da sociedade, por meio das redes de organizações sociais, como Coalizão Internacional do Habitat (HIC), Secretaria Latino-americana de Vivienda Popular (SELVIP), Aliança Internacional de Habitantes, entre outras.

Mais recentemente, a Agência Habitat da ONU em parceria com o Ministério das Cidades e o ConCidades adotou o lema “Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido” para o próximo Fórum Urbano Mundial, que acontece em março de 2010, no Rio de Janeiro. Ainda um conceito em disputa, vemos os princípios que norteiam esta luta em discussão em espaços mais amplos.

No entanto, ainda resta muito a fazer pela plena implementação do Estatuto em nossas cidades. São necessárias sua apropriação e reivindicação por mais organizações. É preciso fazer valer o que foi conquistado nos planos diretores, nas áreas ocupadas, nos enfrentamentos aos grandes interesses da especulação imobiliária e das grandes corporações.

O principal, no entanto, é a consciência de que a lei não é uma ferramenta que age por si só. É um instrumento a mais na mão da sociedade organizada. Mas somente com a mobilização e organização podemos aliar a ferramenta institucional com a pressão política e a construção de poder popular para exigir as mudanças necessárias. As condições para mudanças estruturais nas cidades não podem estar alienadas de mudanças no modelo de sociedade em que vivemos. Queremos construir cidades justas e solidárias e isso faz parte de um processo de transformação integral. Por esta nova sociedade, os movimentos populares continuarão lutando e construindo esperança todos os dias.





A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade

Mário Reali e Sérgio Alli

Este texto pretende mostrar a relevância e as repercussões do Estatuto da Cidade na gestão local da política de desenvolvimento urbano no Brasil, sob a perspectiva do município. Se a Constituição de 1988 representou um primeiro passo importante na definição da função social da cidade e da terra urbana, o Estatuto representou a conclusão de um percurso de luta e mobilização pela democratização da gestão das cidades e de seus territórios. Para tanto, o Estatuto buscou dar efetividade aos instrumentos de que os municípios dispõem para implantar uma política de desenvolvimento urbano sustentável e capaz de corrigir as graves injustiças que marcaram a ocupação de suas áreas urbanas.

A longa e tortuosa tramitação do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, trouxe, ao menos, a possibilidade de que os instrumentos que ele veio regulamentar em 2001 fossem experimentados e desenvolvidos, ao longo da década de 1990, em algumas cidades brasileiras — como Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre, entre outras. Foram cidades em que, a partir da norma constitucional, a mobilização social e a vontade política dos governos locais se somaram para alargar os limites da reforma urbana. Esses municípios participaram mais de perto da construção do Estatuto da Cidade e por isso mesmo estavam entre aqueles mais preparados a utilizar seus instrumentos.

Acreditamos que a reconstituição desse processo histórico em uma cidade específica pode iluminar a importância do Estatuto da Cidade, demonstrando sua necessidade e como sua aplicação trouxe novos desafios para os gestores e para os movimentos sociais. A cidade de Diadema, que tomamos como referência neste texto, é um exemplo condensado do processo de crescimento desordenado que caracterizou as cidades das regiões metropolitanas brasileiras nas últimas cinco décadas.

Em março de 1964, instalou-se no Brasil uma ditadura militar. Ela veio interromper um período de grande mobilização social pelas reformas de base, que já então pautavam a necessidade de uma reforma urbana. O Brasil foi então submetido a uma política econômica desenvolvimentista e concentradora de renda e riqueza. A forte industrialização foi acompanhada de arrocho salarial e repressão às atividades políticas e sindicais.



O planejamento urbano dos governos militares, de viés tecnocrático e autoritário, mostrou-se ineficaz para dar conta das demandas geradas nas cidades pela política econômica desenvolvimentista. Rapidamente, a maior parte da população migrou do campo, principalmente para as metrópoles. Hoje, cerca de 80% dos brasileiros vivem nos espaços urbanos. As cidades se desenvolveram expandindo seus limites para as periferias, seja pela alternativa de construção dos grandes conjuntos habitacionais distantes dos centros, seja pela ocupação de loteamentos clandestinos com unidades autoconstruídas pelos moradores, seja pela ocupação por favelas de áreas livres ou frestas da cidade legal. Todas essas alternativas possibilitaram a criação de vazios urbanos, objeto de especulação imobiliária. A expansão periférica demandava a ampliação dos serviços que, por sua vez, demandavam investimentos públicos que no final acabavam sendo apropriados pelo capital imobiliário por meio da valorização dos vazios. As famílias de renda mais baixa, sem possibilidade de acesso ao espaço urbano legal, ficavam segregadas em favelas, núcleos de habitações precárias distantes dos centros e dos serviços urbanos, verdadeiros territórios de exclusão. E o poder público se torna refém ou parceiro deste círculo vicioso. Em tal conjuntura, a política de transporte público passa a ser determinante para garantir o acesso à cidade, os deslocamentos casa-trabalho se multiplicam e as distâncias aumentam.



Diadema, 50 anos

Diadema tem 50 anos de vida como município autônomo e viveu um crescimento vertiginoso em suas três primeiras décadas de existência. A cidade tinha 12 mil habitantes em 1960, 79 mil em 1970, 228 mil em 1980 e 300 mil em 1990. Localizada na Região Metropolitana de São Paulo, entre as cidades de São Paulo e São Bernardo do Campo, principal polo da indústria automobilística brasileira, Diadema teve a maior parte de sua população formada por famílias de trabalhadores migrantes pouco qualificados, que conviviam com uma situação de baixos salários e alta rotatividade. Vieram em busca dos empregos oferecidos pelas indústrias da região e fixaram-se na cidade por encontrarem nela terrenos baratos e acessíveis, porém desprovidos de qualquer infraestrutura urbana.



Atualmente, Diadema tem 386.779 habitantes (IBGE, 2007). Com um território de 30,7 km², sendo 7 km² em área de proteção de mananciais, Diadema é a cidade com a segunda maior densidade demográfica do Brasil e a maior do Estado de São Paulo, com 12.600 habitantes/km². Estima-se que 13,3% das famílias vivam em situação de pobreza, com renda *per capita* de zero até meio salário-mínimo, o que corresponde a cerca de 14 mil famílias ou 60 mil habitantes. Os núcleos habitacionais e favelas somam 207 áreas, abrangendo 4,62% do território da cidade e cerca de 25% da população, quase 100 mil pessoas. Desse total, 161 estão totalmente urbanizados, 32 encontram-se em urbanização, seis já receberam intervenções específicas e oito estão localizados em áreas de risco, necessitando de remoção.

Nos anos 1960 e 1970, a cidade viu suas chácaras serem progressivamente substituídas por loteamentos populares e por ocupações de terrenos públicos e particulares que deram origem a grande quantidade de favelas. Também foram se instalando muitos galpões industriais, estimulados por isenções de tributos e outros benefícios oferecidos pela Prefeitura.

No início da década de 1980, caracterizada como cidade-dormitório, Diadema oferecia condições extremamente precárias para a maioria de seus moradores. Somente 22% da malha viária era urbanizada. O restante das ruas não tinha drenagem, pavimentação nem redes de água e esgoto. Cerca de 30% da população morava em favelas, ocupando 3,5% da superfície da cidade, totalmente abandonadas pelo poder público. Os serviços de educação, saúde, cultura e lazer praticamente não existiam. A mortalidade infantil era uma das maiores do Brasil, chegando, em 1980, a 83 crianças por 1.000 nascidas vivas.

O primeiro Plano Diretor de Diadema, de 1973, praticamente desconhecia a existência das favelas e da “cidade ilegal”. Entretanto, a partir da metade da década de 1970, a voz dos excluídos começou a se fazer ouvir. Começaram a se articular no País movimentos populares reivindicatórios. Na região, o movimento metalúrgico promove greves que repercutem internacionalmente e assiste ao surgimento do líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, que se tornaria presidente do Brasil em 2002. Em torno da questão urbana, articulam-se diversos movimentos que reivindicam habitação, regularização dos loteamentos clandestinos e infraestrutura nas favelas. Em Diadema, os movimentos de luta pela moradia alcançam elevado grau de organização e mobilização, promovendo inclusive diversas invasões de terrenos vazios, transformados — em pouco tempo — em loteamentos informais.





Já como reflexo de reivindicações dos movimentos sociais, o Governo Federal, presidido pelo general João Figueiredo, promulga, em 1979, a Lei 6.766, que regulamenta o parcelamento do solo e tipifica como crime a promoção de loteamentos irregulares. Essa legislação estabelece a destinação obrigatória nos loteamentos de áreas de uso público, e determina como área mínima dos terrenos a medida de 125 m². Entretanto, apesar de abrir exceção para os parcelamentos em que se configurasse a destinação de interesse social, essa lei acabou lançando na clandestinidade grande parte das áreas ocupadas pela população de menor renda, aprofundando sua exclusão social. Em 1982, Diadema elege o primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) no País. O partido, fundado dois anos antes, tinha como parte expressiva de sua base social os movimentos populares, inclusive os movimentos por moradia. A partir daí, o partido permaneceu à frente da administração municipal de Diadema, no período de 1983-1996 e liderou transformações profundas na cidade, reconhecendo a realidade das favelas e loteamentos irregulares e atuando fortemente sobre ela, com base em uma política de desenvolvimento urbano abrangente, que priorizou a destinação de recursos para as áreas mais carentes e a promoção da participação popular.

A Prefeitura direcionou seus investimentos nesse período para a infraestrutura urbana: pavimentação e iluminação do sistema viário, drenagem de águas pluviais e córregos, saneamento, além da construção de uma rede de equipamentos nas áreas da saúde, educação, cultura e esportes, voltados para os segmentos de baixa renda. Sem dispor de propriedades suficientes, o poder público recorreu ao dispositivo legal das desapropriações, principalmente para obter áreas para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. As associações de bairros e movimentos por moradia, por sua vez, mantiveram sua mobilização, reivindicando intervenções nas favelas para atendimento dos serviços básicos e também a concessão de terrenos públicos para implantação de novas habitações.

Em 1985, foi aprovada pela Câmara Municipal de Diadema a lei que possibilitou a Concessão do Direito Real de Uso da Terra, beneficiando por 90 anos os moradores de favelas e núcleos habitacionais construídos em áreas públicas. As intervenções nesses locais iniciavam pela delimitação dos lotes e a abertura de ruas e vielas para viabilizar a implantação da infraestrutura. Na urbanização de favelas, a opção do governo municipal frente à escassez de recursos foi a de espalhar os investimentos, promovendo melhorias gradativas no maior número possível de núcleos de favelas, em vez de realizar projetos completos em poucos locais.

O orçamento da habitação cresceu, progressivamente, de 2,3% do total de receitas municipais em 1983 para 5,6% em 1995. Favorecida por esses investimentos continuados, a cidade passou a atrair mais intensamente um grande número de pequenas e médias indústrias, boa parte delas fornecedoras das grandes montadoras automobilísticas instaladas nos municípios vizinhos. O perfil da cidade alterou-se e em seu território limitado passaram a conviver, muitas vezes entremeadas, as áreas residenciais e as áreas industriais. De forma crescente, os setores do comércio e de serviços também foram ocupando espaços na cidade, especialmente na região central. Esse processo, porém, gerou um ciclo de supervalorização dos imóveis da cidade, o que criou novo obstáculo para o enfrentamento da questão habitacional.

A Constituição de 1988

A redemocratização do País, durante a década de 1980, culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano e estabeleceu a função social da cidade e da propriedade urbana, mas deixou em aberto a regulamentação desses direitos.

Da mesma maneira, ficaram sem regulamentação específica os instrumentos fundamentais para a execução dessa política indicados na Constituição: o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, a subsequente desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o usucapião especial urbano e a concessão de uso.

Por outro lado, o fortalecimento do município na gestão da política de desenvolvimento urbano promovido pelo texto constitucional foi bastante relevante porque traduziu o reconhecimento institucional de que é no âmbito da cidade que emergem os conflitos urbanos e as demandas por terra e moradia, que concentram na Prefeitura o foco de suas reivindicações. Também é a cidade que proporciona a interlocução direta de todos os atores envolvidos na disputa pelo solo urbano, possibilitando à administração local exercer um papel de mediação e promover a elaboração do Plano Diretor e sua gestão por meio de processos participativos.

Houve um novo avanço simbólico importante no início de 2000, quando uma Emenda Constitucional incluiu a moradia entre os Direitos Sociais, equiparando-a à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. A incorporação do direito à moradia e dos princípios da política de desenvolvimento urbano na Constituição significou, em Diadema, um impulso decisivo para novas ações de qualificação e ordenamento do território da cidade. O governo municipal tomou iniciativas buscando criar instrumentos de gestão da política urbana a partir das referências do texto constitucional. Para tanto, teve de enfrentar a oposição de setores conservadores e patrimonialistas, contrários a uma política urbana inclusiva, que argumentavam que a ausência de regulamentação tornava inconstitucionais as iniciativas do município nesse sentido.

Diadema avançou na estruturação de sua política de desenvolvimento urbano, sempre utilizando diversas formas de participação popular. Em 1991 foi criado o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (Fumapis), com recursos do orçamento municipal, cogerido por um conselho constituído por onze membros: cinco representantes do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo e cinco representantes da população, eleitos pelo voto direto nas diferentes regiões da cidade. Em 1993, foi realizado o I Encontro de Habitação de Diadema, em que os moradores e suas associações discutiram as bases da política municipal, destacando a questão fundiária como a mais importante naquele momento.

Durante todo ano de 1993 foram realizadas, na cidade, reuniões e debate sobre a proposta do governo municipal de um novo Plano Diretor, reunindo diferentes segmentos sociais, entre os quais, empresários, sindicalistas e movimentos populares. Foi decisivo o papel desempenhado pelos movimentos sociais de luta por moradia nesse processo. Eles apoiaram a proposta da Prefeitura de adoção dos instrumentos de democratização do acesso a terra e realizaram diversas mobilizações reunindo centenas de pessoas para pressionar a Câmara Municipal a colocar em pauta e aprovar o Plano.



O Plano Diretor de 1994 e a criação das AEIS

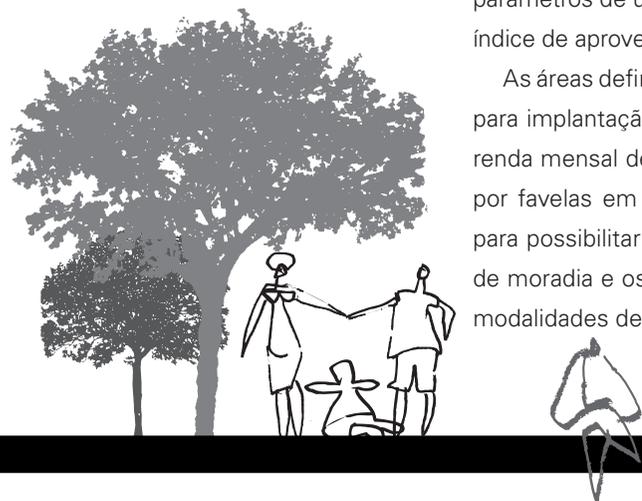
Promulgado em janeiro de 1994, o novo Plano Diretor incorporou instrumentos urbanísticos voltados para a garantia da função social da cidade. Dessa maneira, puderam ser desenvolvidas em Diadema experiências que serviram de laboratório e referência para a consolidação de um arsenal de instrumentos para efetivar a reforma urbana no País.

O Plano Diretor definiu como seus objetivos “realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes”. A grande inovação do Plano Diretor foi a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), instrumento que no Estatuto da Cidade seria chamado de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Além das AEIS, o Plano Diretor também incorporou instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios, a operação urbana e o consórcio imobiliário, por meio do qual os proprietários poderiam fazer parcerias com a Prefeitura para viabilizar a urbanização de seus loteamentos. Esses mecanismos, porém, praticamente não foram utilizados, fazendo das AEIS o instrumento mais compreendido e apropriado pelos movimentos sociais.

Juntamente com as AEIS, o Plano Diretor também criou as Áreas Especiais de Preservação Ambiental (AP) visando compatibilizar o uso de áreas livres para o atendimento da demanda habitacional para as famílias de baixa renda e preservar as áreas ambientalmente relevantes.

Duas modalidades de AEIS foram criadas pelo Plano Diretor: as AEIS-1, compostas por áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos habitacionais e representando 2,8% do território do município (870 mil m²); e as AEIS-2, relativas às áreas que já estavam ocupadas por favelas e que correspondiam a 3,5% do território (1,07 km²), onde viviam cerca de 25% dos moradores de Diadema. Regidas por normas mais flexíveis de uso e ocupação do solo, as AEIS possibilitavam a regularização das áreas ocupadas e a otimização do uso da terra e da infraestrutura nos novos empreendimentos. As AEIS-1 tinham como parâmetros de uso do solo o lote mínimo de 42 m², testada mínima do lote de 3,5 metros, índice de aproveitamento igual a três vezes a área do terreno e taxa de ocupação de 80%.

As áreas definidas como AEIS-1 formaram um estoque de terras de propriedade privada para implantação prioritária de habitações de interesse social, destinadas a famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos. As AEIS-2 transformaram terrenos ocupados por favelas em áreas de interesse social, adotando padrões urbanísticos diferenciados para possibilitar a urbanização e favorecendo a manutenção das famílias nos seus locais de moradia e os investimentos na melhoria de sua qualidade de vida. Somadas, as duas modalidades de AEIS abrangiam 1,9 km².



A intenção da Prefeitura de colocar em prática outros instrumentos constitucionais de gestão da política urbana, além das AEIS, como a utilização compulsória e do IPTU progressivo, foi barrada por decisões do Poder Judiciário em ações movidas por proprietários e investidores imobiliários. De modo geral, elas confirmaram o entendimento de que esses instrumentos exigiam uma regulamentação prévia, por meio de lei específica, para serem executados. Até mesmo a criação das AEIS, que admitia o lote menor que os 125 m² exigidos pela Lei 6.766, também foi questionada judicialmente. Em alguns casos, os proprietários pediram indenizações alegando que a mudança de destinação de sua terra foi uma “desapropriação indireta” por parte da Prefeitura. O posicionamento da Justiça favorável a essas ações tornou ainda mais premente a aprovação do Estatuto da Cidade.

Após o Plano Diretor, a Câmara Municipal também discutiu e aprovou uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e um Código de Obras e Edificações com normas edilícias menos restritivas que as anteriores e adequadas às propostas do Plano Diretor.

Em 1996, ao final do período de três governos sucessivos sob o mesmo partido, Diadema tinha mudado significativamente. A malha viária estava quase que totalmente pavimentada. Os serviços urbanos de iluminação pública, água e coleta de lixo passaram a cobrir praticamente todo o território do município, cerca de 90% das famílias que moravam em favelas tinham recebido algum atendimento da Prefeitura e cerca de 40% da população residente em áreas públicas ocupadas tinha recebido a Concessão do Direito Real de Uso por 90 anos. Dezenas de equipamentos públicos foram construídos, compondo uma rede de 41 escolas municipais, 10 centros culturais, 12 bibliotecas municipais, 15 Unidades Básicas de Saúde e 2 Hospitais Municipais. Diadema deixou de ser cidade-dormitório e perto de 60% dos trabalhadores moradores de Diadema já exerciam sua profissão no próprio município.

Do total de 192 favelas e núcleos habitacionais, mais de 90% tinham recebido intervenções e melhorias promovidas pelo poder público. Cerca de 51% deles já estavam urbanizados e 38% estavam em processo de urbanização. Essas intervenções tinham como característica sua abrangência, da infraestrutura à regularização fundiária, passando pelo apoio à autoconstrução. Conseguiram, assim, reinserir os núcleos nas relações com seus bairros e assegurar a todos o acesso aos serviços urbanos.

No final de 1996, as eleições encerraram o primeiro ciclo de três governos seguidos sob a mesma orientação na política de desenvolvimento urbano. O final desse ciclo de 14 anos possibilitou avaliar os resultados alcançados. A primeira evidência foi que, por abranger ações de médio e longo prazo, a continuidade política e administrativa foi muito relevante para assegurar as bases institucionais para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. A criação e a implantação das AEIS foi um exemplo particularmente destacado nesse sentido.



Elas vieram completar outras ações como a Concessão do Direito Real de Uso da Terra por 90 anos (atendendo a cerca de 5 mil famílias até 1996); a urbanização de favelas (que viabilizou o acesso a água, eletricidade, saneamento, pavimentação, transporte e aos serviços públicos); o apoio à autoconstrução (que possibilitou a substituição das moradias precárias por habitações de alvenaria de melhor qualidade), e a numeração oficial das residências, inclusive as localizadas em áreas ainda não regularizadas (em 1995, 48 mil imóveis tiveram sua numeração ordenada, nas 1.005 vias oficiais do município e mais de 50 vias internas de favelas e núcleos habitacionais).

Em Diadema, as ações de urbanização foram realizadas de forma abrangente, ainda que não conclusiva, e atenderam a cidade como um todo, sem criar bolsões diferenciados, viabilizando a melhoria das condições de vida e a permanência dos moradores. Muitas das famílias de Diadema já vieram expulsas de outros lugares, principalmente de São Paulo/SP. A urbanização das favelas, em oposição à sua remoção, revelou-se socialmente adequada, ao permitir a essas famílias usufruir dos benefícios dos investimentos públicos em infraestrutura e dos serviços oferecidos pela rede de equipamentos municipais de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte etc.



A experiência das AEIS

Em seus três primeiros anos de implantação, de 1994 ao final de 1996, as AEIS mostraram-se um instrumento eficaz e adequado, no fundamental, aos seus objetivos de facilitar o acesso a terra pela população de baixa renda.

O Plano Diretor, após readequação promovida em 1996, definia um total de 745 mil m², abrangendo 36 grandes propriedades, como AEIS-1, áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos de Habitação de Interesse Social (HIS). Desse total, 415 mil m² (55%) foram adquiridos pela Prefeitura e pelos movimentos de moradia, até o fim de 1996. Outros 55 mil m² (8%) encontravam-se em negociação entre seus proprietários e associações de moradores, e 275 mil m² (37%) permaneciam não negociados. Os terrenos adquiridos foram destinados prioritariamente para famílias que precisavam ser transferidas de áreas de risco de desabamentos ou enchentes ou cuja remoção era necessária para a realização da urbanização em favelas, cujas áreas estavam compreendidas nas AEIS-2.

As aquisições de áreas das AEIS-1 pela Prefeitura e pelos movimentos de moradia foram precedidas de muitas reuniões e negociações e tiveram como critério a exigência de redução do custo dos terrenos em pelo menos 35% do valor de mercado anterior ao Plano Diretor, prazo de pagamento alongado e o estabelecimento de acordos amigáveis com os proprietários, que permitiram a rápida utilização dos terrenos e o início dos processos de financiamento para produção das novas habitações.



Quando as AEIS foram criadas, Diadema já vivia uma situação estrutural de escassez de terrenos vazios. As áreas destinadas a essas AEIS eram, em sua maior parte, caracterizadas anteriormente como zonas de uso industrial ou misto. Desse modo, as AEIS provocaram um rápido aumento da oferta de terrenos para HIS, diminuindo seu preço. Ao mesmo tempo, reduziram a disponibilidade de terrenos industriais, elevando seus valores, assim como aqueles destinados às residências da classe média. É preciso considerar, porém, que esse comportamento do mercado foi influenciado também por outros fatores, como a situação geral da economia, vivendo os anos iniciais de estabilização do Plano Real, e o fato de que naquele momento Diadema atraía um número significativo de novas empresas, aumentando a disputa pelos terrenos industriais.

Entre 1997 e 2000, a Prefeitura de Diadema, sob uma orientação partidária diferente daquela que conduziu a cidade desde 1983, reduziu os investimentos no desenvolvimento urbano. A Secretaria de Habitação foi incorporada pela Secretaria de Obras e os organismos de participação deixaram de funcionar. Uma nova revisão do Plano Diretor, em 1998, foi elaborada exclusivamente por técnicos da Prefeitura. Nesse período, as favelas aumentaram de 192 para 207. Apesar disso, a Prefeitura manteve alguns investimentos na urbanização de favelas e na parceria com associações de moradia em duas áreas de AEIS-1 onde havia projetos de construção de unidades habitacionais.



A partir de 1997, os terrenos das AEIS passaram a se valorizar. Com o crescimento do número de associações de moradia e aquecimento do mercado de compra dessas áreas, seus preços sofreram progressiva elevação. Nesse período, o Brasil passou por uma forte e prolongada crise econômica. Em Diadema, houve uma queda na atividade industrial e no mercado imobiliário voltado para esse segmento e para o mercado formal de moradias na cidade. Então, a negociação de áreas de AEIS passou a ser de grande interesse para o mercado imobiliário, que encontrou meios de se apropriar da valorização progressiva dessas áreas. Como havia um mercado assegurado entre as associações de moradia, que tinham capacidade de articulação para comprar a terra e tornar viáveis os empreendimentos, o mercado imobiliário descobriu oportunidades de ganhos na negociação das glebas e na relação com os movimentos. Esse aquecimento do mercado fez com que se chegasse à situação absurda em que, num determinado momento, as áreas de AEIS passaram a ser mais valorizadas que as áreas que não eram AEIS.

Entretanto, os empreendimentos realizados pelas associações de luta pela moradia nas áreas de AEIS em sua maioria não atenderam plenamente às exigências urbanísticas das leis municipais. Muitas vezes seus projetos não respeitaram os recuos necessários para ventilação e iluminação. Deixaram também de reservar áreas verdes ou promoveram “informalmente” a ocupação delas por famílias de menor renda, que não tinham condições de arcar com os custos de construção das moradias e participar formalmente dos empreendimentos. Como a Prefeitura deixou de acompanhar a ação das associações, a lei de cadastramento dos beneficiários foi muitas vezes desrespeitada, fazendo com que as habitações construídas nas AEIS-1 fossem destinadas a pessoas que não moravam em Diadema ou que estavam numa faixa de renda superior àquela para a qual se destinam as habitações de interesse social.

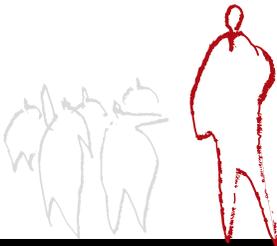
2001, o Estatuto da Cidade

Em 2001, dois fatos marcaram a retomada do processo de reforma urbana em Diadema. No âmbito federal, foi finalmente aprovado, em julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Foi um avanço decisivo, que veio suprir a lacuna de regulamentação dos instrumentos constitucionais, legitimando a atuação das prefeituras. No plano local, a nova administração municipal reconstituiu a equipe de técnicos do governo e investiu na recuperação da política de desenvolvimento urbano, retomando os métodos e instâncias de participação da sociedade na sua formulação e condução.

O advento do Estatuto da Cidade teve o significado simbólico de consolidar a gestão do desenvolvimento urbano e a política habitacional como políticas públicas destinadas a assegurar o direito à cidade e à moradia como direitos universais. O Estatuto da Cidade veio ordenar as intervenções na política urbana no sentido do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para garantir o direito a cidades sustentáveis. Ao consolidar os meios de exercício coletivo desse direito, representou grande avanço na legislação urbanística, opondo-se à cultura patrimonialista tradicional. Possibilitou, assim, enfrentar a resistência à aplicação dos preceitos previstos na Constituição de 1988, que se utilizava da falta de sua regulamentação e do conservadorismo do Poder Judiciário.

Um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos foi estabelecido no Estatuto da Cidade, articulando a atuação dos três níveis de governo e dando prioridade para a ação do poder público municipal, a partir da elaboração e execução do Plano Diretor por meio de processos participativos. O longo debate a que foi submetido o Estatuto da Cidade dotou seus instrumentos de uma regulamentação consistente, com clareza nos conceitos e nos procedimentos necessários para sua utilização, inclusive sua previsão no Plano Diretor e as diferentes regulamentações no plano municipal. Assim, o Estatuto da Cidade organizou o arsenal de instrumentos disponíveis para as prefeituras, que podem optar por usá-los ou não, conforme a realidade e as necessidades locais, para elaborar em conjunto com a sociedade sua política de desenvolvimento urbano. A premissa fundamental do Estatuto da Cidade é não permitir a criação de vazios urbanos, que historicamente foram objetos de especulação do capital imobiliário e meios de apropriação privada da valorização resultante dos investimentos públicos.

O Estatuto da Cidade fortaleceu o papel do município como regulador do direito de propriedade da terra urbana, minimizando os conflitos e questionamentos jurídicos surgidos em consequência da utilização dos instrumentos urbanísticos pelas prefeituras. Essa regulação pressupõe uma intermediação entre os diferentes atores e agentes políticos presentes na totalidade do território da cidade, como maneira de assegurar a prevalência dos interesses coletivos, rompendo com a cultura patrimonialista que tradicionalmente no Brasil utilizou o poder público e as leis para produzir desigualdade e preservar privilégios e interesses de grupos minoritários abastados. Por isso a gestão participativa é imprescindível para a consecução dos objetivos do Estatuto da Cidade.



Os instrumentos de garantia de acesso a terra e a moradia são bases fundamentais do Estatuto da Cidade, mas sua repercussão é ainda mais ampla, ao buscar viabilizar a apropriação coletiva do território urbano — porque não basta produzir loteamentos e moradias para cumprir a função social da cidade. Uma cidade sustentável precisa também produzir comércio e serviços, indústrias, equipamentos públicos e áreas de lazer e esporte, e criar condições para que toda a população tenha acesso a eles.

Em 2002, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política urbana ganha forte impulso para se consolidar definitivamente como política pública em todo o País. O novo governo criou o Ministério das Cidades — integrando as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento — e instituiu posteriormente a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades, direcionados para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.



O Plano Diretor de 2002

Enquanto o Estatuto da Cidade era aprovado em Brasília, o governo municipal de Diadema, que assumiu no começo de 2001, retomou a política de desenvolvimento urbano e deu início a um amplo processo de revisão do Plano Diretor. A Secretaria Municipal de Habitação, reorganizada, passou a articular quatro linhas de ação: provisão de unidades habitacionais; urbanização de núcleos habitacionais e favelas; requalificação habitacional em áreas precárias consolidadas; e regularização fundiária. Também em 2001, foi retomado o funcionamento do Conselho do Fumapis, que voltou a reunir-se mensalmente, assim como foi restabelecida a interlocução da Prefeitura com os movimentos de moradia e os outros segmentos interessados na política urbana municipal.

A revisão do Plano Diretor, já sob as diretrizes do Estatuto da Cidade, foi feita em duas etapas. Na primeira, com participação de técnicos dos diferentes setores da Prefeitura, foi feita uma avaliação dos desdobramentos do Plano Diretor de 1994 e uma sistematização das novas demandas da cidade. Na segunda etapa, realizaram-se as reuniões e audiências públicas que discutiram e elaboraram novas propostas a serem incorporadas ao Plano Diretor. No total, foram mais de 70 reuniões em diferentes locais da cidade, com representantes do setor imobiliário e de empresários da Associação Comercial e Industrial de Diadema (Acid) e da seção local do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), assim como representantes de movimentos por moradia, ambientalistas, sindicatos e membros dos conselhos municipais.

Porém, apesar da tradição de participação popular em Diadema, surgiram dificuldades na tentativa de orientar as reuniões para o debate dos instrumentos estratégicos para o conjunto da cidade. Elas, em diversas ocasiões, foram transformadas pela população em espaço para reivindicar o atendimento de demandas pontuais e emergenciais. Constatou-se que o desconhecimento e a baixa compreensão sobre o conteúdo detalhado do Estatuto da Cidade favoreceram o surgimento dessa distorção.



Para superar esse entrave, foram realizados seminários de formação de agentes de planejamento, que contaram com a presença de mais de 100 representantes de movimentos populares, sindicatos, conselhos e servidores municipais. Com isso, buscou-se qualificar e aprofundar o debate sobre os novos instrumentos de gestão urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade para efetivar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Aprovado em 2002, o Plano Diretor de Diadema, além de incorporar os novos instrumentos do Estatuto da Cidade e revisar aqueles existentes desde 1994, teve como novidade a proposta de fazer de seu método democrático e participativo de elaboração o início de um processo de gestão contínuo e compartilhado da política de desenvolvimento urbano. Entre os novos instrumentos incorporados ao Plano Diretor estão o Direito de Preempção e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. A estrutura legal do uso do solo foi reformulada, com a fixação de quatro macrozonas: (1) adensáveis, (2) não adensáveis, (3) de preservação ambiental estratégica e (4) industriais. Foram mantidas as AEIS, com um acréscimo de área, e as APs, e foram delimitadas áreas para aplicação da Operação Urbana Consorciada. Além disso, o Plano Diretor incorporou o paradigma da sustentabilidade e do direito à cidade. A questão ambiental, apesar de muito relevante diante da carência de espaços vazios e da densidade populacional de Diadema, foi contemplada no Plano Diretor, mas a aplicação de seus instrumentos mostrou-se bastante mais lenta, em função dos movimentos ambientalistas terem uma repercussão restrita quando comparada à amplitude alcançada pelos movimentos de moradia. Ainda assim, é possível afirmar que a política urbana de Diadema contribuiu para conter a ocupação das áreas de mananciais, uma vez que esta ocorreu de forma mais intensa nos municípios vizinhos.

Resultados dos instrumentos do Estatuto da Cidade

Dentre os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, as AEIS são a ferramenta mais consolidada na política urbana de Diadema. Seu conceito está difundido e incorporado pelos movimentos sociais e pelos agentes imobiliários. O debate atual é como incrementar a construção pelo mercado imobiliário de empreendimentos nessas áreas, graças à perspectiva de uma política de financiamento pelo Governo Federal da produção habitacional com a possibilidade de subsídio para as famílias com renda de zero a seis salários-mínimos.

Relatório da Prefeitura de 2004 contabilizou 30 áreas no município constituídas como AEIS para produção de habitação de interesse social, desde o Plano Diretor de 1994. Nesse período, foram implantados em Diadema 40 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), com 8.862 unidades e ocupando uma área de 1,02 km². Estimou-se que esses EHIS atenderam 35.448 habitantes.

O arquiteto Wagner Membribes Bossi, em sua dissertação de mestrado “Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores”, realizou um balanço dos resultados proporcionados pela aplicação no município dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, desde o Plano Diretor de 1994 até 2008. Sua conclusão é que enquanto alguns instrumentos foram aplicados intensamente, outros permaneceram praticamente sem utilização pelo poder público e a comunidade.

Apresentamos, a seguir, uma síntese desse balanço.

AEIS-1 (Áreas Especiais de Interesse Social): Apesar de Diadema apresentar um déficit habitacional elevado, as AEIS-1 existentes no município, destinadas à implantação de novas HIS, estão quase que totalmente ocupadas, confirmando a eficácia desse instrumento. Em 1994, cerca de 2,8% do território da cidade foram reservados para AEIS-1. No início de 2008, as áreas disponíveis em AEIS-1 correspondiam a apenas 0,6%.

AEIS-2 (Áreas Especiais de Interesse Social): São as áreas ocupadas por favelas e núcleos habitacionais de baixa renda, onde foram implantados programas de regularização urbanística e fundiária, respaldados pela delimitação legal dessas áreas. As ações já existentes nesses locais, desde antes do Plano Diretor de 1994, intensificaram-se e produziram resultados efetivos. Porém, o território ocupado por AEIS-2 passou de 3,5% do total do município (1,07 km²) em 1994 para 5,6% (1,71 km²) em 2008.

AEIS-3 (Áreas Especiais de Interesse Social): Diversos empreendimentos habitacionais de interesse social se implantaram nesse período fora das AEIS-1. Eles contribuíram para o enfrentamento do problema habitacional, mas estavam prejudicados por diversas irregularidades. Diante da necessidade de regularizar esses empreendimentos, o Plano Diretor de 2008 incorporou-os nas AEIS-3, abrangendo 3,5% do território municipal (1,08 km²).

Área Especial de Preservação Ambiental (AP) e Zona de Preservação Ambiental (ZPA): Abrangem 19,6% do território de Diadema (6,02 km²) e tiveram um papel importante ao impedirem, razoavelmente, a deterioração das áreas protegidas, no que diz respeito ao licenciamento e ao controle urbano delas. Apenas um empreendimento residencial de classe média foi aprovado e executado em AP, dentro das normas legais. Um empreendimento de interesse social sofreu embargo e foi posteriormente regularizado. Existem 2,89 km² de áreas delimitadas, passíveis de intervenção ou gestão para preservação de vegetação de interesse ambiental.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): As primeiras seis notificações visando à utilização compulsória de imóveis com subutilização ocupacional ocorreram apenas em 2007, seis anos após o Estatuto. Apesar do reconhecimento da relevância desse instrumento pela Prefeitura, entraves políticos, jurídicos e administrativos adiaram sua implantação. Como o Imposto Predial, Territorial e Urbano progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública têm sua aplicação condicionada por essa notificação, a execução desses instrumentos ainda se encontra num estágio embrionário. O mesmo ocorreu com o consórcio imobiliário, instrumento em relação ao qual ainda não houve possibilidade de uso.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: Foi utilizada em nove casos, entre 2005 a 2008, resultando numa arrecadação de R\$1,1 milhão pela Prefeitura, montante bastante irrisório diante das necessidades da habitação e do meio ambiente, setores que são beneficiados com esses recursos.

Operação Urbana Consorciada: Foi usada para possibilitar a construção de um *shopping center* na área central de Diadema, com índices e parâmetros urbanísticos específicos. Como contrapartida, o empreendedor comprometeu-se a executar melhorias no sistema viário, oferecer terrenos em permuta a algumas áreas públicas atingidas pela obra, realizar benfeitorias em equipamentos municipais e criar um parque público nas proximidades do empreendimento.



Relatório de Impacto de Vizinhança: Foi exigido em somente cinco casos, no período entre 1999 a 2008. Entretanto, na maioria ainda apresentavam qualidade técnica insuficiente.

Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural: Registrou-se apenas uma intervenção da Prefeitura visando recuperar um imóvel ameaçado e a Prefeitura está em negociação para adquirir outro imóvel histórico, localizado na área central.

Benefício Fiscal para Imóveis com Vegetação de Interesse Ambiental: Contemplou, até 2008, somente nove imóveis com redução do IPTU. Com uma nova regulamentação a partir da última regulamentação do Plano Diretor, existe a expectativa de crescimento significativo do número de beneficiários.

Transferência do Potencial Construtivo e o Direito de Preempção: Esses dois instrumentos foram objeto de interesses pontuais e ainda não chegaram a apresentar resultados concretos.

O Plano Diretor de 2008

Em 2008, a mais recente revisão do Plano Diretor de Diadema resultou, após o debate com a sociedade e os movimentos de moradia, na definição de novas áreas como AEIS-1. Além disso, os núcleos habitacionais cuja ocupação decorre da Concessão do Direito Real de Uso foram definidos como áreas de preempção. Assim, a prioridade de compra das unidades habitacionais nesses núcleos passou a ser do Fumapis, visando criar um estoque de moradias destinado ao atendimento da demanda.

O Plano Diretor modificou novamente a estrutura do uso e ocupação do solo, com a supressão das macrozonas de 2002 e a instituição de novo sistema com zonas, áreas especiais e eixos estruturadores. As AEIS foram ampliadas, com a incorporação de 194.000 m² nas AEIS-1 e com a criação das AEIS-3, voltadas para a regularização fundiária e urbanística de EHIS, compreendendo 180.000 m². O Plano Diretor de 2008, como os anteriores, definiu diretrizes gerais para o ambiente, o transporte e o desenvolvimento socioeconômico. Foram definidas as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), estabelecendo novo leque de objetivos na ação do município, em integração com os órgãos estaduais, visando o cumprimento da legislação de proteção ambiental e dos mananciais.

Em 2009, diante de novas possibilidades de financiamento, a Prefeitura propôs a incorporação de 42 novos terrenos às AEIS-1. Entretanto, 11 terrenos foram retirados antes da votação final da proposta pela Câmara Municipal, por reivindicação de sindicatos empresariais e de trabalhadores, que se uniram em torno do argumento de que esses terrenos ficavam em áreas industriais e, caso fossem ocupados por moradia, afetariam a atividade e o emprego de outras empresas vizinhas. Entretanto, a exclusão dessas áreas só foi aceita pelos movimentos de moradia em função de um acordo com a Prefeitura, que assumiu o compromisso de repor essas áreas ainda em 2009. Em outubro do mesmo ano, a Câmara Municipal aprovou a incorporação de mais 17 áreas nas AEIS-1, correspondentes a 210 mil m². Pelo acordo, a Prefeitura destinará 30% das áreas aprovadas para atendimento de famílias com renda de zero a três salários-mínimos no programa Minha Casa, Minha Vida.



Financiamento e acesso a terra

O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e seus instrumentos permitiram melhorar o acesso à terra urbana, mas eles não resolvem todos os problemas. É necessário um sistema de financiamento para a produção de moradias compatível com o elevado déficit que ainda persiste.

O financiamento da política urbana e habitacional de Diadema durante muitos anos ficou quase exclusivamente por conta dos recursos municipais. De 1983 a 1988, a Prefeitura custeou somente com recursos próprios as obras de urbanização. A partir de 1989, começou a haver uma participação — restrita e insuficiente — de recursos dos Governos Estadual e Federal, destinados principalmente para a construção de moradias. As obras de infraestrutura na urbanização de favelas só deixam de ser feitas apenas pela Prefeitura a partir de 2003, quando cresce o volume de recursos federais e estaduais destinados à cidade.

Quanto ao financiamento da construção das habitações de interesse social, Diadema passou muitos anos praticamente sem acesso a recursos externos. De 1983 a 2000, somente 100 unidades foram construídas no município com verbas federais e 1.300 com verbas do Governo do Estado. Nesse mesmo período a Prefeitura financiou, com seus recursos, a construção de 1.756 unidades habitacionais.

De 2001 até 2008, a relação se altera bastante. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva implantou nova concepção de relação entre os entes federativos (União, estados e municípios). Na área habitacional, isso significou a constituição de um sistema de financiamento à produção de moradias e a constituição de vários programas destinados a atender à demanda da população de renda mais baixa (de zero a três salários-mínimos de renda familiar): entre eles destacam-se o Programa de Subsídio Habitacional, o Programa Morar Melhor, o Habitar Brasil-BID, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, nesses oito anos, o Governo Federal viabilizou o financiamento de novas moradias ou urbanização para 3.363 famílias e o Governo Estadual o de outras 1.460, enquanto a Prefeitura reduziu sua participação, respondendo pelo financiamento de 270 moradias.

Se por um lado o expressivo crescimento do volume de recursos federais foi consequência das iniciativas do governo do presidente Lula, por outro lado é importante observar que esse processo também foi decorrência do advento do Estatuto da Cidade. Ao proporcionar segurança jurídica à gestão da terra urbana, o Estatuto criou uma base sólida para a constituição das associações e a realização dos empreendimentos de HIS.

De 2001 a 2008, o governo federal investiu R\$56,9 milhões no financiamento à habitação em Diadema, em projetos que tiveram como contrapartida R\$27,4 milhões de recursos municipais. Além disso, foram usados mais R\$27 milhões do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal e R\$5,9 milhões em projetos de planejamento, urbanização e regularização fundiária, totalizando R\$89,8 milhões de recursos federais. No mesmo período, o Governo Estadual investiu mais R\$39,9 milhões.

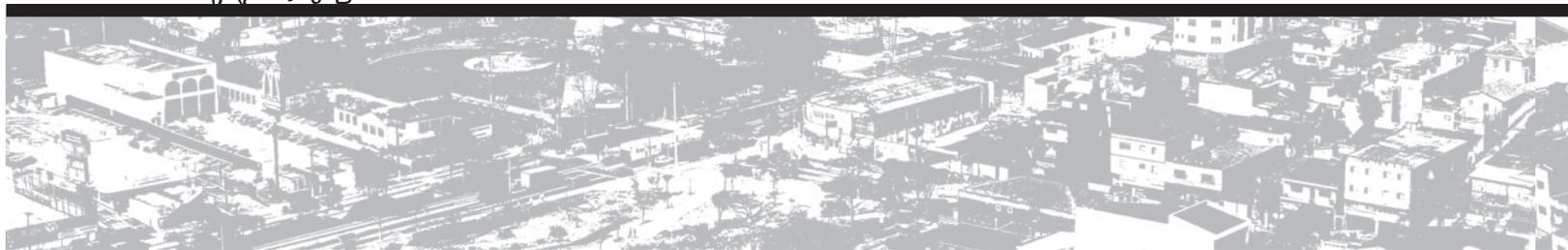
Um aspecto a destacar é a articulação das normas do Estatuto da Cidade com o financiamento da habitação. A partir do Plano Diretor está sendo elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social, com metas, programas e formas de enfrentar os problemas. Esse plano servirá de base para a elaboração de projetos e captação de recursos pela Prefeitura, por exemplo, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e no Programa Minha Casa, Minha Vida.



Perspectivas para a questão urbana em Diadema

Em Diadema, a aplicação dos princípios e diretrizes da reforma urbana sintetizados no Estatuto da Cidade possibilitou obter sucesso no objetivo de evitar a expulsão da população pobre da terra em que ela se fixou. É diferente do que aconteceu em muitos outros lugares, onde a urbanização e os investimentos públicos nos bairros mais pobres acabaram provocando a valorização das terras e a expulsão de seus ocupantes originais. Para evitar que a população fosse expulsa foi necessário transformar o território da cidade, especialmente com a urbanização das favelas, que se tornaram “núcleos habitacionais”. O mesmo sentido teve a articulação do conjunto de políticas sociais, buscando assegurar seu acesso a toda a população, por meio da presença do poder público em todo o território da cidade, oferecendo serviços de qualidade em escala compatível com a demanda, com prioridade para a Saúde, a Educação, a Segurança e a Assistência Social.

Em 1983, cerca de 30% da população vivia em favelas, índice que caiu para 3% em 2009. Segundo dados da Prefeitura, em 2008, havia um total de 225 núcleos, sendo 155 urbanizados, 49 urbanizados parcialmente, 4 não urbanizados e 17 aguardando remoção integral, por estarem em área de risco ou de proteção ambiental. Todos os núcleos habitacionais da cidade já receberam alguma intervenção da Prefeitura, ainda que, em alguns casos, especialmente em locais passíveis de remoção, essas ações tenham sido provisórias ou emergenciais.



A gestão participativa em Diadema contemplou, desde a edição do Estatuto da Cidade até hoje, a realização de dois Encontros Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, em 2001 e 2005, destinados a definir as perspectivas de longo prazo para a política urbana e habitacional de Diadema, ambos com cerca de 400 representantes de núcleos habitacionais e líderes de movimentos sociais. Desde 2003 foram realizadas, por quatro vezes, as etapas locais da Conferência das Cidades, convocada pelo Ministério das Cidades como instrumento de articulação entre municípios, estados e o Governo Federal e de participação da sociedade no acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Foram realizadas as eleições periódicas do Conselho do Fumapis, mantidas as atividades de apoio à organização de associações de moradia e realizados anualmente os ciclos de plenárias do Orçamento Participativo, para definir os investimentos a serem feitos e os gastos com as diversas políticas públicas.

Segundo estimativa apresentada no Plano Local de Habitação de Interesse Social de Diadema, o déficit habitacional da cidade estimado para 2008 seria de 9.499 novas unidades habitacionais. O estudo também identificou uma parcela significativa de 22,45% dos domicílios urbanos em situação de inadequação, sendo 16,47% em situação de adensamento excessivo (estimados em 17.623 domicílios em 2008), 13,31% em situação de inadequação fundiária (14.238 domicílios em 2008) e 5,93% com carência de infraestrutura ou sem banheiro (6.345 domicílios). A Prefeitura avalia que existam cerca de 3.300 famílias vivendo em áreas de risco ou de preservação ambiental, consideradas demanda prioritária.

Frente a esse quadro, ainda são grandes os desafios a serem superados. Como fatores positivos, a cidade tem boa disponibilidade de infraestrutura, capacidade de mobilização de sua população e uma economia dinâmica. Enfrenta, porém, o grave problema de escassez de terras conjugado com sua elevada densidade populacional. A opção por trabalhar em todo o território, com foco nos espaços de maior carência, produziu uma elevação geral do patamar de qualidade urbana. A mudança do barraco de madeira sem água, esgoto e endereço para o sobrado de alvenaria e concreto com acesso a todos os serviços básicos representou um salto importantíssimo para a população que a vivenciou.

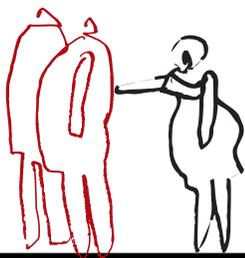


Mas essa mudança se deu em condições que geraram novos dilemas. Um fator essencial é que, mesmo com as políticas sociais e a melhoria da distribuição de renda nos últimos anos, a maioria da população é vítima da extrema desigualdade social que caracteriza o Brasil. Em Diadema, isso se manifesta com maior intensidade, pois o padrão de rendimentos de sua população é bastante inferior à média de sua região. A valorização dos terrenos da cidade levou a um processo progressivo de ocupação dos lotes e de verticalização das unidades habitacionais. Segundo Marta Cirera Sari Coelho (2008:50) “a problemática que se apresenta é a coabitação familiar, representada por um número expressivo de pequenos lotes, nos quais são autoconstruídos três ou mais pavimentos, tornando as moradias insalubres e sem ventilação”. Esse padrão de densidade insustentável é acompanhado por um espaço urbano de baixa qualidade, com poucas áreas livres e espaços de convivência.

Para corrigir essas distorções e atender ao déficit já existente, a Prefeitura precisa dispor de um estoque de terras, realizar um grande investimento em habitação e intensificar o uso dos mecanismos de gestão do desenvolvimento urbano. Porém, mesmo com os avanços conquistados em Diadema, as condições abusivas de atuação do mercado imobiliário pouco se alteraram. A terra na cidade é artificialmente valorizada em função de sua escassez. O preço do mercado está entre R\$400 e R\$600 o m², podendo passar dos R\$800 o m², patamar inviável para o poder público comprar terrenos em volume compatível com a demanda. A cultura patrimonialista e a expectativa de renda imobiliária levaram a uma superelevação dos preços dos imóveis que muitas vezes ficaram anos desocupados, depreciando seu entorno e inviabilizando novos empreendimentos. Daí a necessidade da utilização de instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A falta desses instrumentos, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, também provocou passivos financeiros enormes decorrentes de ações judiciais (precatórios) relativas a imóveis que foram objeto de mudança de uso, restringindo sua utilização, ou áreas ocupadas que a Prefeitura intermediou para que não houvesse reintegração de posse, ou até mesmo áreas utilizadas para implantação de sistema viário. Em muitos desses casos, os proprietários também obtiveram ganhos com a valorização de áreas remanescentes ou puderam utilizá-las em melhores condições de aproveitamento.

O enfrentamento das questões urbanas atuais em Diadema exige a aplicação urgente e eficaz dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Avançamos muito na utilização das AEIS, mas a morosidade na aplicação dos demais instrumentos precisa ser superada com urgência. Em parte, essa lentidão decorreu de um período de amadurecimento desses instrumentos e da superação de entraves burocráticos e jurídicos. Mas, em uma cidade como Diadema, com enorme demanda por terra urbanizada, inserida em região metropolitana, é necessário notificar rapidamente os proprietários de todos os imóveis vazios ou subutilizados, visando sua utilização compulsória e a cobrança do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo — são meios de obter recursos e assegurar a função social da propriedade. Outro instrumento a ter seu uso intensificado é a outorga onerosa do direito de construir. Entretanto, nesse caso, é preciso fixar índices urbanísticos de aproveitamento e de ocupação em conjunto com as cidades vizinhas, para evitar processos de disputa locacional que só deterioram o mercado e favorecem o capital imobiliário. Esse é um dos aspectos da política de desenvolvimento urbano que, numa região metropolitana, com cidades conurbadas, precisam ser considerados para além dos limites dos municípios. Muitos desses problemas só podem ser resolvidos a partir de uma articulação com as cidades vizinhas, exigindo uma ação dos governos municipais que estabeleça diretrizes comuns na esfera regional ou metropolitana.

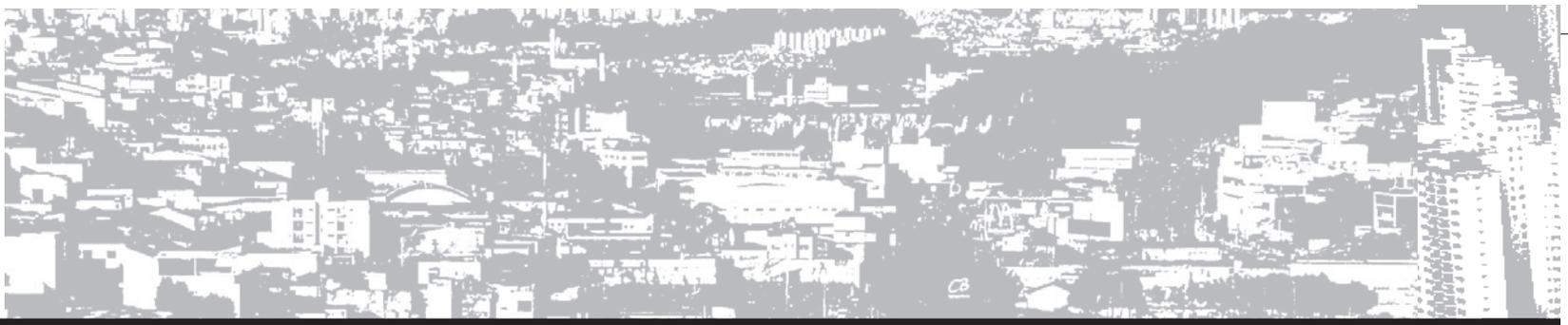
Diadema, como diversas cidades brasileiras, conseguiu avançar muito na produção de um território mais justo, mas temos um longo caminho até o equacionamento do déficit habitacional, da oferta de serviços públicos de qualidade com equidade, da sustentabilidade ambiental e econômica e principalmente da qualidade de vida da nossa população. Seguramente, o Estatuto da Cidade é um importante instrumento para este avanço, mas precisa ser utilizado plenamente dentro da realidade local e, principalmente, ser incorporado pelos diversos atores locais, ou seja, ser uma lei para valer.





Referências Bibliográficas

- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila N.; AKEMI, Yeda Maria Inoue. "A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo". In "Periferia Revisitada", *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, 2001.
- BISILLIAT, Jeanne. *Lá onde os rios refluem*. Diadema: 20 anos de democracia e poder local. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.
- BOSSI, Wagner Membribes. *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores*. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 1ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- COELHO, Marta Cirera Sari. *Espaço de direitos é mais que direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983-2008)*. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- DIADEMA, Prefeitura Municipal. Sumário de Dados Socioeconômicos. Diadema, 1995.
- _____. "Habitação cada dia melhor". *Revista Trimestral da Prefeitura de Diadema* nº 1. Diadema, maio, 1996.
- _____. Desenvolvimento Econômico. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Cadernos de Habitação nº1. Diadema, setembro, 1996.
- _____. "A Cidade Vermelha". *Revista Trimestral da Prefeitura de Diadema* nº 3. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Legislação Urbana: Plano Diretor / Lei de Uso e Ocupação do Solo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano". *Cadernos de Habitação* nº 2. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Código de Obras e Edificações". *Cadernos de Habitação* nº 3. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Diadema, referências históricas: 1501-2000". Centro de Memória de Diadema. Diadema, 2002.
- _____. "Diadema, cidade de todos". *Revista de Prestação de Contas*. Secretaria de Comunicação. Diadema, dezembro, 2006.
- _____. "Plano Local de Habitação de Interesse Social, Secretaria de Habitação". Diadema, dezembro, 2008.

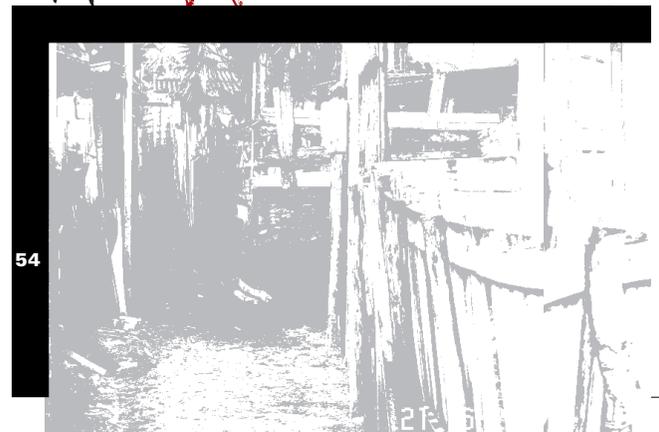


HEREDA, Jorge F.; NAGAI, S. K. Sônia; KLINK, Jeröen; BALTRUSIS, Nelson. "O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema". In ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.), *instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*, Pólis, São Paulo, 1997.

HEREDA, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio. "Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema". In BONDUKI, Nabil (org.), *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1996.

HEREDA, Jorge Fontes. "Habitação popular, o discurso e a prática – o caso de Diadema". In GORDILHO-SOUZA, Angela (org.), *Habitar contemporâneo – novas questões no Brasil dos anos 90*, FAU-UFBA, Salvador, 1997.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. "Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?" In *Correio da Cidadania*, nº252, julho, 2001.





O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística

Edesio Fernandes

Sumário

Este artigo descreve as principais inovações da ordem jurídico-urbanística no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001. Discute os avanços jurídicos promovidos, bem como identifica os temas e dificuldades que ainda precisam ser enfrentados. Nesse contexto, o artigo aponta a necessidade de uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre reforma jurídica, mudança institucional e mobilização social renovada em todos os níveis governamentais. Essa é a condição para que se dê o devido aproveitamento dos novos e significativos espaços políticos já criados pela nova ordem jurídico-urbanística, para assim reverter o padrão de exclusão socioespacial que tem caracterizado o desenvolvimento urbano no Brasil.

Introdução

Desde a década de 1980, um importante processo de reforma urbana tem sido gradualmente, mas de maneira consistente, promovido no Brasil. Mudanças legais e institucionais significativas têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e art.183), que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística. Esta foi consolidada com a aprovação, em 10 de julho de 2001, da Lei Federal nº 10.257. Abraçando de forma vigorosa a agenda sociopolítica da reforma urbana, o Estatuto da Cidade se propôs, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Presta-se, especialmente, a apoiar os governos municipais que se têm empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. Uma nova ordem institucional federal surgiu com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003.

Essa nova ordem jurídico-urbanística nacional tem sido sistematicamente ampliada, com a aprovação de diversas leis federais sobre aspectos variados da chamada questão urbana, assim como de uma série de decretos federais, medidas provisórias e resoluções do Conselho das Cidades, havendo outros importantes projetos de lei em discussão



55





no Congresso Nacional. Além disso, os princípios de política urbana do Estatuto da Cidade que estão na base dessa nova ordem jurídico-urbanística têm sido progressivamente adaptados às realidades estaduais e municipais com a aprovação de milhares de planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais; materializados em uma série de programas, projetos e ações governamentais em todas as esferas; e defendidos por inúmeras ações judiciais com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil organizada.

O Estatuto da Cidade vem sendo aclamado internacionalmente, e o Brasil foi inscrito no “Rol de Honra” da UN-HABITAT, em 2006, em parte por ter aprovado essa lei-marco, que consolidou uma ampla proposta de reforma jurídica formulada e defendida por vários setores e autores ao longo de décadas, em um processo histórico de disputas sociais, políticas e jurídicas.

Antecedentes

Todos os números e estatísticas existentes indicam, claramente, a escala e natureza complexa do processo de urbanização no Brasil, amplamente discutido há décadas na literatura acadêmica interdisciplinar. Em suma, a rápida urbanização gerou e continua gerando uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia. A despeito da longa tradição de centralização política, jurídica e financeira durante a maior parte do processo de urbanização, antes da criação do Ministério das Cidades, a falta de respostas governamentais adequadas na esfera federal — incluindo a natureza elitista e tecnocrática da limitada intervenção governamental então existente — foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do País. Isso foi agravado ainda mais pelas condições de exclusão política que resultaram do sistema jurídico em vigor até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual não apenas comprometeu as competências jurídico-políticas dos governos municipais e estaduais, como também afetou a qualidade política do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais.

Outro fator fundamental na criação e reprodução desse processo excludente de urbanização foi a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta e mesmo proibitiva quanto aos direitos de propriedade imobiliária que, ignorando o princípio da função social da propriedade que consta de todas as Constituições Federais desde 1934, seguiu afirmando o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade sem uma maior qualificação. Como resultado, por muitas décadas, o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária, via planejamento territorial e gestão urbana, era muito reduzido, especialmente no nível municipal. Até hoje, a maioria dos municípios brasileiros possui um conjunto insuficiente de leis urbanísticas básicas — que determina perímetros e aprova códigos de obras tradicionais — e, de modo geral, somente a partir de meados da década de 1960, as principais cidades estabelecem uma nova geração de leis de planejamento territorial de escopo ambicioso. Leis essas que foram, inicialmente, questionadas por proporem uma redefinição da concepção civilista da propriedade e por serem criadas no âmbito municipal.

A partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, o regime militar começa a ruir como resultado de uma combinação poderosa de fatores: a crescente mobilização social a partir de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes, e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas; pelo fortalecimento do governo municipal; bem como em uma escala menor, de rearranjos dentro do capital fundiário e imobiliário. As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970, incluindo as sementes do atual processo do orçamento participativo.

A Lei Federal nº 6.766, aprovada em 1979, resulta da mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais, definindo um marco conceitual da função social da propriedade, visando regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Logo a seguir, várias leis ambientais progressistas foram aprovadas, incluindo o reconhecimento pioneiro pela Lei Federal nº 7.347, em 1985, da ação civil pública para a defesa de interesses difusos em matérias ambientais, com a legitimidade para a ação sendo estendida para as ONGs que estavam surgindo. No nível municipal, os primeiros programas compreensivos de regularização de assentamentos informais em áreas urbanas foram formulados em 1983, em Belo Horizonte e Recife.

Um Movimento Nacional de Reforma Urbana emergiu nesse período, envolvendo parte dos movimentos sociais existentes, sindicatos e organizações acadêmicas, e começou a ganhar destaque dentro do processo de abertura política mais amplo que visava à redemocratização do País. Com o fortalecimento gradual de novo pacto sociopolítico nacional, havia amplo reconhecimento da necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas no País, levando assim ao notável, ainda que em diversos aspectos limitado, processo constituinte de 1986-1988.



A Constituição Federal de 1988

O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970 e, durante esse período, diversas Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas — 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana.

O próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular e grande parte do capítulo constitucional foi baseada na Emenda Popular de Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda Popular propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais:



autonomia do governo municipal;



gestão democrática das cidades;



direito social de moradia;



direito à regularização de assentamentos informais consolidados;



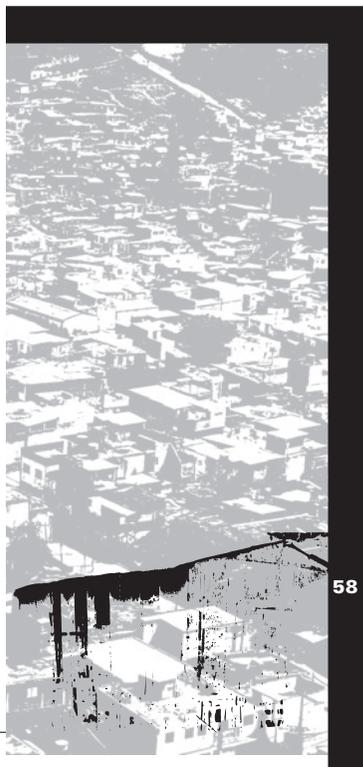
função social da propriedade urbana; e



combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.

Ao mesmo tempo, outra importante Emenda Popular, igualmente assinada por milhares de pessoas e organizações, propôs a aprovação de uma série de dispositivos constitucionais reconhecendo o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado. Em seguida a um processo de disputa acirrada no Congresso Constituinte, um capítulo progressista sobre preservação ambiental foi aprovado, juntamente com o capítulo pioneiro, ainda que limitado a dois artigos, sobre política urbana.

Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam viabilizar os programas de regularização fundiária tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber: parcelamento, utilização e edificação compulsórios, seguidos de imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação-sanção.



O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988 por uma série de instrumentos jurídico-políticos que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo. A autonomia do governo municipal também foi reconhecida em termos jurídicos, políticos e, em menor medida, também fiscais, de tal forma que o federalismo brasileiro é considerado por muitos analistas como um dos mais descentralizados do mundo. Lamentavelmente, a Constituição de 1988 não tomou uma postura adequada face à gestão metropolitana, tendo transferido aos Estados-membros a responsabilidade pela formulação de um arcabouço legal para o tema.

Naquele momento, não havia condições políticas para a aprovação do direito social de moradia. Já no que toca à questão do reconhecimento do princípio da função social da propriedade urbana, em vez de propor uma listagem de critérios formais a serem verificados (a exemplo do que já acontecia desde 1964 quanto à função social da propriedade rural), como resultado de debates intensos entre grupos antagônicos a seguinte fórmula constitucional foi aprovada: a propriedade urbana é explicitamente reconhecida como direito fundamental desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Pode-se dizer que, como resultado, mais do que tratar do direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trata do direito à propriedade.

Ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana — e o próprio reconhecimento desse direito individual fundamental — especialmente à aprovação de leis municipais de planejamento territorial, a intenção dos grupos conservadores no processo constituinte parecia ser a de transformar esse princípio em uma mera figura retórica. Afinal, a limitada experiência brasileira de planejamento urbano até então tinha sido amplamente ineficaz no que diz respeito ao poder do planejamento urbano de reverter as condições históricas de desenvolvimento urbano excludente no País. Pelo contrário, o desenvolvimento urbano informal — que ganhou uma dimensão ainda maior a partir da década de 1970 — resultou em grande medida da natureza elitista e tecnocrática do planejamento urbano implantado em diversas cidades. Face à impossibilidade de aprovar outra fórmula constitucional mais progressista, o Movimento Nacional de Reforma Urbana decidiu então tirar o máximo possível de proveito dessa situação e “subverter” a utilização dos dispositivos constitucionais aprovados, propondo um investimento consciente dos atores sociopolíticos e institucionais envolvidos na formulação de planos diretores municipais includentes e participativos em todo o País. Cabe notar que a Constituição Federal de 1988 deu um passo além, e adotou também o conceito das “funções sociais da cidade”, abrindo assim um amplo escopo jurídico — ainda pouco compreendido e aproveitado — para toda uma nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ele inerentes.





A nova ordem jurídico-urbanística na década de 1990

Ainda em 1989, o senador Pompeu de Sousa apresentou o Projeto de Lei nº 181, que visava regulamentar o capítulo sobre política urbana da nova Constituição. Contudo, antes mesmo que esse projeto fosse amplamente discutido, toda uma nova ordem jurídico-urbanística de base municipal foi criada com base direta na promulgação da Constituição. Isso gerou uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores. E o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Novos programas de regularização fundiária foram formulados e começaram a ser implementados em diversos municípios. Ênfase especial foi colocada na qualidade política desses novos processos decisórios da ordem urbanística local, com a participação popular sendo encorajada de diversas formas, desde a definição de políticas públicas em “conferências da cidade” à introdução de processos inovadores de orçamento participativo. Desde então, municípios como Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife e Belo Horizonte, dentre outros, têm ganhado um amplo reconhecimento internacional por suas estratégias de gestão urbana e compromisso com a agenda da reforma urbana.

Entretanto, a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana — como é a tradição no País — gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras. Como resultado dessas tensões, as organizações envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana criaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no começo da década de 1990 compreendia uma ampla série de organizações sociais e movimentos nacionais e locais.

O FNRU tem sido instrumental na promoção da bandeira e da agenda da reforma urbana. Três de seus principais objetivos, quando da sua criação, foram a incorporação do direito social de moradia na Constituição Federal de 1988, a aprovação do projeto de lei federal que regulamentava o capítulo constitucional sobre política urbana e a aprovação de um projeto de lei, originário da iniciativa popular, que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Ao mesmo tempo, o FNRU também reivindicou a criação pelo governo federal de um aparato institucional adequado, no nível nacional, que promovesse o planejamento e a política urbana.

Um longo processo de mobilização social e uma concorrida disputa política aconteceram ao longo da década de 1990 e início do novo século, dentro e fora do Congresso Nacional. Em 1999, a Lei Federal nº 9.790 regulamentou a ação de organizações da sociedade civil de interesse público, de forma a permitir que recebessem recursos públicos. O direito social de moradia foi finalmente aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, em 2000, e a Lei Federal nº 11.124, que criou o FNHIS, foi aprovada em 2005. De especial importância foi a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.

O Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais, quais sejam: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

a) As funções sociais da propriedade e da cidade

O princípio da função social da propriedade vinha sendo nominalmente repetido por todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada. Essa noção foi, em grande medida, uma figura de retórica por muitas décadas, já que, de modo geral, a ação efetiva dos setores privados ligados aos processos de desenvolvimento urbano pautou-se por outra noção, qual seja, a do direito de propriedade individual, considerado por muitos como direito irrestrito. A base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 — aprovado quando apenas cerca de 10% de brasileiros viviam em cidades, no contexto de um País ainda fundamentalmente agrário, mas que vigorou até 2002. Expressando a ideologia própria da tradição de legalismo liberal, o Código Civil defendia — ou pelo menos era essa a interpretação dos princípios civilistas que dominou por muito tempo — o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta. Ao longo do processo de urbanização no País, e em que pesem as mudanças drásticas ocorridas na sociedade brasileira nesse período, a ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano encontrou enormes obstáculos nessa interpretação civilista. Culminando um lento e contraditório processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de “olhar”, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada.

Isso foi feito especialmente pelo fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação do poder público, especialmente dos municípios, de controlar o processo de desenvolvimento urbano com a formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público o poder de, por meio de leis e diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano.



b) Uma “caixa de ferramentas”

Mais do que nunca, cabe aos municípios promover a materialização do novo paradigma das funções sociais da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística e ambiental municipal. Confirmando e ampliando o espaço constitucional garantido para a ação dos municípios (e em menor escopo também para os Estados e para a própria União) no controle do processo de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade não só regulamentou os instrumentos, urbanísticos e financeiros pela Constituição Federal de 1988, como também criou outros. Há na lei federal uma série de instrumentos jurídicos que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental. Todos esses instrumentos podem, e devem, ser utilizados de maneira combinada, devem promover não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente induzir ativamente os rumos de tais processos. Podem, dessa forma, interferir diretamente com — e reverter — o padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais e sobretudo especulativos que, tal como operam hoje, têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras.

De fato, a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento como o zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos etc., com os novos instrumentos — parcelamento/edificação/utilização compulsórios, tributação extrafiscal progressiva, desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção etc. — abriu uma nova série de possibilidades para a construção pelos municípios de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível face ao quadro das graves questões sociais e ambientais nas cidades.

Contudo, a utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios depende, fundamentalmente, da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística e ambiental municipal, começando com a lei do Plano Diretor. Nesse contexto, é de fundamental importância que os municípios promovam ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas e ambientais condizentes com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade. Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, dentre outras categorias, receberam o prazo de cinco anos para formular e aprovar seus planos diretores. Aproximadamente 1.500 municípios (dos cerca de 1.650 que tinham a obrigação legal de fazê-lo) já aprovaram e/ou estão em fase de discussão de seus planos diretores. A qualidade política e técnica desses planos municipais têm variado enormemente, mas nunca antes se produziu tanta informação sobre as cidades brasileiras (o que em si já é um avanço).



c) Planejamento, legislação e gestão – e o financiamento do desenvolvimento urbano

Outra dimensão fundamental do Estatuto da Cidade, novamente consolidando e ampliando a proposta básica da Constituição Federal de 1988, diz respeito à necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e legitimar plenamente a nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental. O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas — via audiências, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e sobretudo pela prática do orçamento participativo — é tido como sendo essencial para democratizar os processos decisórios locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo das leis e políticas urbanas.

Além disso, a lei federal enfatizou a importância do estabelecimento de novas relações entre o setor estatal, o setor privado e a comunidade, especialmente nas parcerias público-privadas, consórcios públicos e consórcios imobiliários, e das operações urbanas consorciadas, que têm de se dar dentro de um quadro jurídico-político claro e previamente definido, incluindo mecanismos transparentes de controle fiscal e social. Uma preocupação original com o financiamento do desenvolvimento urbano foi traduzida de diversas formas, em especial pelos princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação, para a comunidade, das mais-valias urbanísticas geradas pela ação do poder público, não apenas com obras e serviços, mas também pela própria legislação urbanística. Também nesse contexto, é preciso para a materialização dos princípios do Estatuto da Cidade que os municípios promovam uma reforma compreensiva de suas leis e processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa, de forma a efetivar e ampliar as possibilidades reconhecidas pelo Estatuto da Cidade.



d) Regularização fundiária de assentamentos informais consolidados

A outra dimensão de fundamental importância do Estatuto da Cidade diz respeito aos institutos e instrumentos jurídicos reconhecidos para a promoção, especialmente pelos municípios, de programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, dentro do contexto mais amplo introduzido pela Constituição Federal de 1988 no qual cabe, sobretudo às políticas públicas municipais, promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. Além de regulamentar os institutos já existentes do usucapião especial urbano e da concessão de direito real de uso, que devem ser preferencialmente usados pelos municípios para a regularização das ocupações respectivamente em áreas privadas e em áreas públicas, a nova lei avançou no sentido de admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva. Ênfase especial foi colocada na demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Diversos dispositivos importantes foram aprovados de forma a garantir o registro de tais áreas informais nos cartórios imobiliários, que, em muitos casos, têm colocado sérios obstáculos às políticas de regularização. Deve-se ressaltar que o Estatuto da Cidade faz repetidas menções à necessidade de que tais programas de regularização fundiária se pautem por critérios ambientais.

A seção do Estatuto da Cidade que propunha a regulamentação de um terceiro instrumento, qual seja, a concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas, foi vetada pelo Presidente da República por razões jurídicas, ambientais e políticas. Contudo, dada sobretudo à mobilização do FNURU, em 4 de setembro de 2001 foi assinada pelo Presidente a Medida Provisória nº 2.220, que reconheceu, em determinadas condições e respeitados certos critérios ambientais, o direito subjetivo (e não apenas como prerrogativa da administração pública) dos ocupantes de imóveis de propriedade pública — inclusive municipal — à concessão de uso especial para fins de moradia. A Medida Provisória também estabeleceu em que condições o poder público municipal pode promover a remoção dos ocupantes de áreas públicas para outras áreas mais adequadas, sobretudo do ponto de vista ambiental. Trata-se de medida de extrema importância social e política, mas que tem exigido um esforço jurídico, político e administrativo articulado dos municípios de forma a responder às situações existentes de maneira juridicamente adequada, e também de forma condizente com os outros interesses sociais e ambientais da cidade como um todo.



A ampliação da ordem jurídico-urbanística

A ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade tem sido desde então complementada por importantes novas leis federais, como as que regulamentam as parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079, de 2004), os consórcios intermunicipais (Lei Federal nº 11.107, de 2005) e a política nacional de saneamento (Lei Federal nº 11.445, de 2007). Um processo significativo de mudança institucional com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003, merece destaque e tem dado suporte sociopolítico a esse movimento fundamental de reforma jurídica.

Um esforço legislativo ainda maior tem sido feito quanto à questão da regularização fundiária, de forma a garantir a efetivação e materialização dos direitos sociais reconhecidos, o que requer a superação de obstáculos jurídicos ainda colocados pela legislação federal — urbanística, ambiental, cartorária e processual — em vigor. A Lei Federal nº 10.931/2004 estabeleceu a gratuidade do registro imobiliário nos programas de regularização; a Lei Federal nº 11.481/2007 foi aprovada no sentido de facilitar os processos de regularização fundiária pelos municípios nos assentamentos informais consolidados em terras da União; a Lei Federal nº 11.888, de 2008, instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização; a Lei Federal nº 11.952, de 2009, regulamentou a regularização fundiária em áreas urbanas da Amazônia Legal; e a Lei Federal nº 11.977, também de 2009, foi aprovada para regulamentar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida e para facilitar a regularização fundiária de assentamentos informais. Uma ampla discussão nacional tem ocorrido acerca da revisão da referida Lei Federal nº 6.766, de 1979 (Projeto de Lei nº 3.057, de 2000), que regulamenta os parcelamentos do solo para fins urbanos e a regularização de assentamentos informais.



Um processo de disputas

A história da formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputas de interesses. Foram necessários mais de 10 anos de discussões e modificações de toda ordem para que o projeto de lei original fosse finalmente aprovado. E, ainda que tenha sido por unanimidade, o texto final da lei revela as muitas dificuldades do processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses distintos existentes sobre a questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. Contudo, as disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaram o processo histórico de construção dessa lei-marco não desapareceram com a aprovação do Estatuto da Cidade — pelo contrário, a aplicação e interpretação dos princípios da lei federal têm gerado disputas renovadas entre juristas, urbanistas, promotores imobiliários e movimentos sociais organizados.

Depois de aprovada pelo Congresso Nacional, a nova lei foi encaminhada para a sanção e/ou vetos do presidente da República. Uma polêmica entre juristas foi intensamente explorada, e mesmo fomentada, por setores contrários à aprovação de vários dos seus princípios e instrumentos, no sentido de arguir sua inconstitucionalidade e assim justificar o veto presidencial. No final desse processo, foram vetados apenas alguns dispositivos sobre questões específicas, mas, nem por isso, as controvérsias entre juristas diminuíram. Embora frequentemente mascarada por discussões aparentemente técnicas acerca de aspectos formais da nova lei, o que sempre esteve em jogo — dentro e fora da discussão no Congresso Nacional — é a forte resistência dos grupos conservadores ligados ao setor imobiliário à nova concepção — proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade — dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio constitucional das funções sociais da propriedade

e da cidade. De fato, na base de muitas das críticas à nova lei, pode-se observar uma visão distorcida dos princípios civilistas, que ainda orientam grande parte da doutrina jurídica e da jurisprudência, de que existiria um direito de propriedade “natural”, intocável, quase sagrado, sem maior preocupação com outros interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano.

Em parte, esse problema resulta do currículo obsoleto dos cursos de Direito que, na sua maioria, ainda não ensinam Direito Urbanístico, mas incluem quatro anos e meio de discussões formais sobre o Direito Civil (o novo Código Civil, de 2002, já nasceu ultrapassado em muitos aspectos). Isso certamente tem dificultado a mudança de “olhar” sobre a questão urbana: muitos juristas ainda olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado, e naturalmente não veem ou entendem nada além dos interesses individuais dos proprietários. Os juristas voltados para a ação do poder público justificam a aplicação de restrições administrativas externas ao exercício da propriedade urbana, mas não entendem que a propriedade é essencialmente uma fonte de obrigações sociais: a função social está exatamente no poder de obrigar intrinsecamente decorrente da propriedade, e não meramente nas limitações administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia. Em relação a uma forma específica de propriedade — a da propriedade imobiliária —, por razões históricas e políticas, o Estado brasileiro não conseguiu reformar o liberalismo jurídico clássico, e por isso ainda não conseguiu promover reforma agrária, nem reforma urbana. As cidades brasileiras — fragmentadas, segregadas, excludentes, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais — são o resultado desse fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade tão somente um valor de troca, não dá conta das questões sociais e ambientais, e sobretudo das necessidades dos mais pobres.

Historicamente, tem sido um desafio enorme enfrentar a ideia de que os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo e seus recursos não podem ficar tão somente a cargo de interesses individuais e das forças do mercado. Regular esses processos em alguma medida é central para que se encontre um equilíbrio entre interesses e direitos individuais, por um lado, e, por outro lado, direitos coletivos e interesses sociais, ambientais e culturais. No entanto, ainda resiste a mitologia jurídico-cultural de que a propriedade é apenas fonte de direitos — e não de obrigações sociais. A interpretação de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta — possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal. De modo geral, as tentativas de regulação, via planejamento urbano, inclusive na atual leva de planos diretores municipais, ainda não conseguiram estabelecer uma relação clara com as forças do mercado imobiliário. Isso gera, com frequência, forte aumento dos preços de terrenos e determina, assim, novas formas de segregação socioespacial. Embora um dos princípios da estrutura política urbana definido no Estatuto da Cidade (e como tal não se trata de faculdade do Poder Público, mas sim de uma obrigação) seja o planejamento urbano com participação da comunidade, o que se tem praticado, na maioria das cidades brasileiras, não envolve a comunidade seja no debate sobre a valorização imobiliária gerada pela ação do Poder Público, seja nas obras e serviços que valorizam os bens de particulares, seja na formatação de legislação urbanística que modifica as possibilidades de uso e ocupação do solo.



Outro tema de disputa tem sido a questão ambiental. De várias maneiras, o Estatuto da Cidade encampou de maneira exemplar a proposta de integração entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental no contexto da ação municipal, compatibilizando a “agenda verde” e a “agenda marrom” das cidades, e também por isso tem sido aclamado internacionalmente por refletir as bases centrais do debate internacional sobre as condições de materialização do paradigma do desenvolvimento sustentável. Também nesse contexto, sua efetiva materialização em leis e políticas públicas e sobretudo sua efetivação em estratégias e programas de ação urbano-ambiental, contudo, vai depender fundamentalmente da ação dos municípios e da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Contudo, existe em muitas cidades um conflito aparente entre a questão da ocupação crescente de áreas de preservação permanente ou de áreas não edificáveis *versus* o direito social à moradia. Trata-se de um falso conflito, já que, na verdade, os dois valores são constitucionalmente protegidos e têm a mesma raiz, qual seja, a noção das funções sociais da propriedade e da cidade. De imediato, há que se separar as situações atuais consolidadas de situações futuras: que todos os esforços sejam feitos no sentido de, pelo menos, minimizar futuras ocupações em áreas ambientais, o que requer não apenas fiscalização, mas, sobretudo, oferta adequada de opções de acesso ao solo com serviços e à moradia nas cidades para os pobres, seja pelas políticas públicas, seja pelas forças de mercado. Também é necessária a formulação de uma política de preservação e conservação adequada, devidamente territorializada, com estratégias de manejo e monitoramento. Dito isso, há que se fazer algo urgentemente em relação às situações existentes, o que requer entender que soluções ótimas e ideais não são possíveis, temos de buscar não soluções inadmissíveis, mas soluções possíveis. Trata-se de tarefa pragmática que requer o máximo de mitigação e compensação de danos ambientais, mas com remoção da população apenas em casos extremos e com alternativas aceitáveis.

Outro tema de disputa tem sido a questão da democratização do registro imobiliário, especialmente no contexto dos programas de regularização. Em especial, tem havido um esforço de simplificar, uniformizar e baratear os procedimentos de registro imobiliário, já que o registro é constitutivo da propriedade na tradição jurídica brasileira e se propõe a garantir a segurança jurídica das transações imobiliárias. Para esse fim, há que se trabalhar mais de perto com os cartórios, para transformá-los em parceiros dos programas de regularização, trazendo-os para dentro do processo de regularização, desde o começo, para a busca de soluções jurídicas criativas que sejam viáveis, e encontrando as melhores maneiras de distribuição dos ônus e responsabilidades envolvidos. Há, contudo, obstáculos estruturais cuja solução vai depender dos rumos da reforma do judiciário.

Da mesma forma, de mais difícil equacionamento tem sido a questão da facilitação dos procedimentos judiciais, sobretudo para que as ações de usucapião coletivo sejam viáveis. As dificuldades e os custos envolvidos são enormes. Contudo, a aprovação de direitos coletivos não tem sentido se os canais processuais para seu reconhecimento também não forem coletivizados; não basta o rito sumário, é preciso criar procedimentos judiciais coletivos ágeis que levem em conta a natureza da questão. Também nesse tema uma discussão mais ampla tem de se dar no contexto da reforma do judiciário e do Código de Processo Civil.



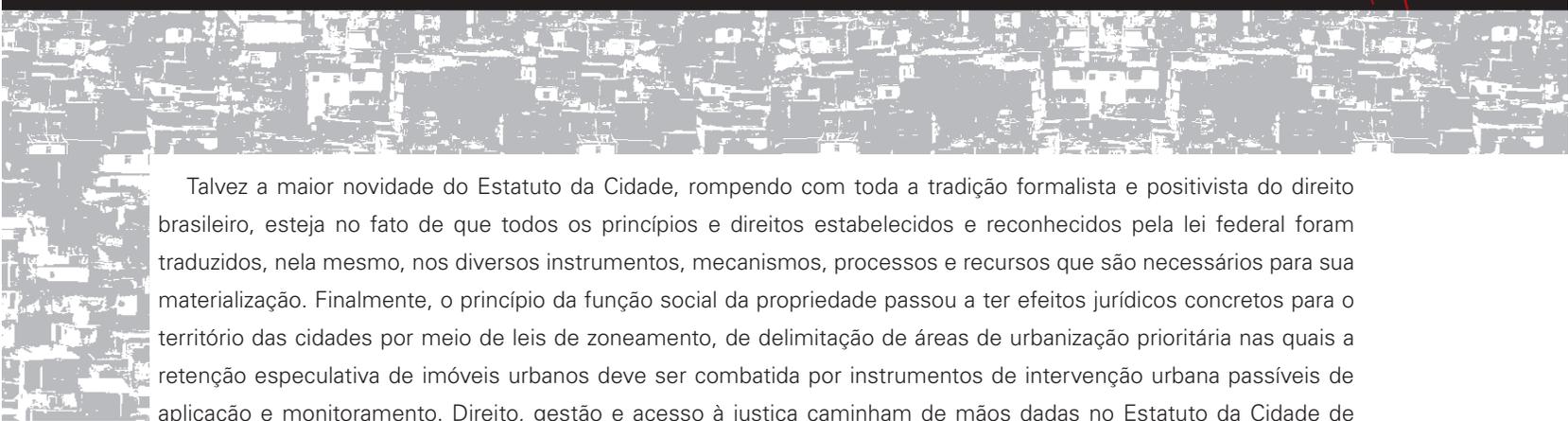
As condições para avançar

Decorridos oito anos desde sua aprovação, o Estatuto da Cidade anda despertando avaliações contraditórias. Em que pese seu enorme reconhecimento internacional, mesmo depois da formulação e/ou aprovação pelos municípios de cerca de 1.500 planos diretores como cumprimento da obrigação legal decorrente da lei federal, de vários setores surgem comentários revelando certa descrença em relação às possibilidades e ao alcance da lei, já que as realidades urbanas do País ainda não foram significativamente alteradas. Já os que defendem o Estatuto da Cidade geralmente alegam que qualquer avaliação sobre sua efetividade seria precipitada. Muito mais tempo será necessário para que seus efeitos sejam sentidos, sobretudo se considerados o enorme déficit habitacional e o volume acumulado de problemas urbanos, sociais e ambientais decorrentes da natureza excludente da política urbana pré-Estatuto da Cidade — e mesmo pré-Ministério da Cidade, já que uma das principais razões de ser desse Ministério criado em 2003 é exatamente criar as condições para que a União, os Estados e, sobretudo os Municípios possam atuar, juntamente com a sociedade, para a materialização dos princípios de política urbana determinados pelo Estatuto da Cidade.



A aprovação do Estatuto da Cidade inegavelmente consolidou a ordem constitucional no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em políticas e programas vai, sobretudo, depender da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais. Ou seja, do quadro regulatório e institucional que for criado por cada município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente pela aprovação de planos diretores adequados e dos processos locais de gestão urbana. O papel dos municípios é crucial para reverter o padrão excludente de desenvolvimento urbano no Brasil. Mas, a escala da questão urbana no Brasil é tamanha, e tão grande é a urgência de enfrentá-la devido a todas suas implicações jurídicas, sociais, ambientais, financeiras etc., que não se pode mais falar apenas em políticas municipais: ampla articulação intergovernamental se faz necessária, especialmente pelo envolvimento dos Estados, que até agora na sua maioria não formularam uma política urbana e habitacional clara (inclusive no que diz respeito às terras devolutas e outras terras estaduais), e da União, gerando um contexto de políticas nacionais. Além disso, a promoção de reforma urbana no Brasil requer políticas públicas que envolvam o setor comunitário, o setor voluntário, a academia e o setor privado. Há lugar para todos, e necessidade de todos.

“Boas” leis como o Estatuto da Cidade, por si só, não mudam a realidade; já as “más” leis podem colocar obstáculos intransponíveis para a ação da sociedade e das administrações públicas comprometidas com a promoção de reformas significativas. Mesmo em um quadro jurídico hostil, é possível promover avanços jurídico-urbanísticos importantes, desde que exista um sólido pacto sociopolítico que dê suporte à ação do poder público. O Estatuto da Cidade consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, todos direitos da coletividade aos quais corresponde a obrigação do poder público de promover uma política urbana que garanta as funções sociais da cidade e da propriedade. Não se trata mais tão somente de uma questão da alçada do poder discricionário do Poder Público, que faz o que quer, quando e como quiser. Da mesma forma, os proprietários de imóveis urbanos passaram a se submeter a um conceito de cidade na qual, mais do que nunca, o seu direito individual de propriedade não pode ser considerado absoluto, já que deve observar as regras de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor. Resta criar um sólido pacto sociopolítico para garantir sua efetividade.



Talvez a maior novidade do Estatuto da Cidade, rompendo com toda a tradição formalista e positivista do direito brasileiro, esteja no fato de que todos os princípios e direitos estabelecidos e reconhecidos pela lei federal foram traduzidos, nela mesmo, nos diversos instrumentos, mecanismos, processos e recursos que são necessários para sua materialização. Finalmente, o princípio da função social da propriedade passou a ter efeitos jurídicos concretos para o território das cidades por meio de leis de zoneamento, de delimitação de áreas de urbanização prioritária nas quais a retenção especulativa de imóveis urbanos deve ser combatida por instrumentos de intervenção urbana passíveis de aplicação e monitoramento. Direito, gestão e acesso à justiça caminham de mãos dadas no Estatuto da Cidade de maneira exemplar: como resultado, planos diretores já foram anulados por falta de participação popular efetiva; prefeitos já correm o risco de perder seus mandatos por improbidade administrativa; ações civis públicas de todo tipo têm sido propostas em defesa da ordem urbanística e do direito à cidade sustentável; notáveis avanços na regularização fundiária têm acontecido em muitos municípios, com as novas leis que complementam o marco legal inaugurado pelo Estatuto da Cidade. Outros avanços também já foram feitos na proteção do patrimônio cultural e ambiental; comunidades participam de consultas públicas acerca de temas de planejamento urbano antes restritos a arquitetos e urbanistas; estudantes passaram a estudar Direito Urbanístico nas (ainda poucas) cadeiras gradualmente introduzidas nas faculdades de Direito, movimento esse indispensável para a divulgação da nova cultura jurídica sobre a cidade trazida pela nova lei etc. Defender o paradigma inovador da ordem jurídica contido no Estatuto da Cidade é fundamental para que novos avanços da reforma urbana possam acontecer — com políticas públicas, processos sociopolíticos, ações judiciais e decisões jurisprudenciais cada vez mais comprometidos com o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade e com a bandeira do direito à cidade. Para tanto, é crucial que juristas, urbanistas e a sociedade brasileira se deem conta de que a aprovação do Estatuto da Cidade não encerrou a batalha pela reforma urbana no Brasil, muito pelo contrário. Embora tenha sido uma vitória importante, há uma disputa renovada em torno do sentido da política urbana ocorrendo em todas as cidades brasileiras e também nos tribunais.

O Estatuto da Cidade tem, com certeza, muitas defasagens, limitações, e especialmente problemas de escala para os quais ele se mostra impotente, como a omissão no tratamento das áreas rurais, áreas ambientais, bacias hidrográficas, áreas metropolitanas etc. Tais mudanças mais profundas não podem ser introduzidas topicamente no Estatuto da Cidade, já que dependem, em última análise, de mudanças no próprio pacto federativo. Outros defeitos poderiam ser apontados, mas é inegável que muito já se avançou e que o próprio marco jurídico inaugurado pelo Estatuto da Cidade começou a ganhar corpo. Contudo, em que pesem os avanços incontestes, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente, e são muitos os obstáculos a serem superados para que os efeitos da reforma jurídica e institucional se manifestem de maneira mais acentuada.

Acima de tudo, a experiência brasileira tem claramente demonstrado que a reforma urbana requer uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional. Esse é um processo aberto, cujo resultado na qualidade das mudanças estão intrinsecamente ligados à capacidade de a sociedade efetivamente exercer seu direito de participar do processo de ordenamento urbanístico da cidade. As regras do jogo foram substancialmente alteradas a favor de novo paradigma que beneficie esse novo ordenamento. O que resta saber é se os novos espaços políticos criados serão, ou não, devidamente usados pela sociedade brasileira de forma a fazer avançar a agenda da reforma urbana no País. Para além da lei, é necessário garantir uma justa gestão da política urbana. Este é o maior desafio do Direito Urbanístico brasileiro no presente: territorializar o ideário de reforma urbana contido no Estatuto da Cidade e garantir o direito à cidade. Defender esse novo arcabouço legislativo e lutar pela efetividade da nova ordem jurídico-urbanística nele contida é fazer por merecer o Estatuto da Cidade!



Estatuto da cidade: a construção de uma lei

José Roberto Bassul



Introdução

No Brasil, a primeira Constituição a tratar da questão urbana foi a de 1988, promulgada quando as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população.

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a caracterizar o Brasil a partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção aos núcleos urbanos (CHAFFUN, 1996, pp. 18-19). Esse processo de urbanização tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970, no chamado “período desenvolvimentista”. Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano.

Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desparelhados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. A cidade cindiu-se. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência.

O planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro, acentuou seus efeitos. A gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.



Crescentes, as demandas sociais pelo suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Muito ativas na década de 1970, essas organizações, então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras.

Com atuação em duas vertentes, a do território físico e político das cidades e a da proposição de normas jurídicas especiais, o MNRU, embora em vários momentos enfatizasse o aspecto legislativo de suas propostas, conduziu ambas as frentes de atuação de forma complementar.

Semeado por debates e embates, o ideário da reforma urbana ganhou corpo conceitual e maior consistência política no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujo regimento não apenas previa a realização de audiências públicas como também admitia a apresentação de propostas de iniciativa popular. Por essa via, a das chamadas “emendas populares”, o tema da política urbana incorporou-se ao processo constituinte com maior expressão social, o que ensejou seu reconhecimento político. Fruto da Constituição promulgada em 1988, o Estatuto da Cidade, aprovado treze anos depois, trouxe aplicabilidade às normas constitucionais, especialmente em relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Foi um longo caminho. O registro dessa trajetória constitui o propósito deste artigo.



Aspectos históricos

A institucionalização da questão urbana em âmbito federal¹ encontra suas mais remotas referências no ano de 1953, por ocasião do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte (MG). O documento final do evento propôs a edição de uma lei para criar, no governo central, um ministério especializado em habitação e urbanismo (SERRAN, 1976, pp. 28-29). No ano seguinte, o IV Congresso, realizado de 17 a 24 de janeiro, na cidade de São Paulo, reiterou essa reivindicação.

Em 1959, o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) publicou uma proposta de projeto de lei, denominada “Lei da Casa Própria”. Essa proposta legislativa, encaminhada aos candidatos à presidência da República nas eleições de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros, propunha a constituição de “sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição de casa própria”, a vinculação entre reajuste de prestação e aumento de salário, a retomada do imóvel (mediante indenização) em caso de inadimplemento do comprador, bem como a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Essa última sugestão foi implementada em 1962, no governo de João Goulart, que assumira o poder após a renúncia de Jânio Quadros.

1. O Brasil é uma república federativa, composta pela “união indissolúvel” dos estados e municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1º, *caput*).

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), conhecido como “Seminário do Quitandinha”, do qual participaram “tanto políticos (como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado durante o regime militar) quanto técnicos e intelectuais” (SOUZA, 2002, pp. 156-157), resultou num documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades. Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, mas também, e sobretudo, expunham princípios e fundamentos que, décadas depois, seriam incorporados à ordem jurídica.

São exemplos do caráter pioneiro e da atualidade desse documento afirmações, entre muitas outras, como as seguintes:



1. “o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...)”;
2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;
3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;
4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...)”;
5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;
6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;
7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;
8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;
9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (SERRAN, *op. cit.*, pp. 55-58).



Estavam, portanto, nesse texto histórico os princípios fundamentais que, mais tarde, e com maior ênfase em seus aspectos sociais, viriam a ser defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na Assembleia Nacional Constituinte. No começo de 1963, com base nessas propostas² e no auge da campanha popular pelas “reformas de base”, como se dizia então, o governo de João Goulart encaminha sua Mensagem anual ao Congresso Nacional, na qual aborda a questão habitacional brasileira nos seguintes termos:



“Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do País, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhe adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população”.

Abortado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado ao Congresso Nacional.

Embora a questão urbana já fosse importante naquele ambiente político e o Seminário do Quitandinha tivesse, de fato, influenciado as decisões políticas, “a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na mesma época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária” (SOUZA, 2002, p. 157).

Talvez por essa razão, frustradas as precursoras iniciativas de legislação urbana do governo Goulart, os governos militares tenham logo aprovado uma lei para tratar da questão agrário-rural, o Estatuto da Terra e, no que se refere à problemática urbana, feito regredir o debate, circunscrevendo-o à política habitacional, por meio da criação, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH)³. A ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970.

À proporção que os problemas urbanos se agravavam, as críticas à atuação do BNH, muito voltado para a abordagem financeira da produção habitacional, avolumavam-se. No início da década de 1970, o BNH estendeu sua atuação para programas de saneamento e o governo federal instituiu as primeiras Regiões Metropolitanas — tentativa de tratar as questões que ultrapassavam a jurisdição municipal — bem como criou a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR).

2. Conforme Jorge Wilhelm (1965, p. 161).

3. Criado em 1964 pelo governo militar que assumira o poder, o BNH destinava-se a financiar programas habitacionais. Em relação à habitação popular, apoiava a “remoção” de favelas e a transferência dos moradores para “conjuntos habitacionais”. A maior parcela dos recursos aportados, contudo, dirigiu-se a incorporações imobiliárias voltadas para a demanda habitacional da classe média. O sistema instituído em 1964 incluía, ao lado do BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que tinha o objetivo de orientar a elaboração dos planos diretores municipais. O SERFHAU foi extinto em 1974 e o BNH, em 1986.

Ainda não havia, entretanto, nenhuma proposta legislativa com o objetivo de promover a adoção de políticas que promovessem o acesso dos mais pobres aos serviços e equipamentos urbanos. Durante o regime militar, a primeira tentativa nesse sentido ocorreu no âmbito da CNPU, depois transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), onde, em 1976, foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, baseado na constatação de que “as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p. 57).

A notícia de que estava em elaboração esse anteprojeto vazou para a imprensa, o que “suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais e semanários da época, um dos quais alertava os leitores para o fato de o governo militar pretender ‘socializar’ o solo urbano” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 12). O governo recuou.

As reivindicações sociais, no entanto, cresciam. A campanha eleitoral de 1981, no que seria a primeira eleição direta de governadores após o golpe de estado de 1964, trouxe a questão urbana para a pauta política nacional. Em 1982, a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (CNBB, 1982).

No ano seguinte, o governo do general João Figueiredo, que tinha como Ministro do Interior (responsável pela questão urbana) o coronel Mário Andreazza, motivado pelo risco “de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário” (RIBEIRO e CARDOSO, op. cit., p. 13), finalmente envia ao Congresso Nacional o projeto elaborado no CNDU. Embora fosse uma versão já abrandada pela exclusão de certos institutos, como a “concessão da posse da terra aos moradores urbanos que apresentavam condições ilegais de ocupação” (GRAZIA, 2002, p. 21), a proposição conservava a essência⁴ do anteprojeto de 1976.



4. Segundo Adauto Cardoso (*apud* GRAZIA, 2002, p. 20), uma versão anterior do projeto havia sido publicada, “sem a permissão governamental”, no jornal O Estado de S. Paulo, de 27/1/1982, o que teria ensejado reações a essa possibilidade de regularização fundiária. É interessante notar que essa mesma polêmica ressurgiria na Assembleia Nacional Constituinte e, quase duas décadas depois, por ocasião da sanção do Estatuto da Cidade.

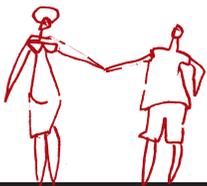


O projeto da Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), que ganhou o número 775/83, objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades”, por meio de diretrizes e instrumentos como, entre muitos outros:

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
3. o direito de preempção (preferência);
4. a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
5. o direito de superfície;
6. o controle do uso e ocupação do solo;
7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
11. o estímulo à participação individual e comunitária;
12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
13. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

Muitos de seus institutos constaram da Emenda Popular da Reforma Urbana⁵, que viria a ser apresentada quatro anos depois à Assembleia Nacional Constituinte de 1986. Importa lembrar que estava ainda em vigor a Constituição do regime militar, de 1967/1969, que, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário do regime, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. Na verdade, a proposição legislativa baseava-se tão somente no frágil abrigo constitucional proporcionado pelo então ainda impreciso princípio da função social da propriedade.

A apresentação do projeto foi, portanto, uma indiscutível ousadia. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado novamente tachava o projeto de “comunista”, como, aliás, costumava acontecer então com as iniciativas de índole democrática. A revista *Visão*, de São Paulo, porta-voz do empresariado conservador, que apoiava o governo, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. O Projeto de Lei (PL) 775/83 nunca foi posto em votação no Congresso Nacional.



5. Ao examinar comparativamente o Projeto de Lei 775/83 (LDU) e a Emenda Popular da Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31), embora ressalve a diferença entre a ênfase da LDU no planejamento urbano e a da Emenda na participação popular, afirma que “a emenda popular se move no campo de discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU”.

O processo constituinte e a Emenda Popular da Reforma Urbana

A redemocratização do País, ocorrida em 1985, ensejou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Seu processo de funcionamento “foi ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 20).

Em todo o processo, foram amplas as possibilidades de participação popular desde o início dos trabalhos. Somente a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte realizou doze audiências públicas (ARAÚJO, 2009, p. 377). A mais relevante entre as variadas formas de participação democrática no processo constituinte foi, contudo, a das “emendas populares”.

A partir do primeiro projeto, sistematizado em 15 de julho de 1987, foram admitidas, ao lado daquelas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana.

Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (MARICATO, 1988), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas.

Disposta em vinte e três artigos, a Emenda pretendia, em resumo, consignar na Constituição:



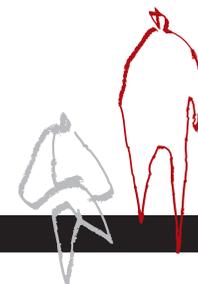
1. o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;
2. a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
4. a iniciativa e o veto popular de leis;
5. a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
6. a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
7. a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
8. a separação entre direito de propriedade e direito de construir;
9. o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

- 
10. o direito a moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;
 11. a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;
 12. o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
 13. a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário-mínimo mensal;
 14. a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo.

Como seria de se esperar, a Emenda Popular da Reforma Urbana suscitou reações. Em artigo publicado na *Folha de São Paulo* de 20/8/1987, dia seguinte ao da apresentação da Emenda, o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), também presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criticou-a firmemente ao considerar que a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria apenas 5% “dos recursos necessários para construir uma habitação digna”.

A arquiteta Ermínia Maricato, professora da Universidade de São Paulo (USP) e, então, diretora do Sindicato dos Arquitetos daquele Estado, que havia defendido a Emenda perante o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, encarregou-se de refutar tais afirmações em artigo no mesmo jornal. Lembrou que o custo relativamente baixo do solo na produção da moradia se dava em “conjuntos habitacionais praticamente ‘fora’ das cidades” e que a “retenção especulativa da terra contribui para essa situação”.

A transcrição desse debate se presta a exemplificar o ambiente conflituoso em que a proposta da reforma urbana foi examinada, tendo resultado no seguinte texto constitucional:





“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.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

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.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o MNRU mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal. De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com o usucapião urbano (MARICATO, 1988).

Promulgada a Constituição, fruto do “acordo possível”, a maior parte dos aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passará a depender de uma lei federal. Começava a nascer o Estatuto da Cidade.



O Estatuto da Cidade

Projeto inicial e primeiras reações

A despeito de seus antecedentes e da natureza de seu conteúdo, o projeto de lei que acabou transformado no Estatuto da Cidade não se originou de um parlamentar que fosse arquiteto, urbanista, advogado, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social, ou tivesse sido líder de movimentos populares pró-moradia, nem que, muito menos, fosse empresário ou alimentasse vínculos com o capital imobiliário. O autor do projeto foi o senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, que, nascido em 1916 e falecido em 1991, não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto, já bastante modificado, ocorrida em 2001.

O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu a identificação oficial de “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)”. Com parecer favorável do relator, senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceria por 11 anos e seria reformulado.

Na Câmara, denominado PL 5.788/90, o projeto, por já ter sido votado, passou a funcionar como uma espécie de “locomotiva”, à qual foram anexados dezessete “vagões”, proposições (de menor ou maior abrangência) sobre o mesmo tema, com origem na própria Câmara dos Deputados. Os autores desses projetos, com as respectivas datas de apresentação, são os deputados Raul Ferraz (1989), Uldorico Pinto (1989), José Luiz Maia (1989), Lurdinha Savignon (um em 1989 e outro, em coautoria, em 1990), Ricardo Izar (um em 1989 e outro em 1991), Antônio Brito (1989), Paulo Ramos (1989), Mário Assad (1989), Eduardo Jorge (1990, em coautoria), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) e Fernando Lopes (1997).

Dentre todos esses, devem ser destacados o do deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), que, na verdade, “constitui-se do substitutivo apresentado pelo deputado ao PL 775/83 com suas adaptações à Constituição de 1988” (MOTTA, 1998, p. 211); os de Lurdinha Savignon (PT-ES) e Eduardo Jorge (PT-SP), elaborados com a participação do MNRU; e o do deputado Nilmário Miranda (PT-MG). Esse último espelhou o esforço de consenso que seria tentado, em 1993, por um grupo de trabalho formado por representantes indicados pelo deputado Luiz Roberto Ponte, ligado ao empresariado, e pelo próprio Nilmário Miranda, vinculado ao movimento da reforma urbana.

Na justificção de seu projeto, Pompeu de Sousa afirmava que pretendia conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.



Textos produzidos pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP)⁶ dão a medida da avaliação que os proprietários imobiliários ligados à instituição faziam do projeto ao considerar que o Estatuto da Cidade investia “contra dois princípios da ordem natural, consagrados pela doutrina social da Igreja e arraigados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa” (TFP, 2004, p. 5).

As definições do projeto relativamente à função social da propriedade e ao abuso de direito sofreram restrições radicais de vários setores do empresariado urbano. “O setor empresarial não aceitou nem mesmo iniciar um debate sobre elas” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 7).

Também havia oposição do segmento empresarial à proposta de usucapião coletivo. Para Vicente Amadei, assessor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP)⁷, que representou a posição do empresariado urbano em muitos momentos do debate legislativo, tratava-se de “um incentivo à invasão” (DM, 1992, p. 34).

O Estatuto da Cidade foi igualmente repudiado pelos empresários da construção civil e do mercado imobiliário que participaram do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992. No relatório final do encontro, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerava que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares” (DM, 1992, p. 34).

Como se observa, embora fossem distintas e até potencialmente conflitantes, as várias frações do capital imobiliário urbano (proprietários de terras, construtores e incorporadores) pareciam uníssonas na rejeição ao projeto do Estatuto da Cidade.

Em sentido contrário, no âmbito do movimento pela reforma urbana, o projeto era muito bem acolhido. Desde a promulgação da Constituição de 1988, esse movimento passou a lutar pela edição da lei federal requerida no capítulo da política urbana, como meio para tornar eficazes seus dispositivos. Para o MNRU, segundo o jurista Nelson Saule Jr., “desde o início da década de 90, o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado ‘Estatuto da Cidade’ [foi considerado] o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição brasileira” (Saule Jr., 2003, p. 1).

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei.

A disputa parlamentar estava lançada.



6. Organização social de perfil ultraconservador, voltada para a defesa incondicional do direito de propriedade.

7. Instituição empresarial, representativa do setor imobiliário da maior cidade brasileira.

Tramitação legislativa: do conflito à unanimidade

Em 1991, quando o Estatuto da Cidade estava prestes a ser votado na primeira Comissão para a qual havia sido distribuído, a de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), houve uma alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que modificou os critérios de distribuição dos projetos. Ao invés de examinar previamente as proposições, a CCJR passou a pronunciar-se no final, após a deliberação das chamadas comissões de mérito. O projeto foi então redistribuído para a Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (mais tarde subtraída da expressão “viação e transportes”), identificada como CDUI. Em 1992, o relator do projeto nessa Comissão, deputado Nilmário Miranda (PT-MG) promoveu audiências públicas sobre o Estatuto da Cidade e atendeu “a um apelo do Poder Executivo, que solicitou um prazo maior que o regimental para a apresentação de suas emendas” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, pp. 1 e 2). Em paralelo, duas outras Comissões, a de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e a de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) solicitaram audiências sobre o projeto. Por efeito do Regimento da Câmara, a tramitação foi novamente invertida, pois a comissão de maior nexa com a matéria, no caso a CDUI, deveria ser a última a se manifestar quanto ao mérito.

Já estávamos em 1993 e o projeto foi então encaminhado à CEIC, onde foi designado relator, o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), cuja atuação na Constituinte, na avaliação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), foi assim transcrita:



“Em matéria de coerência e reacionarismo este parlamentar é um dos melhores exemplos. (...) Empresário de prestígio e liderança nacionais, soube, como poucos, usar o mandato em defesa das causas que defende. Absolutamente contra todas as bandeiras do movimento sindical, soube comportar-se como representante da classe empresarial com brilho e determinação. Sem dúvida, uma revelação nos trabalhos da Constituinte e um nome a mais com o qual a direita pode contar” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 379).

Este vaticínio não tardou a se confirmar. De início, pela procrastinação do processo. O deputado simplesmente não apresentava o seu trabalho à Comissão. “Diante da morosidade de apresentação do parecer e da posição manifestamente contrária do relator em relação à parte do conteúdo do Estatuto da Cidade” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 2), o deputado Nilmário Miranda propôs ao deputado Ponte a formação de um grupo de trabalho integrado por representantes de entidades e especialistas na matéria, indicados por ambos. A proposta foi aceita.

O grupo foi composto por representantes de entidades populares, profissionais e empresariais da sociedade civil, técnicos do governo federal e assessores legislativos. O objetivo era promover um acordo que resultasse num projeto substitutivo, a ser aprovado por todas as correntes de opinião. No entanto, “a despeito de todo o trabalho desenvolvido pelo grupo e do resultado consensual alcançado, o relator, deputado Luís Roberto Ponte, não honrou o compromisso assumido, qual seja, o de incorporar em seu parecer o substitutivo produzido⁸ e dar sequência à votação do Estatuto da Cidade” (ARAÚJO e RIBEIRO, *op. cit.*, p. 2).

8. O texto substitutivo elaborado pelo grupo, diante da recusa do relator em acatá-lo, foi mais tarde transformado em projeto de lei (PL 1.734/96) pelo deputado Nilmário Miranda.

Do lado de fora do Congresso Nacional, a sociedade também atuava em polos igualmente confrontantes. O MNRU pressionava por meio “de notas públicas (...), visando à retomada da tramitação do projeto” (GRAZIA, 2003, p. 60), enquanto o empresariado atuava no sentido contrário, assim como também fazia a TFP, especialmente a partir de julho de 1992. “A TFP lançou-se às ruas colhendo assinaturas para um documento pedindo aos parlamentares que não aprovassem esse projeto [antes de um plebiscito]. (...) Realizada essa campanha, o projeto de Estatuto da Cidade sumiu da pauta” (TFP, 2004, pp. 11-12).

Na Comissão, os parlamentares faziam sua parte. Os ligados ao movimento da reforma urbana insistiam em que o Estatuto da Cidade deveria ser votado e seu conteúdo aprovado, ainda que houvesse uma ou outra alteração. Outros, simpatizantes das causas do empresariado, apresentavam emendas para mudar a própria natureza do projeto. Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora.

Essa verdadeira muralha de reações somente começou a cindir em 1996, quando o deputado Luís Roberto Ponte finalmente apresentou seu parecer. As causas para que sua inércia tenha sido vencida se somam. De uma parte, uma tentativa de acordo coordenada pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento teria sido um fator de forte influência na atitude do deputado. De outra, as entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana haviam tomado a iniciativa de buscar um processo de negociação com os deputados contrários à aprovação e com o próprio relator, porque consideravam que o projeto “precisava sair da referida comissão, onde os interesses contrários estavam concentrados” (GRAZIA, 2003, p. 60). Para tanto, o MNRU “teve de abdicar de algumas de suas propostas (...) com a esperança de que a matéria perdida se recuperaria nas outras comissões. (...) Uma aposta arriscada, mas vitoriosa”, segundo Grazia de Grazia (*op. cit.*, p. 61).

O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades.

Dessa experimentação municipal, muitos proveitos empresariais foram obtidos. O próprio parecer do relator confirma essa evidência ao declarar, a respeito do mencionado acréscimo, que “os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas” (CD, s/d, p. 377).

Talvez porque as intenções dos dois blocos de opinião estivessem taticamente dissimuladas – o MNRU ao ceder em suas propostas tentando recuperar as perdas nas fases seguintes e o empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos “benéficos para as atividades imobiliárias” –, o projeto foi, para surpresa de muitos, aprovado sem disputas.



Quando, em 29 de outubro de 1997, finalmente se deu a votação na CEIC, a primeira ocorrida na Câmara dos Deputados, “para espanto de todos os presentes, não houve uma objeção sequer ao relatório apresentado. Todas as manifestações foram favoráveis ao parecer, que foi aprovado por unanimidade. Depois de tão longo tempo de obstrução, que parecia denunciar fortes resistências ao teor da proposta de lei, assistiu-se a uma votação por consenso, sem nenhuma ressalva” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 3).

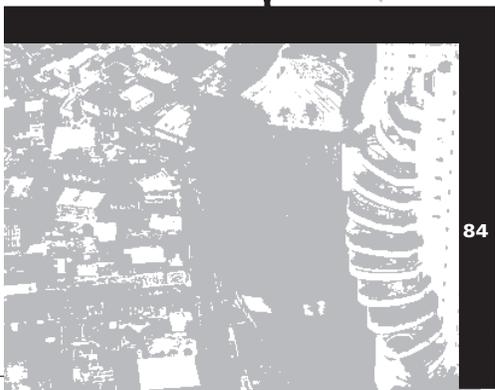
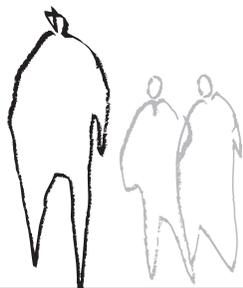
Aprovado na CEIC, o projeto seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), onde recebeu contribuições relativas à política ambiental, especialmente no que se refere à inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de iniciativa do deputado Fábio Feldmann (PSDB-SP).

No final de 1998, o projeto chega à principal comissão de mérito, a de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida pelo deputado Inácio Arruda (PC do B-CE), muito ligado aos movimentos sociais urbanos.

Cabe ao presidente das comissões indicar os relatores dos projetos. O deputado Inácio Arruda avocou para si a relatoria do Estatuto da Cidade e começou a pôr em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na Comissão, ocorrida em 1º de dezembro de 1999.

Na fase de debates que antecedeu a votação, muitas sugestões foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação, quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Emenda da reforma urbana. O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi acolhido quando propôs (FNRU, 1999), por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor. Não foi atendido, contudo, ao propor a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas.

Já o Secovi-SP (1999) apresentou poucas sugestões, fazendo crer-se satisfeito com o texto que prevalecera até então. Além de quantitativamente escassas, suas propostas chamam a atenção pelo conteúdo de algumas delas. Ao lado da previsível defesa da manutenção de dispositivos como os que condicionavam a aplicação das penalidades de combate à ociosidade do solo aos casos em que houvesse “ociosidade de infraestrutura e demanda para utilização”, no que, aliás, não foi atendida, essa entidade empresarial curiosamente propôs a inclusão do “orçamento participativo” como instrumento da política urbana, bem como a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil”, institutos de gestão democrática próprios do ideário da reforma urbana. Nesses últimos aspectos, as sugestões do Secovi-SP foram acolhidas.



O texto resultante desse processo foi aprovado. O Estatuto da Cidade foi então finalmente encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), que deveria se manifestar sobre a constitucionalidade do projeto. Nessa Comissão, embora o MNRU tivesse percebido “que os consensos não eram tão reais” (GRAZIA, 2003, p. 61), houve apenas duas alterações. Uma, para retirar os dispositivos referentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, considerados inconstitucionais, pois se trata de competência estadual. Outra, para atender reivindicações de setores da construção e de parlamentares ligados a igrejas evangélicas, liderados pelo deputado Bispo Rodrigues (PL-RJ), resultou na supressão dos dispositivos que determinavam, nos casos de Estudo de Impacto de Vizinhança, a “audiência da comunidade afetada” e a nulidade das licenças expedidas sem a observância desse requisito.

Do ponto de vista do próprio MNRU, as concessões, que mantinham o conteúdo da matéria, deixando sua aplicação à mercê da legislação municipal, foram aceitáveis, “pois se sabe que, de acordo com a correlação de forças existente em cada município, as diretrizes fixadas na lei federal serão ou não absorvidas” (GRAZIA, *op. cit.*, p. 62).

A deliberação da CCJR, contudo, consumiu todo o ano de 2000. Novamente foram necessárias campanhas públicas, notas e manifestos do MNRU. Até um abaixo-assinado de advogados e juristas, defendendo a constitucionalidade do projeto, foi encaminhado à Comissão. No dia 29 de novembro de 2000, o parecer favorável do deputado Inaldo Leitão (PSDB-PB) é finalmente votado. Mais uma vez houve unanimidade na aprovação. O projeto deveria, então, retornar ao Senado para que as alterações promovidas na Câmara fossem ratificadas.

Parecia que o consenso estava consolidado. No entanto, houve ainda uma recidiva de parte da representação empresarial. De acordo com a Constituição de 1988, projetos aprovados nas comissões da Câmara ou do Senado, caso do Estatuto da Cidade, não precisam ser submetidos ao Plenário, salvo se houver recurso nesse sentido, subscrito por pelo menos um décimo dos respectivos parlamentares. Com base nesse dispositivo, um grupo de parlamentares — sob a liderança do deputado Márcio Fortes (PSDB-RJ), com o diligente apoio do deputado Paulo Octávio (PFL-DF), ambos grandes empresários do setor imobiliário — apresentou o Recurso nº 113, de 12 de dezembro de 2000, na tentativa de fazer com que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Em sentido contrário à aprovação do recurso, passaram a atuar as entidades ligadas ao MNRU, os partidos que, à época, faziam oposição ao governo e, ao lado desses, parlamentares ligados ao próprio governo, como o deputado Ronaldo César Coelho⁹ (PSDB-RJ), presidente da CCJR, cuja atuação foi julgada “importante” pelo movimento da reforma urbana (GRAZIA, 2003, p. 62).



9. Empresário, ex-banqueiro.

Em 20 de fevereiro de 2001, o recurso é derrotado e o Estatuto da Cidade volta para o Senado Federal, de onde saíra havia quase 11 anos.

Relatado favoravelmente pelo senador Mauro Miranda (PMDB-GO), o projeto foi aprovado por unanimidade. Conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa que nascera sob pechas como “socialista e confiscatória” (TFP, 2004, p. 6) ou “um desrespeito ao direito do cidadão e à propriedade” (DM, 1992, p. 34).

Dificuldades para a sanção presidencial

Segundo Grazia de Grazia (2003, p. 63), “o período entre a aprovação no Senado e a sanção foi de muita tensão. Sabia-se que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos”. Embora assim parecesse ao MNRU, chamam a atenção evidências e opiniões no sentido de que a contrariedade do segmento imobiliário não era tão explícita. Eduardo Graeff¹⁰, assessor especial da Presidência da República, por exemplo, afirma que “no processo de sanção, o que deu mais trabalho foram as objeções de natureza jurídica na Presidência. Acho que a equipe tinha uma visão jurídica conservadora” (GRAEFF, 2003, p. 1). De outra parte, Graeff declara não se lembrar de ter havido pressões oriundas do setor imobiliário, contrárias à sanção do projeto: “Quem tinha acesso ao governo e poderia trazer alguma objeção, mas eu não sei se trouxe, era aquele deputado do Rio Grande do Sul, o Luís Roberto Ponte, ligado à indústria da construção (...). Não teria nem razão, pois, do ponto de vista do setor da construção, o projeto não é ruim” (GRAEFF, *op. cit.*, p. 1).

De fato, as representações do empresariado jamais solicitaram o veto integral, ou mesmo substancial, do Estatuto da Cidade. Houve pequenas objeções, a principal delas relativa à “concessão de uso especial para fins de moradia”, instrumento destinado a assegurar segurança jurídica para fins de moradia aos ocupantes de terra pública cuja posse, sem oposição do proprietário, ocorra há pelo menos cinco anos. Como a Constituição de 1988 (art. 183, § 3º) seguiu a tradição de estabelecer a impossibilidade de os imóveis públicos serem adquiridos por usucapião (ou seja, de que a propriedade plena deixasse de ser pública e se transferisse ao particular), “estar-se-ia diante de uma dificuldade quase intransponível para a regularização fundiária dos assentamentos em área pública, o que colocaria os moradores na posição de terem de resignar-se com a irregularidade” (ALFONSIN, 2002, p. 163).



10. Sociólogo, colega de profissão, amigo e assessor do presidente Fernando Henrique Cardoso desde quando este era senador, Eduardo Graeff é filho do falecido professor Edgar Graeff, arquiteto e intelectual de relevo, vinculado às causas sociais e democráticas de resistência ao regime militar.

Ao sancionar o projeto e vetar esse dispositivo, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, afirmou que “em reconhecimento à importância e à validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna”.

A promessa foi cumprida por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que regrou a aplicação do instituto da concessão de uso especial “de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição”, bem como criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, depois transformado, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho das Cidades. Em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade tornou-se lei.

Comentários finais

O histórico dessa trajetória nos induz a questionar as razões que teriam levado o empresariado urbano, que a princípio reagira drasticamente contra as proposições da reforma urbana, desde suas iniciativas mais remotas, a aprovar e apoiar, por unanimidade, instrumentos legais que, alegadamente, se destinavam a confrontar seus interesses.

Em grande medida, a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto.

Assim, o que em certo momento parecia uma ameaça ao setor empresarial passou a ser gradativamente percebido, e aproveitado, como oportunidade de mercado.

Não é casual, portanto, nem deve causar estranheza, que o documento encaminhado pelo Secovi-SP (1999) à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados, por ocasião do debate ali promovido pelo relator do projeto ainda pendente de votação, incluísse propostas como a do “orçamento participativo”, em relação ao qual o empresariado afirmava que “não se admite mais, especialmente em assuntos que digam respeito à sociedade como um todo, a exclusão da participação dos cidadãos”. O mesmo documento defendia que as operações urbanas consorciadas fossem geridas de forma compartilhada “com representação da sociedade civil”, pois essa participação “se faz absolutamente necessária para garantir a observância adequada do plano de operação urbana consorciada”. Ambas as propostas, que, por sinal, coincidiam com as proposições do MNRU, foram incorporadas ao texto.



Ao observar que “essa troca de mãos das bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos”, Ermínia Maricato menciona como exemplo um documento interno da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que congrega os 23 países mais ricos do mundo, no qual se afirma: “a participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável” (MARICATO, 2000, pp. 131-132).

Essa percepção do empresariado com relação à problemática urbana, que passou a ver na deterioração das condições de vida nas grandes metrópoles fatores de risco mercadológico, conquanto seja notoriamente distinta da formulação crítica produzida no âmbito do MNRU, ajuda a explicar a mudança das posições do “poder corporativo” no tocante ao conteúdo do Estatuto da Cidade e a formação de consensos entre os dois campos. Para Raquel Rolnik (2003), “a situação urbana ficou muito ruim, se degradou demais (...). Em São Paulo, você percebe que os empresários tomaram consciência de que o modelo não deu certo e se vê uma certa abertura para se pensar em modelos alternativos”.

Nesse ambiente, não é difícil compreender a convergência de opiniões, ainda que fundadas em análises e propósitos diferenciados, entre o empresariado e o MNRU. Apesar dos graves problemas que lhe servem ao mesmo tempo de causa e efeito, as cidades reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais – meios e modos – capazes de propiciar a elevação dos padrões de dignidade, dos princípios éticos e dos níveis de qualificação que devem alcançar as sociedades organizadas. E uma legislação adequada pode ser decididamente útil na realização desse objetivo.



Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. “Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *“Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.”* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. “Subcomissão da Questão Urbana e Transporte”. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiat de e ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

ARAÚJO, Suely Mara V. G. de e RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. “PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate”. Texto apresentado no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Belo Horizonte, mimeo., 2000.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, [1988] 2003.

_____. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). Senado Federal, <<http://www.senado.gov.br/sicon>>.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

CD (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Avulso do projeto de lei n. 5.788-D, de 1990 (Do Senado Federal, PLS n. 181/89), s/d.

CHAFFUN, Nelson. “Dinâmica global e desafio urbano”. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). Solo urbano e ação pastoral. São Paulo: Paulinas, 1982.

COELHO, João Gilberto Lucas e OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes.* Rio de Janeiro: Revan, 1989.

DM (Revista *Dirigente Municipal*). “Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso”. *Revista Dirigente Municipal*, São Paulo, ano XXIII, nº 8, pp. 34-35, 1992.

FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). *Habitação popular: inventário da ação governamental.* São Paulo: Garilli, 1985.



FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana). “Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade”. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999.

GRAEFF, Eduardo. Entrevista concedida ao autor. Degravação (mimeo.), 2003.

GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. “Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

INTERNET. <www.cidades.gov.br>.

_____. <www.direitoacidade.org.br>.

_____. <www.estatutodacidade.org.br>.

_____. <www.favelatemmemoria.com.br>.

_____. <www.senado.gov.br>

MARICATO, Ermínia. “Terra urbana e a constituinte”. *Folha de São Paulo*, 27/8/1987, p. A14.

_____. “O usucapião urbano e a gafe da Fiesp”. *Folha de São Paulo*, 14/7/1988, p. A14.

_____. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”.

In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, George. “A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações”. Trabalho apresentado no Seminário Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, 1995.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel. Entrevista concedida ao autor. Degravação (mimeo.), 2003.

SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SECOVI-SP. “Sugestões para Alteração do PL 5.788/90 – Estatuto da Cidade”. Documento enviado à CDUI/CD, 1999.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TFP. TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade. <www.tfp.org.br/secoes/arquivo>, consulta em 9/2/2004.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor*. São Paulo: Difel, 1965.



O Estatuto da Cidade comentado

(Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001)



Ana Maria Furbino Bretas Barros
Celso Santos Carvalho
Daniel Todtmann Montandon

Capítulo I - Diretrizes Gerais

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.

O Estatuto da Cidade é a lei federal brasileira que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O artigo 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social.

Esse mesmo artigo, em seu parágrafo 4º, dispõe ainda sobre importantes instrumentos para concretização da função social da propriedade: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com sanção, assuntos que serão apresentados em tópicos específicos neste trabalho.

Já o artigo 183 da Constituição Federal trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família. Com este dispositivo se garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal.





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 infraestrutura 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;**
- III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;**
- 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;**
- V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;**
- VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:**
 - a. a utilização inadequada dos imóveis urbanos;**
 - b. a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;**
 - c. o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;**
 - d. a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;**
 - e. a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;**
 - f. a deterioração das áreas urbanizadas;**
 - g. a poluição e a degradação ambiental;**
- 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;**
- VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;**
- IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**
- X. adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;**
- XI. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;**

- XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;**
- XIII. audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**
- XIV. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;**
- XV. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;**
- XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.**



O 2º artigo do Estatuto da Cidade define as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I. legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;**
- II. legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;**
- III. promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;**
- IV. instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;**
- V. elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.**



A República Federativa do Brasil é formada por quatro entes federados, que não mantêm relação de subordinação entre si. Os Municípios, ente local, mais próximo do cidadão; os Estados, que congregam vários municípios; o Distrito Federal, sede administrativa do País; e a União, que congrega os estados e o distrito federal.

Cada um destes entes elabora suas próprias leis, executa suas políticas públicas, institui e arrecada tributos, seguindo a distribuição de competências feita pela Constituição Federal. Para alguns temas e políticas, a Constituição obriga a cooperação entre eles.



No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano.

Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

Capítulo II. dos instrumentos da política urbana

Seção I. Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;**
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;**
- c) zoneamento ambiental;**
- d) plano plurianual;**
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;**
- f) gestão orçamentária participativa;**
- g) planos, programas e projetos setoriais;**
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;**

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;**
- b) contribuição de melhoria;**
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;**

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;**
- b) servidão administrativa;**
- c) limitações administrativas;**
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;**
- e) instituição de unidades de conservação;**
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;**
- g) concessão de direito real de uso;**
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;**
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;**
- j) usucapião especial de imóvel urbano;**
- l) direito de superfície;**

- m) direito de preempção;**
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;**
- o) transferência do direito de construir;**
- p) operações urbanas consorciadas;**
- q) regularização fundiária;**
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;**
- s) referendo popular e plebiscito;**
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009);**
- u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).**

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

No artigo 4º, o Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade.

Estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos.

Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana.

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem:

- variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção;
- a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;



- a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;
- instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Cabe ressaltar, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social.

No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares).

Quando aplicadas a imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.



Seção II. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Cabe aos Municípios editar normas para aplicação desse instrumento em seu território, sem as quais ele não tem eficácia. O Poder Público local deve especificar, em seu Plano Diretor, as áreas onde ele será utilizado e promulgar lei específica disciplinando sua aplicação.



É importante destacar que os instrumentos voltados para obrigar a utilização do imóvel por seu proprietário, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, podem ser combinados com a instituição de ZEIS. Por meio da conjugação desses instrumentos, o Poder Público induz a destinação de terra urbanizada ociosa para habitação de interesse social.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios aplicam-se aos imóveis não edificados, compostos apenas pela terra nua; não utilizados, que são os abandonados e não habitados; e subutilizados, que são os imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei. Uma vez instituído para determinado imóvel, o proprietário fica obrigado a dar-lhe uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo. Se este imóvel for vendido, o novo proprietário passa a ser responsável por esta obrigação.

Seção III. Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Para compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida, seja ela parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Estatuto da Cidade fornece ao Município o IPTU progressivo.

O IPTU é um imposto devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, sendo calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. O Estatuto da Cidade permite que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. É uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente. Neste caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de sanção do que de arrecadação.

Para garantir a eficácia do instrumento, o Estatuto da Cidade vedou a concessão de isenções ou anistias.

Seção IV. Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

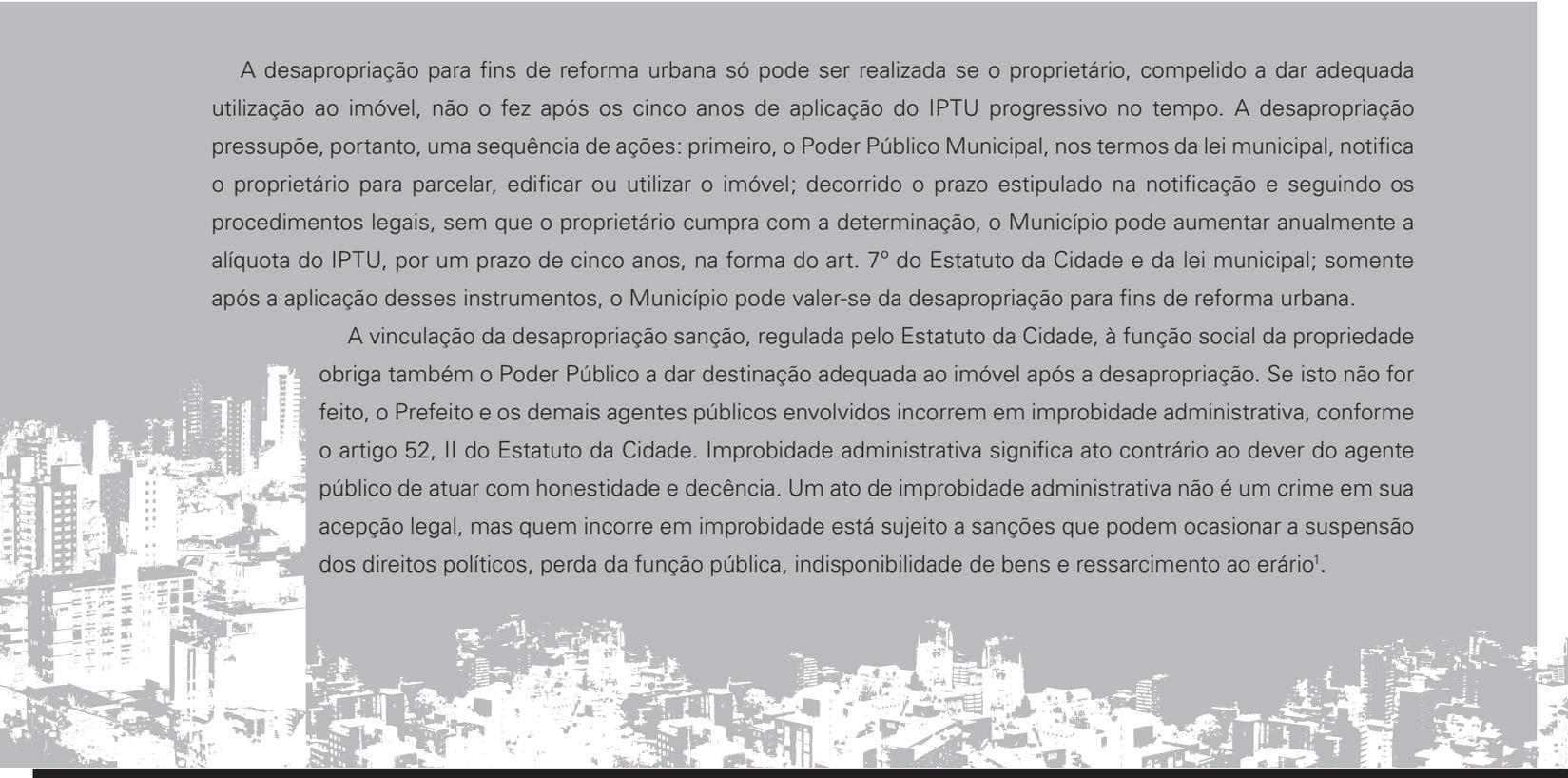
§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

A propriedade, como qualquer direito fundamental, pode ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. A Constituição Federal, conferindo ao Estado o poder de retirar um bem de seu proprietário, possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público ou por interesse social, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro.

Como exceções a essa regra geral, a Constituição Federal prevê outras duas modalidades de desapropriação, intrinsecamente relacionadas à função social da propriedade: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação para fins de reforma agrária, ambas com caráter de sanção.

O Estatuto da Cidade regula a desapropriação para fins urbanos. Por meio dessa modalidade, o Poder Público Municipal pune o proprietário que não deu a seu imóvel a função social estabelecida no Plano Diretor. Diferentemente das desapropriações por utilidade e interesse público e interesse social, na desapropriação para fins de reforma urbana o pagamento é realizado por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis num prazo de dez anos.

Outra relevante diferença, ligada também ao caráter de sanção dessa modalidade de desapropriação, é o valor da indenização. Esse valor, em regra, corresponde ao valor de mercado. Na desapropriação para fins urbanos, fala-se em valor real, que corresponde à base de cálculo para o IPTU, descontado o montante decorrente dos investimentos públicos na área do imóvel. Essa forma de cálculo concretiza a diretriz sobre a justa distribuição dos benefícios da urbanização, expressa no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Além disso, para o cálculo do valor real não podem ser computadas as expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios.



A desapropriação para fins de reforma urbana só pode ser realizada se o proprietário, compelido a dar adequada utilização ao imóvel, não o fez após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo. A desapropriação pressupõe, portanto, uma sequência de ações: primeiro, o Poder Público Municipal, nos termos da lei municipal, notifica o proprietário para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel; decorrido o prazo estipulado na notificação e seguindo os procedimentos legais, sem que o proprietário cumpra com a determinação, o Município pode aumentar anualmente a alíquota do IPTU, por um prazo de cinco anos, na forma do art. 7º do Estatuto da Cidade e da lei municipal; somente após a aplicação desses instrumentos, o Município pode valer-se da desapropriação para fins de reforma urbana.

A vinculação da desapropriação sanção, regulada pelo Estatuto da Cidade, à função social da propriedade obriga também o Poder Público a dar destinação adequada ao imóvel após a desapropriação. Se isto não for feito, o Prefeito e os demais agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa, conforme o artigo 52, II do Estatuto da Cidade. Improbidade administrativa significa ato contrário ao dever do agente público de atuar com honestidade e decência. Um ato de improbidade administrativa não é um crime em sua acepção legal, mas quem incorre em improbidade está sujeito a sanções que podem ocasionar a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário¹.

Seção V. Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.



Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.



Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.



Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.



Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

No Brasil, cerca de 40% das famílias urbanas não têm a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram. Esta situação é fruto de uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu direito à moradia e ocuparam, na prática, seu espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados.

Reconhecendo que esta situação de ilegalidade é injusta para os pobres e traz prejuízos para toda a sociedade, a Constituição Federal, em seu Artigo 183, garante ao possuidor de imóvel urbano de até 250 m², que não tem outro imóvel e que ainda não foi beneficiado pelo instrumento, a aquisição da propriedade. Para tanto, o possuidor deve ainda demonstrar que ocupa o imóvel há cinco anos, sem oposição, e que utiliza o imóvel para sua moradia².

Preenchidos os requisitos legais, o possuidor torna-se proprietário, por meio de um processo judicial de usucapião ou de um procedimento extrajudicial específico, instituído pela Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que passa pela definição dos limites de toda a gleba, por meio de um instrumento denominado demarcação urbanística e pelo reconhecimento da posse do indivíduo, após a individualização de seu lote e por meio de outro instrumento, a legitimação de sua posse.

Nos artigos 9 a 14, o Estatuto da Cidade regulamenta a usucapião especial urbana, introduzindo várias normas que buscam superar entraves burocráticos e econômicos que dificultariam o reconhecimento efetivo do direito concedido ao possuidor do imóvel pela Constituição. Garante, por exemplo, a gratuidade de todos os atos realizados na justiça e no cartório de registro de imóveis, incluindo a assistência judiciária aos beneficiados; possibilita que a associação de moradores proponha a ação de usucapião em nome dos moradores, desde que autorizada por eles; e permite a forma coletiva da usucapião urbana.

De fato, nas favelas, muitas vezes é inviável identificar e separar o terreno em lotes, o que impossibilitaria tecnicamente a propositura de ações individuais. A usucapião coletiva exige apenas que seja demarcado o perímetro externo do conjunto da ocupação, possibilitando o reconhecimento do direito de propriedade do conjunto de moradores que vivem nesse núcleo urbano.

Seção VI. Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

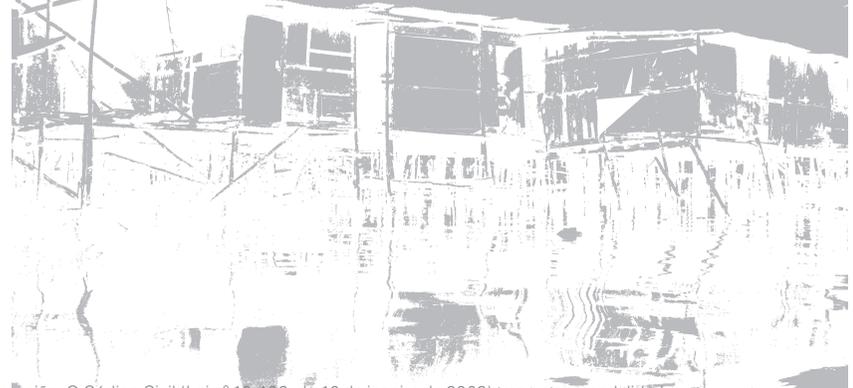
Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)



2. Trata-se de uma modalidade especial de usucapião. O Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) traz outras modalidades de usucapião, que exigem um lapso maior de tempo (15 ou 10 anos) para aquisição da propriedade.



Seção VII. Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.



Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.



Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

O direito de superfície foi uma inovação no direito brasileiro trazido pelo Estatuto da Cidade. Até a promulgação desta lei³, no Brasil vigorava a regra segundo a qual tudo que se constrói ou planta, ou seja, todas as acessões ao solo, presumem-se pertencentes ao proprietário do solo.

Com o direito de superfície, cria-se uma separação entre a propriedade do terreno e o direito de usar a superfície deste terreno. É um instrumento interessante para regularização fundiária de ocupações de interesse social de imóveis públicos. Por meio do contrato que institui o direito de superfície, o Poder Público mantém a propriedade do terreno público, mas pode conceder ao morador o direito de construir sua residência, vendê-la sob certas condições ou transmiti-la por herança, dando toda a garantia para que ele exerça seu direito de moradia. Mas como mantém a propriedade do terreno, pode também impedir que este imóvel seja adquirido por alguém que lhe dê uma destinação diferente daquela para a qual o direito foi instituído (moradia de população de baixa renda, por exemplo), evitando a expulsão dos moradores por algum segmento social com maior poder econômico.

3. Atualmente, o direito de superfície é tratado também no Código Civil, Lei 10.406/2002, promulgada após o Estatuto da Cidade.



Seção VIII. Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:



I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

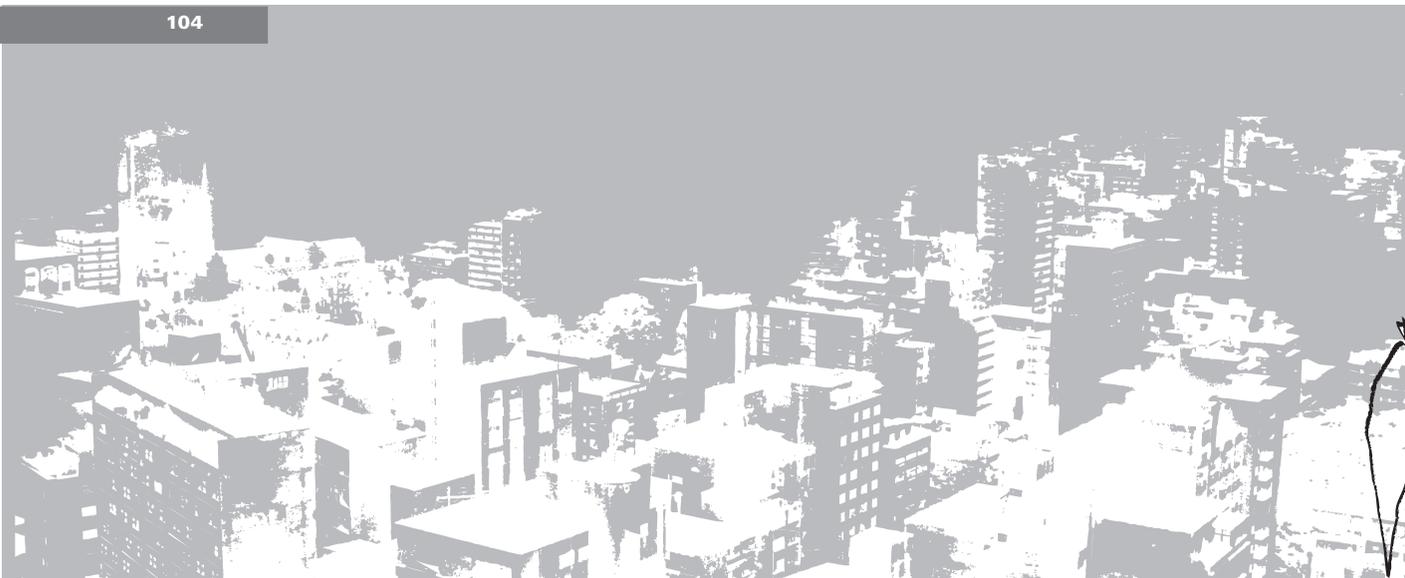
VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.





Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º, o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.



O direito de preempção garante ao Poder Público Municipal a preferência para adquirir imóveis que estejam sendo alienados⁴. Por meio deste instituto, o proprietário que deseja vender seu imóvel deverá primeiramente comunicar ao poder público que, se desejar, poderá comprar o bem nas condições apresentadas pela oferta feita por terceiro.

A utilização desse instrumento permite prover o Município de terra urbana, que deverá ser destinada para os fins determinados no Artigo 26.

Para aplicação do instrumento, é necessário haver Plano Diretor no Município e lei específica que delimite as áreas que serão objeto do direito de preempção e indique a finalidade que será dada a cada uma delas após a aquisição pelo poder público.

A lei municipal que dispuser sobre o direito de preempção em uma área deve também definir o prazo para vigência desse direito. Durante esse prazo, qualquer alienação a título oneroso de imóveis deve ser precedida de notificação ao Município, para dar oportunidade ao poder público de exercer seu direito de preferência.

No exercício de seu direito de preferência, o Município deve observar alguns cuidados: obrigatoriamente, dar a destinação ao imóvel especificada na lei e somente comprar o bem se o preço deste for compatível com o de mercado. Se não observar essas obrigações, o prefeito e os agentes envolvidos no negócio celebrado e na utilização do bem após a compra responderão por improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, III e VIII do Estatuto da Cidade.

4. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados Coordenação de publicações, 2001, p. 137.

Seção IX. Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.



§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.



Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:



I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.



Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

A outorga onerosa do direito de construir é um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas. O instrumento ainda permite, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo governo local.

As diretrizes relacionadas à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e à “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (incisos IX e XI do artigo 4º), somadas à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade, sustentam o argumento da legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos.

O mecanismo de funcionamento da outorga onerosa remete ao princípio do Solo Criado, introduzido no Brasil na década de 1970, que nas palavras de José Afonso da Silva pode ser compreendido como “toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação do espaço aéreo, quer do subsolo”⁵. Simplificadamente, aquilo que for construído num terreno acima da área construída proporcional à área deste terreno, é considerado Solo Criado e essa criação de solo requer uma compensação pelo ônus gerado na infraestrutura.

Vê-se, pois, que o conceito de Solo Criado pressupõe que o direito de propriedade engloba o direito de construir, mas este último é limitado pelo coeficiente único ou básico de aproveitamento. Ou seja, o direito do proprietário de edificar está restrito ao coeficiente único ou básico definido no Plano Diretor. Qualquer edificação acima desse coeficiente somente será permitida em áreas predefinidas e mediante uma contrapartida paga ao Poder Público municipal.

Para aplicar a outorga do direito de construir, é necessário que o Município, por meio de seu Plano Diretor, defina o coeficiente básico de aproveitamento para todo o seu território, que não precisa ser necessariamente uniforme em todas as áreas, podendo ser diferenciado por zonas. Além disso, o Plano Diretor deve identificar as áreas onde o direito de construir poderá ser exercido além do coeficiente básico e quais serão os máximos coeficientes de aproveitamento admissíveis.

O estabelecimento do coeficiente máximo de aproveitamento deve considerar a capacidade de suporte da infraestrutura e o aumento da densidade. Para evitar a sobrecarga na infraestrutura, o Poder Público pode estabelecer limites para a área construída adicional e ainda diferenciar este limite por tipo de uso (por exemplo, uso residencial, serviços ou comércio).

A concessão de potencial adicional de construção pelo governo local também possibilita a regulação do mercado de terras. Sabe-se que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Esse instrumento, portanto, pode influenciar no preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico.

5. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 262.

Seção X. Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.



§ 1º Considera-se operação urbana consorciada 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.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;**
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.**



Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:



- I – definição da área a ser atingida;**
- II – programa básico de ocupação da área;**
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;**
- IV – finalidades da operação;**
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;**
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;**
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.**

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.



Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

As operações urbanas consorciadas estão relacionadas à promoção de projetos urbanos por meio da parceria entre o Poder Público, proprietários, sociedade civil e o investimento privado, com base nas diretrizes do planejamento urbano municipal. Tais projetos devem pautar-se nas transformações urbanas estruturais, na valorização ambiental e na promoção de melhorias sociais.

A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. Sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.

O Estatuto da Cidade estabelece diversas exigências para a instituição de operações urbanas pelos municípios, buscando garantir que os benefícios dessas operações sejam distribuídos entre a população diretamente afetada, poder público e investidores privados.

Para mediar a participação privada, o Poder Público municipal pode conceder alguns incentivos, dentre outros, modificações dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Um desses incentivos está relacionado à concessão de potencial adicional de construção. O poder público municipal pode conceder certificados de potencial adicional de construção como forma de pagamento das contrapartidas, o que lhe permite antecipar a obtenção de recursos para realização de obras e melhorias urbanas, com base numa projeção de incremento de densidade e em valores do certificado compatíveis com os valores de mercado dos terrenos envolvidos na operação. Os certificados ainda possibilitam a vinculação dos recursos à realização de determinada obra prevista no plano e na lei da operação urbana, garantindo que os recursos sejam alocados para a finalidade à qual foram previstos.

Vale um alerta aos municípios na implementação do instrumento: a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área pode acabar expulsando seus moradores, em especial as famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Deste modo, os planos das operações urbanas devem atentar para o estabelecimento de programas habitacionais para atendimento dessas famílias, garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana, principalmente nos casos de remanejamento decorrente da execução de obras, além de garantir soluções habitacionais com ampla participação da população atingida.



Seção XI. Da transferência do direito de construir



Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

O instrumento de transferência do direito de construir tem como finalidade assegurar o aproveitamento econômico de um bem ao proprietário de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir, ou seja, onde não podem ser feitas construções até o limite do coeficiente básico definido para aquela porção do território. Tais limitações podem ocorrer nos casos em que o Poder Público municipal, em prol do interesse público, limita a construção das edificações para a preservação de áreas ambientais e de especial interesse histórico, cultural, paisagístico ou social.

Para possibilitar a proteção desses locais e ao mesmo tempo garantir o aproveitamento econômico do imóvel, o Município pode instituir a transferência do direito de construir, que é operada geralmente entre particulares. Por meio desse instrumento, o proprietário pode exercer em outro local o direito de construir, seja em outro terreno de sua propriedade, seja transferindo ou alienando para um terceiro. Em ambos os casos, deve ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do local onde será exercido o direito de construir e as demais regras previstas no Plano Diretor, tais como o potencial construtivo passível de transferência e de recepção por áreas ou zonas da cidade e as condições a serem obedecidas para preservação do imóvel, uma vez que o proprietário foi beneficiado pela transferência.

Esse instrumento também pode ser utilizado para implantação de equipamentos públicos, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Nesses casos, a transferência do direito de construir pode apresentar vantagens em relação à desapropriação.



110

Seção XII. Do estudo de impacto de vizinhança



Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do



empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;**
- II – equipamentos urbanos e comunitários;**
- III – uso e ocupação do solo;**
- IV – valorização imobiliária;**
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;**
- VI – ventilação e iluminação;**
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.**

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.



Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Qualquer atividade desenvolvida na cidade gera impactos ao seu redor, que podem ser levados em consideração no planejamento urbano por meio de normas urbanísticas diferenciadas para as diferentes zonas da cidade.

No entanto, algumas atividades interferem na dinâmica urbana de maneira tal que as normas urbanísticas não são suficientes para orientação do desenvolvimento urbano, causando impactos (por exemplo, sobrecarga na infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços públicos) que devem ser objeto de uma avaliação específica. Para possibilitar que o Poder Público avalie as consequências da instalação de empreendimento de grande impacto ou ampliação de construções já existentes, foi instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Esse instrumento dá ao Poder Público subsídios para decidir sobre a concessão da licença para realização do empreendimento. Apresentado o EIV, o município pode conceder a licença para o empreendimento, negá-la ou ainda condicionar a licença à implementação de medidas de atenuação ou compensação do impacto⁶. Neste processo, a sociedade deve ser ouvida e participar da decisão, sendo obrigatório que todos os documentos e estudos estejam disponíveis para consulta de qualquer interessado.

Cabe ao Município elaborar lei específica identificando as atividades e empreendimentos sujeitos à apresentação do EIV para concessão de licenças. Como as realidades dos municípios são muito díspares, somente o poder público local pode identificar o que causa impacto em seu território.



111

Capítulo III. Do Plano Diretor



Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

6. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados Coordenação de publicações, 2001, p. 200.



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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º 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.

§ 5º (VETADO)



Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

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 Constituição Federal;

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.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.



Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. É uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.

O Estatuto da Cidade define quais cidades têm a obrigatoriedade⁷ de elaborar o Plano Diretor, que não deve tratar somente da área urbana, mas da totalidade do território municipal, englobando as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município. Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores.

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.

Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações.

O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação prevista no Plano Diretor, sendo definidos os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território. Alguns deles, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir só podem ser aplicados se houver previsão expressa no Plano Diretor.

Vale destacar que o Plano Diretor é a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território e o Município deve tirar partido desse poder de regulação para constituir suas políticas setoriais e programar seus investimentos no tempo. Nesta perspectiva, para combater os déficits habitacionais e melhorar os serviços públicos, o Poder Público municipal deve atentar para a constituição de uma política fundiária no Plano Diretor que disponibilize terrenos para provisão de habitação de interesse social e para a implantação de infraestrutura.



7. O Estatuto da Cidade define os municípios que devem elaborar o Plano Diretor, o que não impede que os demais façam também seu plano diretor, buscando ordenar o desenvolvimento urbano.



Capítulo IV. Da gestão democrática da cidade

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)



Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos.

Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. São alguns desses instrumentos: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais de política urbana.

Essas instâncias consultivas e deliberativas devem garantir que todos os segmentos da sociedade sejam contemplados e que a agenda de investimentos e ações municipais seja a elas submetida.

Capítulo V. Disposições gerais

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.



§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

É possível que em alguns casos o proprietário, obrigado pelo Poder Público municipal a parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade, não disponha de recursos suficientes. Nessa hipótese, a aplicação do instrumento poderia ser inviabilizada se demonstrado pelo proprietário sua impossibilidade de cumprir a determinação do Município. Para dar possibilidade de efetividade aos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória e, conseqüentemente, dar função social a um imóvel urbano subutilizado, foi instituído o consórcio imobiliário.

Por meio desse instrumento, o Município faculta ao proprietário transferir seu imóvel ao Poder Público municipal, para que este realize a urbanização ou edificação. Em contrapartida, após a realização das obras, o antigo proprietário recebe unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel quando transferido para o Município.



Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.



Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

- I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;**
- II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.**



Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

A improbidade consiste em qualquer conduta atentatória ao dever de agir com honestidade. Para os agentes públicos, esse dever é decorrente da própria Constituição Federal, que estabelece como princípio da administração pública a moralidade administrativa. É também na Constituição que estão previstas as possíveis sanções para atos de improbidade: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Regulamentando esse artigo da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 8.249/1992, que define três modalidades de atos de improbidade administrativa — atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da administração pública — e ainda prevê as sanções cabíveis para cada caso.

As condutas ou omissões definidas como atos de improbidade administrativa pelo Estatuto da Cidade devem ser interpretadas, considerando os atos definidos pela Lei de Improbidade Administrativa. Uma vez identificado o tipo de ato de improbidade, definem-se as sanções cabíveis.

Um exemplo pode esclarecer essas explicações. Um prefeito que aplicar os recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir para finalidade diversa daquelas previstas no artigo 31 do Estatuto da Cidade pode praticar ato de improbidade contrário aos princípios da administração pública ou ainda ato lesivo ao erário. No primeiro caso, basta que a conduta tenha sido praticada com dolo e o agente público poderá sofrer as sanções referentes ao ato. No segundo caso, é necessário demonstrar que houve prejuízo concreto ao erário.

Art. 53. O art. 1º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, reenumerando o atual inciso III e os subsequentes: .(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

“Art. 1º
.....
III – à ordem urbanística;
.....” (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei no 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” (NR)

Os artigos 53 e 54 do Estatuto da Cidade modificaram a Lei nº 7.347/1985, conhecida como lei da Ação Civil Pública, que trata da tutela processual de interesses coletivos. Com essa alteração, a ação civil pública, destinada a responsabilizar aqueles que causam danos morais e patrimoniais a interesses coletivos, torna-se um importante instrumento para proteção da ordem urbanística e para dar efetividade às normas do próprio Estatuto da Cidade.

Nota-se que o artigo 53 do Estatuto foi revogado pela Medida Provisória nº 2.180/2001, que tem força de lei. Essa revogação, que ocorreu por questões técnicas, não suprimiu a alteração feita pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a medida provisória gerou alteração semelhante, incluindo dispositivo na lei da ação civil pública sobre ordem urbanística.

Por meio da ação civil pública, é possível responsabilizar aqueles que causarem danos à ordem urbanística, obrigando-os a reparar o dano, a interromper uma determinada conduta, ou ainda a pagar uma indenização. Qualquer pessoa que causar dano à ordem urbanística, seja ela pessoa física, jurídica, particular ou o Poder Público, pode ser obrigada a reparar o dano. Diversos atores podem propor a Ação Civil Pública, entre eles, o Ministério Público e as associações civis. Uma associação de moradores de um bairro, por exemplo, criada com objetivo de acompanhar as políticas públicas desenvolvidas pelo Município há mais de um ano, pode propor uma ação para coibir a construção de um empreendimento num local não permitido pela legislação municipal.



Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

“Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;” (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

“Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano.” (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.





Autores



Ana Maria Furbino Bretas Barros é advogada e mestre em Direito da cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assessora Técnica da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Contato: ana.barros@cidades.gov.br.



Benedito Roberto Barbosa é dirigente nacional da Central de Movimentos Populares. Membro do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo, e advogado do Centro Gaspar Garcia Direitos Humanos e da União de Movimentos de Moradia de São Paulo. Contato: dito_cmp@yahoo.com.br.



Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, mestre e doutor em engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Contato: celso.carvalho@cidades.gov.br.



Daniel Todtmann Montandon é arquiteto e mestre em planejamento urbano e regional. Diretor de Planejamento Urbano da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Contato: daniel.montandon@cidades.gov.br e dmontandon@uol.com.br.



Ermínia Maricato é arquiteta. Mestre, doutora e livre docente em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo. Foi Ministra Adjunta das Cidades (2003/2005), coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP (1998/2002) e Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992). É consultora internacional, professora titular e membro do Conselho de Pesquisa da USP. Contato: labhab@usp.br.



Evaniza Rodrigues é membro da coordenação executiva da União Nacional por Moradia Popular. Atua com movimentos populares na capacitação e organização de empreendimentos autogestionários. Contato: evaniza@uol.com.br.



José Roberto Bassul é arquiteto, mestre em arquitetura e urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB), é consultor legislativo do Senado Federal na área de política urbana. Contato: bassul@senado.gov.br.



Mário Reali é arquiteto e mestre em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo. Foi deputado estadual (2003-2008) e é prefeito do município de Diadema. Contato: marioreali@marioreali.net.



Edesio Fernandes é jurista e urbanista. Mestre e doutor em Direito, professor e consultor internacional e membro do Conselho Consultivo sobre Despejos Forçados de UN-HABITAT. Contato: edesiofernandes@compuserve.com.



Sérgio Alli é jornalista e cientista social, é presidente do Idem (Instituto Diadema de Estudos Municipais). Contato: alli@uol.com.br.



