

*Organização*

Jefferson O. Goulart

*Prefácio*

Gilberto Bercovici

# As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã

*Textos*

Angélica A. Tanus Benatti Alvim

Antônio Sérgio Rocha

Carlo José Napolitano

Cicero Araújo

Cicilia M. Krohling Peruzzo

Jefferson O. Goulart

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Maximiliano Martin Vicente

Murilo César Soares

Nelson Saulé Júnior

Othon Jambeiro

Rachel Moreno

Sarah Feldman

1ª edição - 2009

São Paulo

**CULTURA**  
**ACADÊMICA**  
*Editora*

Sarah Feldman

# Constituição de 1988 e política urbana no Brasil:

recuperando um percurso de construção de ideias e práticas

O marco jurídico da Constituição de 1988 que repercutiu na aprovação, treze anos depois, do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2220 traz avanços importantíssimos para a história do planejamento urbano no Brasil. Estes avanços se dão, por um lado, no campo da política urbana propriamente dita e, por outro, em relação à política ambiental. Tanto uma como outra são, pela primeira vez, contempladas com capítulos específicos na Constituição brasileira, criando as condições institucionais para impulsionar o debate e a implementação de um conjunto de instrumentos e políticas de caráter urbano-ambiental.<sup>1</sup>

A afirmação de um direito à cidade e de um direito ao meio ambiente ocuparam, segundo Silva (1991), um lugar importante na chamada “conjuntura de cidadania” do período de elaboração da nova Carta Constitucional, que teve uma participação política inédita no país. No primeiro caso, teve fundamental importância a mobilização de amplitude nacional de vários setores da sociedade – movimentos e entidades populares, entidades sindicais, entidades de defesa dos direitos humanos, de ensino e pesquisa e de assessoria a movimentos urbanos, em torno do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A questão ambiental mobilizou entidades ambientalistas e movimentos ecológicos que se organizam no Brasil no contexto do movimento planetário que se desenvolve, a partir dos anos 1960, nos Estados Unidos e Europa. Desde 1987, organiza-se o “bloco

1 O Capítulo II Política Urbana (Artigos 182 e 183) está incluído no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, e o direito ambiental está claramente colocado no artigo 225, que constitui o Capítulo VI - Do Meio Ambiente, incluído sob o Título VIII - Da Ordem Social.

parlamentar verde” que, no processo constituinte, articula os diversos setores ambientalistas.

No que se refere à política urbana, os avanços dizem respeito à redefinição do direito de propriedade, submetendo-a ao interesse público através de sua função social e à extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados “direitos sociais urbanos”, o que é concebido como “direito à cidade”, e que se expressam em instrumentos que impõem limites à propriedade privada e que permitem a regularização fundiária de áreas ocupadas por assentamentos populares para moradia. Em relação à política ambiental, ao situar a ideia de direito ao meio ambiente no mesmo nível dos Direitos e Garantias Fundamentais, a Constituição atribui ao direito ao meio ambiente o mesmo peso do direito à vida, à liberdade, à igualdade e, ao adotar a competência concorrente, municípios, estados e União passam a ser responsáveis pela questão ambiental. Além disso, uma profusão de artigos, incisos e parágrafos contemplam a questão da qualidade de vida sob diversas formas.<sup>2</sup> E, perpassando as duas dimensões, é de fundamental importância o avanço que se refere ao controle social a ser exercido pela sociedade civil, através da participação de seus setores organizados na gestão da cidade.

Se a articulação urbano-ambiental pode ser considerada uma questão recente, que emerge e se institucionaliza a partir das duas últimas décadas do século XX, o ideário urbanístico que dá suporte ao capítulo Política Urbana na Constituição de 1988 e aos instrumentos aprovados no Estatuto da Cidade começa a se construir no Brasil na década de 1930. Ou seja, desde o momento em que a expansão capitalista é comandada pela indústria, e a industrialização brasileira vai ter que se fazer, como afirma Oliveira (1982), “imediatamente urbana e excepcionalmente urbana” e vai impor “um padrão de urbanização que, aparentemente é, em muitos graus, em muitos pontos, superior ao ritmo da industrialização”, uma persistente atuação de urbanistas no sentido de superar as desigualdades geradas por estes processos pode ser identificada.

Na perspectiva de não colocar ideias e realizações em oposição, mas admitindo que, assim como ideias podem gerar motivos para a ação social, as mudanças sociais podem forçar a reconstrução de ideias (BENDER, 1982), buscamos situar as conquistas recentes no campo da política urbana como parte de um longo embate entre a persistente atuação de urbanistas e os persistentes obstáculos que a sociedade e a política brasileiras colocam no caminho para o efetivo planejamento. Qualquer ação de planejamento territorial envolve, em última instância, o controle do uso da terra e, por-

tanto, o limite do direito de propriedade. E os direitos de propriedade, como afirma Fishman (1999), colocam limites qualquer que seja o poder de Estado. Desde os anos 1930, o país passa por contextos políticos diversos – duas ditaduras com um curto período democrático no meio, e as últimas três décadas de democracia – e, ao longo desse período, ao mesmo tempo em que ideias persistem e avançam, as práticas se acomodam, deslocam-se ou se transformam em diferentes contextos políticos.

Procuramos, neste texto, evidenciar a não-linearidade do percurso de construção dos ideários, das práticas, das conquistas e dos limites, a qual envolveu várias gerações de urbanistas, dos anos 1930 até o presente. Para reconhecer este percurso foi necessário nos distanciarmos da dualidade entre efetividade/não-efetividade de órgãos, de instrumentos urbanísticos e de planos, a qual marca fortemente as análises do planejamento urbano no Brasil, e reconhecer que a efetividade de órgãos, instrumentos e planos são sempre parciais e ocorrem em temporalidades diversas.

#### A DÉCADA DE 1930: O CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA

É ao longo da década de 1930 que o território urbano em sua totalidade começa a ser tematizado como espaço de atuação de urbanistas no Brasil. As mudanças qualitativas do processo de industrialização, quando os principais centros urbanos assim como os de menor porte passam por um acelerado crescimento da população urbana, corresponde o confronto de urbanistas com novas estratégias territoriais, novos instrumentos e mecanismos institucionais para se adaptar à nova realidade.

No contexto da Era Vargas, de renovação geracional das elites, das mudanças do aparelho de Estado, do fortalecimento do saber técnico e científico do Executivo, uma intensa mobilização dos urbanistas visando à sua inserção na tecnoburocracia estatal se volta para a legitimação da atividade de planejamento como função de governo, como técnica de administração nas esferas municipal, estadual e federal. A necessidade do plano abrangente a todos os problemas urbanos, os prejuízos de sua ausência, as economias que traz e a necessidade de estabelecer uma colaboração entre governos e sociedade para garantir sua execução, assim como a necessidade de reorganização da estrutura administrativa – desde a definição de um espaço de exclusiva atuação dos urbanistas na administração municipal à criação de um órgão federal de urbanismo – foram amplamente difundidos através das Comissões de Planos que se constituíram nas principais capitais do país. Num quadro de centralização política e financeira, em que o prefeito, eleito ou nomeado, estava totalmente submetido ao Interventor nomeado pelo presidente, o vínculo dos urbanistas com o municipalismo permitiu

2 Para uma análise detalhada da questão ambiental na Constituição de 1988, consultar SILVA, A.A., MELÃO, C.G., 1991.

introduzir a perspectiva de fortalecimento e qualificação do município e da administração municipal para e através das práticas do urbanismo. Além disso, é na década de 1930 que se dá a convergência entre trabalhos desenvolvidos no âmbito da provisão de habitação social, avançada na Era Vargas, e as ideias e práticas urbanísticas formuladas, que resulta na formulação da questão habitacional como questão urbanística.

A concentração e a dispersão da ocupação do solo urbano como duas faces do crescimento urbano e uma clara demarcação entre o urbano e o rural aparecem como componentes essenciais do problema enfrentado pelos urbanistas. A discussão na década de 1930 se concentra nas estratégias de regulamentação e controle desses processos. Se o zoneamento, apesar de já se constituir como um consenso entre os urbanistas, ainda permanece esquemático como formulação, o controle do processo de expansão urbana aparece na década de 1930 como questão premente e com propostas tecnicamente já ajustadas. Vários projetos de lei são elaborados, incluindo exigências de doação de áreas públicas pelos proprietários e o princípio de condicionar a aprovação de loteamentos a um plano da prefeitura que defina diretrizes de expansão. A criação de um código urbanístico nacional é pensado como obrigatório para as cidades com crescimento populacional superior a 10% no intervalo de dois recenseamentos quinquenais, para cidades com mais de 20.000 habitantes, cidades de caráter histórico, balneários, etc., e para cidades destruídas por calamidades<sup>3</sup>. Repercutindo a regulamentação da profissão de engenheiro e arquiteto aprovada em 1933, a exigência de um profissional especializado se manifesta enfaticamente nestas propostas.<sup>4</sup>

Não por acaso, a primeira regulamentação federal relativa a loteamentos é aprovada em 1937 (Decreto-lei 58) e regulamentada no ano seguinte (Decreto 3.079). A justificativa do decreto considera o crescente desenvolvimento da "loteação" de terrenos para venda em prestações e a falta de amparo dos compradores para transferência do domínio. São estabelecidos mecanismos de controle para garantir ao comprador a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores e a segurança das transações de compra e venda de lotes. Além disso, passa a ser exigida uma parte dos procedimentos que vinham sendo propostos pelos urbanistas, como plano de loteamento; planta do imóvel com todos os requisitos técnicos e legais, assinada por engenheiro; indicações da situação, das dimensões e numeração dos lotes; dimensões e nomes das vias e espaços livres; as construções,

benfitorias e vias de comunicação. Além disso, tratando-se de propriedade urbana, passa a ser exigida a aprovação prévia pela prefeitura, ouvidas as autoridades sanitárias e militares, do plano e da planta do loteamento.

A regulamentação aprovada não corresponde à intensidade assumida pelos processos de urbanização em curso, e fica muito aquém do controle contido nas várias propostas de leis elaboradas e, portanto, do nível das questões apresentadas pelos urbanistas. Os obstáculos ao controle do uso da propriedade privada se manifestam de forma contundente na primeira regulamentação federal sobre a atividade de urbanização: as áreas rurais são submetidas às mesmas regras das áreas urbanas e, além de não serem estabelecidas as proporções de áreas públicas a serem destinadas pelo proprietário, o próprio decreto regulamentador torna possível a reversão na alienação de vias de comunicação e espaços livres, retrocedendo em relação ao que o Decreto-lei garantia.<sup>5</sup>

Mesmo nos limites impostos pelo contexto jurídico-institucional, a repercussão da intensa mobilização da década de 1930 não é desprezível. Ao longo dos anos de 1940 e 1950, órgãos nas administrações municipais começam a se estruturar nas capitais e nas cidades do interior, na perspectiva de introduzir um processo de planejamento, planos diretores começam a ser elaborados por escritórios de arquitetura e por instituições de urbanismo que atuam no campo da assistência técnica, equipes multidisciplinares começam a ser constituídas para elaboração de planos, e a prática do zoneamento se difunde. Ainda que órgãos e comissões tenham sido criados e extintos em intervalos de tempo por vezes muito pequenos, planos não tenham sido necessariamente aprovados ou totalmente executados, estas mudanças e interrupções configuram uma não-linearidade do processo, mas não desmerecem um processo de institucionalização de novas práticas e saberes na administração municipal. Estes órgãos estão na origem das instituições de planejamento presentes até hoje nas administrações municipais.

#### A DÉCADA DE 1950 E INÍCIO DOS ANOS 1960: DIMENSÃO REGIONAL E HABITAÇÃO SOCIAL

Na década de 1950, paralelamente a este processo de institucionalização do planejamento na escala e na esfera municipal, uma outra escala começa a ser tematizada – a escala regional. Esta nova abordagem emerge num contexto político-institucional que favorece a organização de instituições de planejamento fora da administração pública – no chamado período

3 Uma dos projetos de lei é formulado por Francisco Baptista de Oliveira e está em seu livro, publicado em 1937, *Noções Elementares de Urbanismo*. Juiz de Fora, S.A. Lith. E. Mech. União Industrial Editora: 98. Art. 1º, 3º e 5º.

4 Decreto Federal nº 23.569.

5 Segundo o artigo 3º do Decreto 56, "A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta".

democrático, que corresponde ao intervalo de menos de duas décadas entre o final do Estado Novo e a ditadura militar que se instala em 1964. A década pode ser considerada o momento de maior crença no planejamento regional e nas possibilidades do planejamento como atribuição privilegiada do Estado, o momento de convicção de que o controle público é possível.

São criadas instituições autônomas, como a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), em 1947, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), em 1952, instituições vinculadas às universidades, como o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), na FAU/USP em 1955, o Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (Cepur), na UFPe, em 1962 – todas com atuação destacada na assistência técnica às administrações municipais, assim como instituições supragovernamentais, como a CIBPU-Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (1952), criada a partir de um convênio entre sete governos estaduais. Além disso, na década de 1950, o conhecimento sobre a realidade urbano-industrial já está institucionalizado em diferentes campos disciplinares: nos cursos de arquitetura, de sociologia e de geografia, além da engenharia, o que garante as condições para consolidação do planejamento como saber multidisciplinar que, desde a década de 1930, vinha sendo demandada.

Na década de 1950, o traço mais marcante do processo de urbanização brasileira do século XX – a conurbação configurando áreas metropolitanas – já é um fato. Ao longo da década de 1950, a população urbana brasileira cresceu 60% e 1/3 deste incremento populacional se instala em áreas metropolitanas. Na Região Sudeste, onde se situam as duas únicas cidades 'milionárias'<sup>6</sup> – São Paulo e Rio de Janeiro – a taxa de urbanização já está próxima de 60%. São Paulo está no centro do processo de mudanças qualitativas e quantitativas da indústria e supera, ao longo daquela década, a população do Rio de Janeiro. Nos grandes centros urbanos do país, as periferias já estão consolidadas com as peculiaridades peculiares às diferentes regiões.

As mudanças no contexto político-institucional, os avanços na institucionalização de saberes relacionados à realidade urbana e as novas condições do desenvolvimento urbano criam as condições para a mobilização de conhecimento e para a reconstrução de ideias, saberes e práticas instalados no campo do planejamento. A emergência do planejamento regional não se dá apenas como uma ampliação de escala territorial, mas como introdução de novas referências que contestam a dimensão eminentemente técnica que se instala na Era Vargas nas administrações municipais.

6

Cidades milionárias é o termo utilizado pelos geógrafos desde os anos de 1940 para cidades com mais de 1 milhão de habitantes.

O deslocamento da visão de planejamento municipal, que prevaleceu nas décadas anteriores, para uma dimensão regional introduz um conjunto de novas questões: a superação do limite político administrativo para a demarcação de áreas de planejamento; a necessidade de considerar determinantes geográficos, econômicos, as potencialidades de recursos regionais, assim como os avanços da técnica no processo de planejamento. Referenciados sempre na produtividade da indústria para organização do território e na possibilidade de utilização dos recursos da técnica, tanto a electricidade como os meios de comunicação e de transporte, um conjunto de estudos realizados nos anos de 1950 tem como eixo direcionador o questionamento da organização da metrópole concentrada. Não se trata, necessariamente, da negação da metrópole, mas de interferir no processo que se caracteriza pela concentração demográfica e concentração industrial. Trata-se, fundamentalmente, do reconhecimento das disparidades regionais como questão a ser superada na escala regional em estreita relação com a escala urbana. Nessa perspectiva de articulação entre o urbano e o regional para a superação de desigualdades, o idêntico do planejamento se torna indissociável das estratégias de desenvolvimento e nos estudos realizados – todos fora da administração municipal – e se recupera o aspecto fundador do urbanismo – a perspectiva de reforma social.<sup>7</sup>

A Carta dos Andes – documento amplamente divulgado e assumido no Brasil, resultante do Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento, realizado pelo Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento, em Bogotá, em 1958, do qual alguns brasileiros participaram<sup>8</sup> – expressa o repertório dominado naquele momento. Constam do documento, por exemplo, a necessidade de controle da especulação da terra, que inclui a revisão da fixação dos valores imobiliários, a distribuição da justa proporção dos custos de obras realizadas por entidades públicas entre os proprietários beneficiados, reserva de terras por parte de entidades do governo para desenvolver programas de habitação social, e impor tributos a lotes que se mantêm injustificadamente sem uso. E, com relação aos moradores de favelas, é proposta a criação de sistemas de ajuda própria ou mútua, com assistência técnica, econômica e social das municipalidades ou de instituições de habitação de interesse social,

7

Destacam-se na década de 1950, os seguintes estudos: "Diretrizes de um Plano Regional para o Recife", tese apresentada por Antonio Bezerra Balilar, em 1951, no concurso para a cátedra de Urbanismo e Arquitetura Paisagística da Universidade do Recife; "Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo", estudo apresentado por Luiz Inácio de Añhala Melo para a Comissão Orientadora do Plano da Cidade de São Paulo, como representante da Universidade de São Paulo, em 1954, e o estudo desenvolvido no âmbito da CIBPU, para a região da Bacia Paraná - Uruguaí, a partir de um convênio entre os estados de São Paulo, Paraná, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Santa Catarina.

8

Segundo Pontual (1999), compareceram a delegação brasileira no seminário de Bogotá, Antonio Bezerra Balilar, Mário Laanheiras de Mendonça e Newton Oliveira.

assim como a possibilidade de utilização de padrões urbanísticos diferenciados na solução dos projetos (CINVA, 1958).

No início da década de 1960, no contexto das mobilizações em torno das reformas de base no governo de Jango Goulart, que visavam a instalar uma nova linha política no país, realiza-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) promovido pelo IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, com apoio do governo federal através do Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase). Com o intuito de inserir a questão urbana e habitacional na pauta das reformas de base, foi realizado em duas etapas – no Rio de Janeiro e em São Paulo, em 1963 – aglutinando arquitetos e profissionais de diferentes campos disciplinares, líderes sindicais, estudantes, representantes de entidades civis. Em relação à habitação, segundo Bonduki e Khouri (2005), embora os resultados do Seminário apresentem um conjunto de propostas bastante elaboradas para efetivar os principais instrumentos institucionais necessários para o enfrentamento dos problemas habitacional e urbano, principalmente através do binômio industrialização e planejamento, estas não constituíram inovação em relação a propostas apresentadas por engenheiros e arquitetos desde a década de 1930.

Em relação ao planejamento, as medidas apontadas também se aproximam do repertório construído nas três décadas anteriores e estruturadas na Carta dos Andes – medidas para equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo urbano, planejamento para viabilizar o crescimento coordenado das cidades, disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação, assim como a necessidade de elaboração de uma legislação visando ao desenvolvimento urbano para além dos limites geográficos de municípios. Além disso, é indicada a criação de um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional e de um Fundo Nacional de Habitação. O avanço mais significativo se dá na elaboração de um anteprojeto de lei de reforma urbana, do qual consta a criação de um Banco Nacional de Habitação, de um Plano Nacional de Habitação e de um Plano Emergencial para as habitações “subnormais”.<sup>9</sup>

#### O PERÍODO SERFFHAU: PRIMEIRO CICLO DE PLANOS DIRETORES E DE CAPACITAÇÃO DE QUADROS TÉCNICOS

Com o golpe militar de 1964, o processo de institucionalização do planejamento passa por um momento pleno de contradições. Por um lado, é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serffhau), primeiro órgão federal com atribuição explícita de elaboração e coordenação da

política nacional no campo de planejamento local integrado. Embora não atendendo plenamente às demandas dos urbanistas, o planejamento como função de governo ganha um marco institucional federal que formaliza as condições para criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais. É criado o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e a concessão de recursos para elaboração de planos diretores fica condicionada à criação de “órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local”; a atividade de assistência técnica aos municípios também se institucionaliza em nível federal e estadual, e se estabelece, pela primeira vez, a cancela de um órgão federal para contratação, pelos governos municipais, de empresas de consultoria para elaboração de planos.<sup>10</sup>

A criação de órgãos visando à introdução de um processo de planejamento no interior das administrações municipais e a institucionalização da assistência técnica aos municípios vinham sendo propostos e implementados desde os anos 1930. Um único artigo do decreto que regulamentou o Serffhau, em 1966, dá as condições para que um setor ausente do processo de constituição das instituições e do campo profissional de planejamento no Brasil passe a ocupar espaço significativo na elaboração de planos diretores e na qualificação de técnicos de diferentes áreas de conhecimento – as empresas de engenharia consultiva. Trata-se do artigo 27, segundo o qual

podem ser beneficiários do “Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado” os órgãos e entidades regionais, interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais que queiram contratar a elaboração de planos e estudos de desenvolvimento local integrado.

A incorporação destas empresas se dá pelo interesse econômico nos recursos sob a responsabilidade do Banco Nacional de Habitação (BNH), ao qual o Serffhau se subordina. Ao ser responsável pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o BNH torna-se uma potência financeira, e sua crescente atuação na provisão de infraestrutura urbana se dará diretamente através de órgãos públicos, ou indiretamente através de um grande número de empresas privadas que gravitam em torno dos recursos que controla e movimenta (CINTRRA e HADAD, 1975).

Em 1975, entre mais de cem municípios paulistas com planos diretores, mais de 90% tiveram seus planos realizados a partir de 1967, ou seja, após a regulamentação do Serffhau, e a maioria absoluta dos planos (75,9%) é realizada por instituições especializadas, que não os órgãos de planejamento das administrações municipais (AZEVEDO, 1976).

9

Para uma análise detalhada do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, consultar Bonduki e Khouri (2005) e Silva e Slioto da Silva (2005).

10

Lei nº4.380, de 21/08/1964.

Os efeitos do artigo 27 não deixam dúvidas de que, por um lado, a criação do Serfhan representa a legitimação do urbanismo e da ideia de plano de desenvolvimento local integrado, e repercutiu na criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais e, por outro, potencializa a prática profissional fora das administrações. Resulta que, no Brasil, a partir dos anos 1960, ao contrário do que vinha sendo preconizado, é sobretudo fora das administrações públicas que se constrói a prática de elaboração de planos, em equipes multidisciplinares, e onde se dá de forma massiva a formação de quadros técnicos qualificados.

De modo geral, a discussão em torno do Serfhan vem se concentrando na efetividade ou não dos planos viabilizados pelo fundo de financiamento, no questionamento ou demonstração de sua importância para o planejamento no Brasil e, no que tange à sua atuação, é recorrente a menção exclusiva a seu caráter centralizador e autoritário, a partir de um raciocínio que estabelece uma relação unívoca entre a instituição e o período político em que é criado e regulamentado.

Embora se afirme de forma generalizada que os planos elaborados se distanciarão da realidade dos municípios e, assim como os órgãos criados, não se efetivaram, pesquisas que vimos realizando vêm demonstrando que há nuances a serem aprofundadas. Muitos planos mobilizaram quadros técnicos altamente qualificados em todo o país, e se configuraram como planos com propostas avançadas, realistas e compatíveis com as condições locais, e ao longo do processo de elaboração qualificaram técnicos das prefeituras. E nas cidades de porte médio, por exemplo, a criação de órgãos de planejamento foi fundamental para estruturação das atividades de controle do uso do solo, e os planos serviram de agenda para várias gestões da administração municipal. Além disso, fica evidenciada nos documentos produzidos pelo Serfhan a presença em seus quadros técnicos de profissionais absolutamente não comprometidos com o regime, de profissionais que, desde os anos 1950, vinham atuando no campo do planejamento numa perspectiva progressista.<sup>11</sup>

Os onze anos de existência do Serfhan – em plena ditadura militar e com todos os limites que este quadro político e institucional impôs – podem ser considerados o primeiro ciclo de elaboração de planos diretores no Brasil. Este período foi marcado, em primeiro lugar, pela elaboração de planos diretores municipais, mas também de planos metropolitanos e planos regionais articulando vários municípios. Em segundo lugar, pela proliferação de órgãos de planejamento e, finalmente, por um amplo processo de capacitação técnica visando à formação de quadros para o planejamento dentro

e fora das administrações municipais. Nesse sentido, cursos de capacitação, seminários, material de orientação para elaboração de planos, assim como cursos de especialização em convênio com universidades foram organizados pelo órgão federal (FEILDMAN, 2007).

#### AVANÇOS RECENTES E NOVOS DESAFIOS

A década de 1980 – momento em que se instaurou a democracia no país, em que foram restaurados os direitos civis e políticos, as eleições livres, a liberdade de opinião e a ampliação da vida associativa – configura-se também como um momento de articulação de vários setores em torno da questão urbana e de questionamento das práticas de gestão das cidades e de planejamento restritos aos gabinetes técnicos.

Três fatos anteriores ao processo constituinte são expressivos desta articulação: em 1982, a publicação simultânea do Anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)<sup>12</sup>, e do documento da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) Solo Urbano e Ação Pastoral; e, em 1986, o debate em torno da reformulação do Serviço Federal de Habitação (SFH), coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Tanto o documento do CNDU como o da CNBB se voltam para a questão da prioridade urbana. O primeiro incorpora instrumentos de controle do uso e ocupação do solo que estabelecem novos limites ao exercício da propriedade e, embora concentre na União o poder de definição das diretrizes e normas de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, reconhece juridicamente a representação das associações de moradores e faculta o direito de participação da comunidade. O segundo destaca a necessidade de reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, no sentido de não deixar sua utilização aos caprichos do mercado.

Do debate sobre o SFH, que envolveu membros do governo, empresários do setor imobiliário, entidades técnicas, representantes dos mutários, economistas, etc., emerge a proposta de mudança de rumo da política habitacional e urbana, colocando a questão da moradia para população de baixa renda como dever do Estado, e a habitação como parte da questão urbana. Além disso, é proposta a descentralização administrativa e a democratização das decisões com participação dos beneficiários nos processos decisórios. O documento retoma a proposta de uma Política Nacional de

Desenvolvimento Urbano, visando à redução das desigualdades intraurbanas e inter-regionais, e indicando estímulos à elaboração de planos de desenvolvimento urbano pelos estados e municípios.<sup>13</sup>

Ao mesmo tempo, ocorre uma mudança na atuação dos movimentos sociais urbanos. Se nos anos 1970 estes se caracterizaram por privilegiar lutas localizadas e reivindicações imediatas, pela desconfiança de formas institucionalizadas e pelo desprezo a mecanismos de representação política, assumem na década de 1980 uma nova cultura política que se volta fundamentalmente para a participação na instância jurídico-institucional, para a defesa de mecanismos de negociação e representação, de construção de novos direitos e de participação na gestão democrática das cidades. Esta mudança representa, segundo Silva (1991), a transformação em prática social dos movimentos a tarefa de entender as leis, elaborá-las e debetê-las, o que leva à transformação da esfera jurídico-institucional em novo espaço de luta política, de debate e negociação dos novos direitos.

É nesse contexto político e institucional que se viabilizam as condições para a inclusão do capítulo de política urbana na Constituição de 1988. No entanto, mesmo num processo crescente de democratização, foi necessário mais de uma década para a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2220.

Além disso, se considerarmos o percurso aqui traçado, podemos inferir que apenas uma parcela de bandeiras construídas ao longo de décadas se tornaram políticas públicas. Nesse sentido, destacam-se a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, a realização de um segundo ciclo de elaboração de planos diretores (agora participativos) e de capacitação técnica para o planejamento e a política de regularização fundiária, que constituem avanços inestimáveis e que, certamente, vêm enfrentando e enfrentarão obstáculos para sua plena realização.

Além dos novos desafios trazidos por estes avanços, dentre os quais destacamos a avaliação, a continuidade e o aprimoramento do processo participativo e a viabilização de implementação dos novos instrumentos regulamentados, velhos desafios permanecem, porém, em um novo contexto do desenvolvimento urbano brasileiro. E dentre estes, um nos parece de fundamental importância e urgente: a superação do limite político administrativo para a demarcação de áreas de planejamento. Ou seja, ampliar a perspectiva do planejamento da esfera municipal para a escala regional, em consonância com os processos recentes de crescimento acelerado das cidades não-metropolitanas e da chamada urbanização dispersa. Esta é a dinâmica em curso no território brasileiro que desafia ideias e práticas con-

solidadas e incita sua reconstrução e atualização. Incita a superação de um descompasso evidente: temos um Ministério das Cidades, um Estatuto da Cidade e uma dinâmica regional ausente da concepção de política urbana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, E. Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo. *Relatório Fapesp/EESCUSP*, 1976.
- BENDER, T. *Toward an urban Vision. Ideas and Institutions in Nineteenth Century America*. Baltimore & London. The John Hopkins University Press, 1982.
- BONDUKI, N. e KHOURY, A.P. Das Reformas de Base ao BNH: As Propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana In: *XI Encontro Nacional da Anpur*, Salvador, Planejamento, Soberania, Solidariedade. UFBA, 2005, p. 01-21.
- CHIQUITO, E. *Expansão urbana e meio ambiente em cidades não metropolitanas: o caso de Franca*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — EESC-USP, 2006.
- CINTRA, A.O. e HADDAD, P.R. *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo, Zahar Editores, 1977.
- CINVA (Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento). *A Carta dos Andes*. São Paulo: Ed. Bem Estar. 1960.
- FELDMAN, S. *Instituições de Urbanismo no Brasil na Década de 1930*. Olhar Técnico e Dimensão Urbano-Industrial. Tese de Livre Docência. EESC-USP, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Constituição e Atuação do Serffau*. Relatório de Pesquisa. CNPq, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo, 1947-1972. São Paulo. EDUSP/FAPESP, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Arranjo Serffau: assistência técnica aos municípios/orgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: *XI Encontro Nacional da Anpur*, Salvador, Planejamento, Soberania, Solidariedade. UFBA, 2005, p. 01-16.
- FELDMAN, S.; SOMEKH, N. *A Questão Urbana No Brasil Pós-80*. Tendências e Perspectivas. Relatório IPEA/PMSS, 1996.
- FERREIRA, M. *Planejamento Urbano nos tempos do Serffau: a construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). EESC-USP, 2007.
- FISHMAN, R. (ed.). *The American planning tradition*. Culture and policy. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1999.
- IPPUR/UFRL. *Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana*, Relatório de Pesquisa, 1994.

- LIMA, R.P. *O Processo e o (Des)controle da Expansão Urbana de São Carlos (1857-1977)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). EESC-USP, 2007.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 6. pp.36-54; jun-set., 1982.
- PONTUAL, V. O Urbanismo no Recife: entre idéias e representações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. A.1.n.2, Recife, ANPUR, pp.89-110, 1999.
- RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, pp. 53-78, 1996.
- SILVA, A. A. *Reforma Urbana e Direito à Cidade*. São Paulo, PÓLIS, nº1, 1991.
- SILVA, A. A.; MELÃO, C.M. O Direito à Qualidade de Vida na Cidade. In: GRIMBERG, E. *Ambiente Urbano e Qualidade de Vida*. São Paulo: Pólis, n. 3, 1991.
- SILVA, E. e SILOTO DA SILVA, R. Origens e Matrizes Discursivas da Reforma Urbana no Brasil. *Espaço & Debates*, v. 25. n. 46, jan-jul 2005, pp. 144-156.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S.R. (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo. EDUSP/FUPAM, 1999.

Nelson Saule Júnior

## Possibilidades de proteção do direito à moradia no balanço de 20 anos da constituição brasileira

Passados 20 anos da Constituição brasileira de 1988, podemos avaliar como positiva a evolução da ordem jurídica urbanística com o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental no ano de 2001, com a adoção do Estatuto da Cidade – Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, no ano de 2001, da edição da Medida Provisória nº 2220/2001, que disciplina a concessão de uso especial para fins de moradia, da instituição da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e da instituição da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que versa sobre a regularização fundiária de interesse social dos imóveis da União. Como bem enfatizou Norberto Bobbio, o desafio contemporâneo dos direitos humanos – como o direito à moradia – é o da efetivação desses direitos. Com este intuito, para contribuir com o balanço dos 20 anos da Constituição brasileira, destacamos as possibilidades do monitoramento do cumprimento do Estado brasileiro de proteger o direito à moradia com a incorporação das normas internacionais de direitos humanos à moradia na ordem legal interna, e a sua interface com o direito à cidade a partir do Estatuto da Cidade, destacando os temas fundamentais que precisam ser incorporados na revisão da Lei Federal do Parcelamento do Solo no Congresso Brasileiro, tendo em vista que esta legislação é estratégica para a produção de cidades justas, inclusivas e democráticas.

### A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA (NORMAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS)

O Brasil tem a responsabilidade de adotar medidas no campo legislativo, administrativo e da justiça para assegurar o pleno respeito ao direito

ROJNIK, R. & SAULE JR., N. (Coordenação). *Estatuto da Cidade* – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Caixa Econômica Federal, Câmara dos Deputados, 2001.

SAULE JR., N. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

## PUBLICAÇÕES

Manual de Regularização Fundiária Plena – Secretaria Nacional de Programas Urbano – Ministério das Cidades, Brasília, Distrito Federal, 2007.

Manual de Regularização Fundiária em Terras da União – Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, Distrito Federal, 2006.

## LEGISLAÇÃO

Lei do parcelamento do solo urbano – Lei nº 6.766, de 19/12/1979.

Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10257, de 10/07/2001.

Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – Lei nº 11.124, de 16/06/2005.

Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973.

Leis sobre Bens da União – Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007 – Lei nº 9636, de 15/05/2007.

Concessão de Direito Real de Uso Gratuita – Decreto-Lei nº 271/67.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – Medida Provisória nº 2.220/01.

Projetos de Lei

Projeto de Lei Federal nº 3057/2000.

## SITES

Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>.

Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br>>.

Jefferson O. Goulart

# Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local<sup>1</sup>

Pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, a política urbana merece um capítulo próprio e os municípios são alçados ao *status* de entes federados dotados de autonomia. Esse marco institucional recoloca a reflexão sobre o poder local e conduz a uma regulamentação infraconstitucional inovadora: o Estatuto da Cidade, que preconiza processos decisórios democráticos e participativos na formulação e implantação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, além de novos instrumentos urbanísticos potencialmente transformadores em razão de sua capacidade de interferir na dinâmica real de uso e ocupação do solo urbano.

O exame do tema requer um breve recuo no tempo, pois o pacto selado na Constituinte de 1988 e o Estatuto da Cidade são inseparáveis das circunstâncias políticas que os envolvem e os antecedem.

A análise é concluída com um balanço preliminar da experiência recente de implantação do Estatuto da Cidade, base a partir da qual podem ser feitas projeções sobre o alcance desse novo arranjo institucional, e em que medida seus novos instrumentos urbanísticos têm capacidade para alterar substantivamente os processos de concepção e execução de políticas públicas no âmbito do governo local. O 'objeto', portanto, vai além da abs-

1

O presente artigo é versão resumida do paper *Federative arrangement and local government: the Statute of the City as a democratic prescription of the political policies*, apresentado ao 21<sup>st</sup> World Congress of the International Political Science Association (IPSA), em julho de 2009, Santiago, Chile. Painel 5: *El Estado y políticas públicas em América Latina y Chile*. Sessão: *Estado nacional y gobiernos locales*.

tração e dos preceitos normativos e se concentra na face real do Estado, ou seja, a abordagem das políticas públicas permite interpretar concretamente o alcance e a eficácia das reformas a quem vem sendo submetido o Estado (SOUZA, 2007).

O exame sobre o Estado e a democracia se concentra tradicionalmente na dimensão nacional. Trata-se de tendência compreensível, no entanto, a análise das políticas públicas no âmbito dos municípios não só é relevante como também tem alto poder explicativo sobre o funcionamento das instituições políticas, permitindo interpretar como transcorrem, de fato, processos decisórios marcados pelos paradoxos que, no plano federativo e das políticas urbanas, opõem descentralização à centralização, autoritarismo elitista à democratização, efetividade à inefetividade.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O NOVO MARCO INSTITUCIONAL

Antes de tratar especificamente do arranjo federativo pactuado na Constituição de 1988 e de seus desfechos em termos de política urbana, é indispensável recuperar, ainda que sumariamente, os ingredientes políticos mais importantes que marcaram aquele processo. Essa digressão é essencial para compreender os resultados produzidos.

A primeira observação diz respeito ao fato de que o processo constitucional se inscreve na transição brasileira, de uma ordem autoritária para outra democrática: ambos se entrelaçam e se influenciam reciprocamente, de sorte que a nova Carta reflete a correspondente correlação de forças e certo consenso sobre a necessidade de reformar as instituições do Estado e criar as bases de um novo regime político.<sup>2</sup> Ressalvadas diferentes orientações ideológicas e prescrições políticas dos que sustentaram ou se opuseram ao regime militar, dentre os atores político-institucionais parecia haver certa consciência sobre a tarefa hercúlea daquele momento: edificar um novo arranjo constitucional capaz de abrigar continuidades e promover algumas rupturas e, simultaneamente, dotar o novo governo e o novo regime de legitimidade – ingrediente que rareou no fim do regime autoritário e cuja ausência foi decisiva para seu ocaso.

Essa percepção das elites políticas e a concordância procedimental são perfeitamente compatíveis com os padrões negociais adotados na transição brasileira. A recusa em restituir as eleições presidenciais diretas e a composição entre o PMDB e a Frente Liberal (dissidência do PDS, o

partido de sustentação do regime militar que sucedeu a Arena depois do bipartidarismo) ensejam negociações que excluíram o componente popular da transição. Mas uma interpretação rígida desses acontecimentos também pode representar uma armadilha, isto é, a opção conciliatória através da 'transição pelo alto' não autoriza deduzir que todos os atores envolvidos se comportaram de forma rigorosamente homogênea. Pelo contrário, não havia tanta unidade política como se poderia supor.

Essa dispersão de perspectivas não é um elemento menor: é o segundo aspecto distintivo daquele momento, o qual remete à falta de hegemonia para dirigir a transição em sentido amplo e o processo constituinte em particular. Maioria parlamentar não faltou ao governo da Aliança Democrática; afinal as eleições de 1986 (em face dos efeitos políticos devastadores do Plano Cruzado) renderam vitórias expressivas à Frente Liberal e principalmente ao PMDB. Apesar disso, o rápido enfraquecimento do Executivo federal, a emergência política dos governadores, as polarizações socioeconômicas ainda remanescentes da crise do modelo nacional-desenvolvimentista e do cenário recessivo que marca a chamada 'década perdida' e mesmo a complexa agenda reformista imposta ao país são determinantes para a configuração de um cenário político centrifugo.

Estamos autorizados, portanto, a falar da ausência de um diagrama catalisador que pudesse conduzir a transição e a constituinte: um projeto caracterizado pela prevalência de uma concepção de mundo e por um novo modelo de Estado capaz de aglutinar correspondente sustentação político-institucional e suporte social e, ainda, de construir um novo pacto entre dominantes e dominados; enfim, há fartas evidências de que não havia um projeto hegemônico. Esta ausência também se refletiu no PMDB: embora amplamente majoritário (306 de um total de 559 constituintes), o partido jamais conseguiu forjar uma sólida unidade política e programática nos trabalhos constituintes, a despeito dos esforços conciliatórios e da conduta pendular do deputado Ulysses Guimarães – presidente do partido, da Câmara dos Deputados e também da própria Assembleia Constituinte, além de segundo na linha sucessória presidencial.

O caráter frentista do PMDB certamente foi um obstáculo.<sup>3</sup> Além deste, contudo, havia um novo desafio: se, durante o regime autoritário, a conduta negativa (contrária à ditadura) era suficiente para cimentar a unidade partidária, em um ambiente de democratização a agenda passaria a

<sup>2</sup> Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local

<sup>2</sup> A literatura sobre a transição (brasileira e comparada) é farta, e não se trata de reexaminá-la neste curto espaço. As observações que se seguem tomam como referência particular a aguda apreciação de Sallum Jr. (1996).

<sup>3</sup> A propósito, vale citar: "Fleischer aponta que, da bancada do PMDB na Constituinte, 40 representantes eram oriundos do PDS (10 deles aderiram em 1982 e 30 em 1986), e 42 da antiga ARENA. (...) A realidade revelada por esses números levou (Marina do Carmo) Campello de Souza a afirmar que a maior bancada da Constituinte não foi formada pelo PMDB, mas pela ARENA de 1979; nada menos que 217 dos 559 constituintes atuais tiveram passagem por esta legenda que apoiou o autoritarismo antes de 1988" (LEME, 1992, p. 95).

requerer posicionamentos mais afirmativos, ou seja, já não bastava ‘opor-se’, era preciso ‘propor’. A divisão no PMDB manifestou-se desde logo, quando Mário Covas vence a disputa pela liderança do partido na Constituinte e desencadeia uma estratégia de aglutinação de forças progressistas. Desenha-se, então, a oposição entre progressistas e conservadores, a qual dará a tônica dos trabalhos constituintes e de seus resultados (PILATTI, 2008).

Parece não haver mais objeção à constatação de que a Carta de 1988 é a mais avançada das constituições brasileiras, feição que não pode obscurecer o *status* de minoria de que gozava a bancada progressista. Essa contradição permaneceu desafiando os intérpretes do processo constituinte, mas há pistas para explicá-lo. A metodologia empregada constitui um primeiro aspecto decisivo e alguns dispositivos merecem destaque: a recusa em adotar um anteprojeto constitucional prévio; a dinâmica sequencial de subcomissões, comissões temáticas e comissão de sistematização, cujo acórdio proporcional de composição implicou o predomínio dos progressistas<sup>4</sup>, o instituto da iniciativa popular legislativa. A tais procedimentos some-se a intensa articulação da sociedade civil organizada, cujo vigor foi determinante para pressionar e influenciar os trabalhos constituintes e seus resultados, tanto com proposições progressistas quanto conservadoras. Exemplos que podem ser identificáveis, respectivamente, no plano dos direitos individuais e coletivos (vide o emblemático Art. 5º) e no retrocesso em relação ao tema da reforma agrária patrocinado especialmente pela União Democrática Ruralista (Artigos 184, 185 e 186).

Em suma, arranjos procedimentais e potência de movimentos sociais, agregados ao protagonismo da bancada progressista e à expectativa reformista da própria sociedade civil, esse conjunto de fatores fornece a atmosfera na qual se desenhou a ‘Constituição cidadã’.

Sobre o arranjo federativo da Constituição de 1988, este foi interpretado majoritariamente sob a ótica da dinâmica fiscal-tributária, ou seja, as atenções se voltaram ao aumento de transferências para estados e municípios. Houve, com efeito, uma significativa ampliação da receitas destes em prejuízo da União, equação que pode ser explicada pela combinação da força política dos governadores e de sua ascendência sobre os parlamentares com a pressão exercida pelos prefeitos, e ainda com o impeto ‘descentralizador’ dos constituintes. Disto resulta um poderoso movimento que aspirava a sangrar a União, drenando parcelas de suas receitas para estados e municípios. O alvo da disputa residia, pois, nas transferências. Assim, os *lobbies* correspondentes dirigiriam seus esforços e suas atenções à Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças e à Sub-Comissão de Tributos, Partici-

pação e Distribuição de Receitas, em torno das quais se processaram pactos decisivos e nas quais foram produzidas as resoluções mais relevantes.<sup>5</sup>

Isto foi possível porque, além das disputas mais ideologizadas relativas ao arranjo estatal, outras variáveis seriam determinantes para o comportamento das bancadas parlamentares, dentre elas a questão regional. Em um cenário de enfraquecimento do Executivo federal, a descoordenação política do bloco governista também se traduziu no descontrolo das bancadas parlamentares, resultando num jogo menos cooperativo e mais competitivo no que concerne às definições federativas. De certa forma, seria consagrada uma lógica que representava uma revanche contra o centralismo patrocinado pelo governo central no decorrer da história republicana. Diante da oportunidade de reverter recorrentes clivagens regionais, todos os esforços seriam dirigidos ao arranjo constitucional.

No caso das questões federativas, portanto, é atenuada a tendência aos alinhamentos de caráter estritamente doutrinário que opunham progressistas a conservadores: “polarizou o debate, sobrepondo-se à questão ideológica, a questão regional e mesmo local – o que levou ferrenhos adversários político-ideológicos a se unirem em defesa de seu estado e região”. Nesses termos, “foi central a preocupação com a descentralização de recursos da União para os estados e municípios e com o fortalecimento de sua autonomia” (OLIVEIRA, 1995, p. 86).

Agora competências de políticas públicas ou de partilha tributária, o arranjo federativo também pode ser observado em seu pioneirismo em outras dimensões, duas das quais merecem destaque. A primeira, mais do que um ajuste meramente jurídico, formal, é de natureza política e até mesmo administrativa: depois de quase um século em que a dinâmica federativa compreendeu basicamente relações intergovernamentais entre União e estados, o município passou a ser reconhecido constitucionalmente como ente federativo (Art. 18). Não é pouco, pois, dentre muitas implicações, passa a ter autonomia inclusive para, respeitada a legislação supramunicipal, legislar sobre a totalidade de seu território.

A segunda inovação marcante foi a inclusão de um capítulo dedicado à política urbana (Art. 182 e Art. 183), o que só foi possível graças ao impeto democratizador que viria a prevalecer na dinâmica constituinte. O associativismo civil experimentou significativa ampliação de sua influência naqueles tempos, seja porque o definhamento do regime militar representava um ambiente mais propício à mobilização dos movimentos sociais, seja por-

Na década seguinte, em face das exigências de equilíbrio fiscal e do imperativo de salvaguardar a estabilidade, a União conseguiu reverter a tendência de descentralização de recursos aos níveis subnacionais de governo. Para tanto, sobretudo durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso, usou vários dispositivos, principalmente o archo fiscal e a elevação de alíquotas de tributos não compartilhados.

que assim se criavam melhores possibilidades de interlocução entre si e com os atores político-institucionais.<sup>6</sup> É nesse cenário que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana se articula, consolida-se em nível nacional e submete ao Congresso constituinte uma emenda de iniciativa popular que instituiu, de forma absolutamente pioneira, princípios e diretrizes de política urbana.

Essa movimentação da sociedade civil se inscreve no quadro geral de transformações que alteraram tanto as relações entre governantes e governados (pois estes assumem papel progressivamente ativo nos debates e definições de políticas públicas), quanto o padrão da dinâmica intergovernamental precedente (marcada pela centralização que ofuscava as esferas subnacionais de governo). Nessas condições, os municípios transcendem progressivamente o papel anterior de aplicadores de políticas ditadas pelas esferas superiores de governo para assumirem responsabilidades na concepção e execução de políticas públicas, notadamente no que diz respeito ao ordenamento do solo urbano. No caso da articulação em torno da reforma urbana, a composição eclética do movimento (técnicos, especialistas e lideranças de movimentos sociais) e a diversidade de demandas (marco jurídico, gestão urbana, descentralização, participação, etc.) eram características basilares da mobilização, conformando uma disputa em torno de “instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade” (CYMBALISTA, 2007, p. 26).

O Artigo 182 sintetiza o novo marco ao estabelecer que as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios devem tomar como objetivos prioritários o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Não são enunciados inofensivos – cuja evidência mais emblemática é a original submissão do direito de propriedade ao seu caráter social – e sua adoção em meio a outras disputas complexas travadas no processo constituinte (como na ordem econômica) revela um avanço sem precedentes.

Se, na tradição federativa brasileira, não obstante as posturas, códigos e intervenções do poder local, as políticas urbanas emanavam principalmente das esferas superiores de governo em face do centralismo predominante, a partir da Constituição de 1988 o arranjo institucional amplia substancialmente as competências dos governos locais.<sup>7</sup> Também por isso, e porque toda aná-

6 A abertura à participação extraparlamentar, afora audiências públicas e outros mecanismos, foi consubstanciada nas emendas de iniciativa popular admitidas pelo Regimento Interno: estima-se que foram coletadas cerca de 12 milhões de assinaturas para estas ações. Além disso, é constituído o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, sob forte impulso de entidades civis e, sobretudo, da Igreja Católica.

7 Afora a Política Urbana regulamentada pelo Estatuto da Cidade, o município também assume competências compartilhadas em várias áreas, como na Saúde (gestão exclusiva determinada pelo Sistema Único de Saúde – SUS), Educação, Assistência Social, etc. Tais compartilhamentos e a autonomia que desfrutam estados e municípios indicam, ao menos no plano normativo, que o caso brasileiro estaria mais próximo do modelo do “federalismo cooperativo” (ALMEIDA & CARNIERO, 2003).

lise requer critérios comparativos, a realidade brasileira é seguramente menos centralizada, ou mais descentralizada, relativamente aos períodos anteriores. Nesses termos, não se pode separar tais resultados do processo de democratização do país, que tem na Constituição de 1988 um marco indelével.

Como outros tantos dispositivos, a aplicação da Política Urbana requereu regulamentação infraconstitucional, tarefa que durou treze anos até que fosse aprovada a Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001 – o Estatuto da Cidade.

### O ESTATUTO DA CIDADE COMO INOVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Evidente que normas pesam decisivamente no desempenho e na eficácia de políticas públicas, mas é igualmente verdadeiro que estas não podem ser explicadas univocamente pela ótica do correspondente arranjo institucional. Por elementar que possa parecer, é preciso considerar substancialmente a conduta das elites políticas: “a premissa é a de que o desempenho das instituições públicas e a sua capacidade para atender de maneira menos ou mais eficiente o interesse coletivo não resultam só de arranjos institucionais e dos incentivos que eles criam”. Muito além, “*dependem também das atitudes da elite e da população*” (PUTNAM, 1995), que formam o contexto subjetivo que dá sentido e vida às instituições e constitui a substância da convivência civil em regimes democráticos” (ALMEIDA & CARNIERO, 2003, p. 125 – sem destaque no original). A advertência é ainda mais oportuna quando tratamos de políticas públicas participativas, as quais envolvem atores situados na sociedade civil (extraeleitorais) em sua concepção e execução.

Feita essa advertência teórico-metodológica, é preciso agregar outro esclarecimento: como esse novo marco jurídico foi instituído em 2001, delimitando o prazo de 5 (cinco) anos para que os municípios aprovassem seus respectivos Planos Diretores (Art. 50), por ora o tempo de implantação do novo arcabouço é demasiado modesto.<sup>8</sup> Na prática, falamos de legislações municipais em tese aprovadas até 2006-2008 e que passaram a vigorar, na prática, somente a partir do ano seguinte. Em outras palavras, uma análise mais consistente das potencialidades e limitações do Estatuto da Cidade dependerá decisivamente da forma como será aplicado e do andamento concreto da nova safra de Planos Diretores – o que somente poderá ser feito de maneira mais criteriosa pelo menos até que se tenha percorrido uma etapa razoável para sua efetiva implantação.<sup>9</sup>

8 Tendo em vista que vários municípios não cumpriram o prazo original, o Congresso Nacional aprovou lei ditando este tempo determinado para sete anos, de modo que a data limite foi ampliada até 2008 (LF nº 11.673/2008).

9 Normativamente, o Art. 40 (§ 3º) do EC dispõe que “a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Deve-se somar, ainda, o fato de que o calendário político brasileiro registrou eleições municipais em 2002 e em 2006. Como políticas públicas são determinadas decisivamente pelas atitudes e escolhas da elite política, tem-se assim uma variável crucial a ser incorporada ao escopo analítico, uma vez que mudanças governamentais podem representar sensíveis modificações de orientação política.

No plano normativo, as originalidades do Estatuto da Cidade (EC) podem ser classificadas em dois campos complementares: na dimensão metodológica, exigência de dispositivos participativos na formulação e execução de políticas públicas; na dimensão substantiva, instrumentos potencialmente transformadores em razão de sua efetiva capacidade de incidir na regulação do solo de uma perspectiva que privilegia o social.

No que respeita à forma, o princípio participativo dá a tônica da nova regulação institucional, uma vez que preconiza requisitos democratizantes, a saber: “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” (Art. 2º). Nesses termos, o processo decisório transcende ao modelo clássico da democracia representativa e postula incorporar novos atores situados no terreno da sociedade civil. A propósito, combinar e compatibilizar instrumentos representativos e participativos não é tarefa simples, cuja equação vem desafiando sistematicamente a teoria e as práticas democráticas.

Para além da abstração, o EC prescreve mecanismos democráticos e participativos tanto por ocasião da feitura do instrumento básico da política urbana, o Plano Diretor (através de audiências públicas, da publicidade, de debates e outros formatos que promovam o diálogo e a participação de associações representativas da sociedade civil), quanto na ‘gestão democrática da cidade’, mediante os dispositivos antes assinalados e também de consultas públicas, iniciativa popular legislativa, administração orçamentária igualmente participativa, etc. Preceito idêntico se aplica aos arranjos regionais que transcendem ao território e à autoridade dos municípios: “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatoria e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Art. 45).

Do ponto de vista substantivo, há instrumentos com extraordinário potencial transformador – ingrediente que, por sinal, faltou sistematicamente aos Planos Diretores de tempos passados.<sup>10</sup> Dentre as inovações,

algumas ferramentas merecem destaque: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, cujo propósito consiste em inibir a concentração de terras e combater a especulação imobiliária, de modo a ‘desovar’ áreas para empreendimentos imobiliários de cunho social; a Outorga Onerosa do Direito de Construir, pela qual são fixadas regras para o direito de construir a partir do direito de superfície, ou seja, são exigidas contrapartidas aos beneficiários (inclusive financeiras); o Direito de Preempção, através do qual a administração pública tem prioridade na aquisição e desapropriação de imóveis para regularização e reserva fundiária, implantação de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos sociais, etc.; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que assumem importância central à medida que significam uma variável particular de zoneamento urbano com padrões urbanísticos igualmente particulares, casos de ações como ocupações a serem regularizadas, proteção do patrimônio histórico, proteção a áreas de reabilitação urbana e de preservação ambiental; o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual assegura ao poder público a prerrogativa de, além de outras certificações regulares, apreciar previamente a conveniência de empreendimentos de largo impacto urbanístico ou ambiental.

Importante esclarecer brevemente as singularidades de alguns desses instrumentos.<sup>11</sup> O Direito de Preempção e a Outorga Onerosa (“Solo Criado”), por exemplo, são anteriores ao Estatuto da Cidade, ao passo que as Zonas Especiais de Interesse Social constituem o caso único de poderem ser implantadas mesmo sem Plano Diretor. Já o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo precisa obrigatoriamente integrar a legislação do Plano Diretor, para depois ser objeto de regulamentação específica. Isso significa que, mesmo juridicamente anunciado, pode não ser regulamentado por razões políticas diversas, especialmente a objeção e a antipatia que desperta em alguns segmentos sociais e a hesitação de governantes. Mas mesmo após regulamentação, tendo em vista os prazos dilatados previstos no Estatuto da Cidade, esta ferramenta levaria quase uma década para alcançar o estágio da cobrança da progressividade. De todo modo, este é um dispositivo de enorme incidência e relevância para combater a retenção de terras urbanas, vale dizer, a especulação imobiliária. Em suma, a inclusão de todos os instrumentos pode variar bastante nos Planos Diretores, inclusive com notáveis diferenças em função da escala das cidades, podendo se resumir, de um lado, a diretrizes genéricas ou, de outro, assumir o formato de lei autoaplicável, o que obviamente produz diferenças significativas. Somente

10 Para uma análise completa da legislação e da totalidade de seus instrumentos, consultar o sítio do Senado Federal: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/Executabrequisalegiacao.action?>>. Acesso em 02 fev 2009. Alguns desses instrumentos, sob múltiplas denominações, já haviam sido implantados em diferentes municípios do país antes mesmo da aprovação do EC, porém, de forma isolada e experimental.

11 O crédito da advertência explicativa que se segue é de Sarah Feldman, a quem o autor agradece pela generosidade de comentar previamente este texto e assim torná-lo menos incompleto.

análises aprofundadas dos casos concretos de implantação do Estatuto da Cidade e investigações comparadas poderão oferecer elementos analíticos mais consistentes.

No plano normativo, todos esses instrumentos permitem uma intervenção de novo tipo no território e, mais do que uma peça puramente técnica ou uma regulação meramente jurídica, induzem a um novo pacto político 'na e para' a cidade à medida que conferem conteúdo social ao direito de propriedade: o governo local passa a contar com ferramentas poderosas, inéditas, na regulação da expansão urbana.

A despeito do esforço do Ministério das Cidades em difundir e fomentar o novo marco institucional, a implantação do Estatuto da Cidade através de Planos Diretores tem sido bastante desigual. As diferenças são tanto procedimentais (emprego do critério participativo) quanto substantivas (adoção de seus instrumentos). Tais diferenças são compreensíveis pelas clivagens sociais, regionais, urbanísticas, fundiárias e mesmo políticas que caracterizam um país tão complexo como o Brasil.

*Survey* aplicado pelo Ministério das Cidades – entre outubro de 2006 e março de 2007, em parceria com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e seus Conselhos Regionais – ofereceu dados valiosos sobre o estágio institucional em que se encontra o processo de planejamento urbano no país, particularmente no que diz respeito à elaboração de Planos Diretores Participativos (PDPs) e à percepção de seus realizadores. Embora não tenha caráter conclusivo (mesmo porque, metodologicamente, a amostra não foi distribuída adequadamente conforme a distribuição espacial da população nos municípios e regiões), o levantamento é um bom termômetro a ser tomado como referência para pesquisas mais detalhadas sobre o tema, especialmente se se considerar que o resultado abrange 1.552 municípios (de um total de 5.564 do território nacional).<sup>12</sup>

Chama atenção, em primeiro lugar (Tabelas 1 e 2), o fato de que, somados os municípios que tiveram Planos Diretores aprovados ou estavam em processos de revisão e desenvolvimento, temos 86% do universo de cidades pesquisadas. Em contrapartida, apenas 5,7% 'não estariam fazendo'. Tais números não podem ser projetados automaticamente, mas também é promissor o dado de que, dentre as cidades superiores a 500 mil habitantes (nas quais se concentra a maior parte da população brasileira), nenhuma informou estar alheia à responsabilidade de elaborar ou atualizar seus respectivos Planos Diretores. Dentre os que não estão engajados nesse movi-

Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local

mento, a maior parte está concentrada nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, com destaque para os municípios de menor porte.

De uma perspectiva meramente quantitativa, os dados disponíveis são promissores e parecem demonstrar que, ao menos no plano formal, a inclusão do Estatuto da Cidade nas legislações municipais caminha satisfatoriamente, ainda mais se considerarmos que se trata de um marco institucional bastante recente.

Tabela 1 – Situação dos Planos Diretores Participativos/Região

REGIÃO	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	TOTAL BRASIL
Pd até 10/10/96 sem revisão	2 2,1%	2 2,4%	2 1,6%	5 1,1%	7 2,1%	18 1,2%
Pd/revisão aprovados	33 34%	204 37,3%	75 58,1%	148 32,9%	102 31,0%	562 36,2%
Pd/revisão em aprovação	17 17,5%	83 15,2%	11 8,5%	167 37,1%	68 20,7%	346 22,3%
Pd/revisão em curso	31 32,0%	46 8,4%	5 3,9%	15 3,3%	16 4,9%	110 7,1%
Não está fazendo pd	7 7,2%	46 8,4%	5 3,9%	15 3,3%	16 4,9%	89 5,7%
Sem Informação	7 7,2%	47 8,6%	13 10,1%	19 4,2%	24 7,3%	110 7,1%
Total de Municípios	97 6,3%	547 35,2%	129 8,3%	450 29,0%	329 21,2%	1552 100%

Fonte: Site do Ministério das Cidades (Tabela 3.2): <http://www.cidades.gov.br>

12 Os números mencionados doravante tomam como referência este levantamento e suas respectivas tabulações. A respeito, consultar o site do Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 28 Jan 2009.

Tabela 2 – Situação dos Planos Diretores Participativos/Faixa Populacional

FAIXA POPULACIONAL	ATÉ 20.000	DE 20.001 A 50.000	DE 50.001 A 100.000	DE 100.001 A 500.000	MAIS DE 500.000	TOTAL BRASIL
	PD até 10/10/96 sem revisão	3 1,6%	5 0,6%	5 1,8%	5 2,8%	0 0,0%
PD/revisão aprovados	45 24,1%	331 37,6%	111 40,4%	68 37,8%	7 24,1%	562 36,2%
PD/revisão em aprovação	35 18,7%	175 19,9%	69 25,1%	56 31,1%	11 37,9%	346 22,3%
PD/revisão em curso	73 39,0%	247 28,0%	61 22,2%	38 21,1%	8 27,6%	427 27,5%
Não está fazendo PD	24 12,8%	52 5,9%	11 4,0%	2 1,1%	0 0,0%	89 5,7%
Sem informação	7 3,7%	71 8,1%	18 6,5%	11 6,1%	3 10,3%	110 7,1%
Total de municípios	187 12,0%	881 56,8%	275 17,7%	180 11,6%	29 1,9%	1552 100%

Fonte: Sítio do Ministério das Cidades (Tabela 3.3): <<http://www.cidades.gov.br/>>.

No plano substantivo, parece não ser diferente. A absorção de instrumentos do Estatuto da Cidade demonstra índices consideráveis (Tabela 3). A ferramenta mais aplicada é a das ZEIS (72,7%), e tal sinal parece indicar seu aproveitamento como valioso instrumento de regularização fundiária e urbanística em ocupações irregulares como favelas e outras modalidades de habitações precárias que caracterizam os grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. A adesão mais modesta às Operações Urbanas Consorciadas (63,4%) e à Outorga Onerosa (54%) são compreensíveis porque representam, respectivamente, um dispositivo mais apropriado a grandes municípios (menos numerosos) e um movimento de enfrentamento com o setor imobiliário não habituado a assumir contrapartidas com o poder público – a propósito, este é um dos instrumentos que, ao lado do IPTU progressivo, tem despertado maior rejeição de empreendedores.

Já a percepção sobre os temas prioritários a serem enfrentados nos PDRs (Tabela 4) revela presumíveis diferenças regionais, mesmo porque os entrevistados são gestores públicos em posição de comando político ou de carreiras técnicas que dominam suas respectivas realidades. Para os municípios do Sudeste, os temas de saneamento (abastecimento de água e tratamento de esgoto) não representam tanta prioridade (12%), enquanto para outras áreas do país são matérias centrais: no norte atinge a expressiva marca de 67,4%, 49,4% no nordeste e 44,6% no Sul. Tais dados apenas confirmam a precariedade da infraestrutura urbana brasileira, sua hierarquização

regional, e sua disposição discricionária que privilegia poucos e acelera a segregação de muitos.

Se agregarmos os itens relacionados à questão fundiária (ação sobre vazios urbanos e regularização), o assunto assume prioridade também conforme as feições regionais: mais explosivo no Centro-Oeste (70,1%) por ser uma região de ocupação mais recente, não deixa de ser importante no Norte (65,1%) e no Sul (50,2%), ao passo que no Sudeste tem relevância bem mais modesta (22,7%).

Nas médias nacionais, o saneamento também figura disparadamente em primeiro lugar (38,2%), seguido por temas ligados à questão fundiária como regularização e ocupação de vazios (36,7%) e questões ambientais como proteção de recursos naturais e despoluição de mananciais (28,2%). Todos esses resultados não configuram informações inéditas, pois são pre-cariedades conhecidas de um cenário marcado por dimensões superlativas: grandes cidades, grande segregação socioespacial, grande demanda por serviços e equipamentos públicos (habitação, transportes, saneamento, etc.), enfim, grande 'espoliação urbana'.

Afora questões segmentadas de políticas públicas, a importância do quesito 'participação e acompanhamento do Plano Diretor' é inferior. Na média nacional alcança 21%, com variação superior da Região Sul (32,5%), resultado que suscita a seguinte hipótese explicativa: trata-se de uma região com maior tradição de associativismo civil, afinal "organizações civis com fortes vínculos com atores políticos – como partidos políticos, movimentos operários ou atores estatais – são as mais propensas a participar" (HOUTZAGER; LAVILLE; ACHARYA, 2004, p. 261). Não há pesquisas anteriores para se aplicar algum critério comparativo, mas aqui não se discutem os termos em que essa participação efetivamente ocorre e, sim, o grau de adesão a um enunciado normativo por parte de gestores públicos. De todo modo, a inclinação a este princípio não é desprezível.

Tabela 3 – Instrumentos previstos no Plano Diretor ou em lei específica/Região

REGIÃO	Outorga Onerosa	ZEIS	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	EIV	Operações Urbanas
Centro-oeste	60 61,9%	74 76,3%	79 81,4	68 70,1	69 71,1	59 60,8%
Nordeste	244 44,6%	350 64,0%	320 58,5%	260 47,5%	279 51,0%	232 42,4%
Norte	82 63,6%	108 83,7%	106 82,2%	90 69,8%	95 73,6%	77 59,7%
Sudeste	152 63,1%	197 81,7%	180 74,7%	175 72,6%	171 71,0%	157 65,1%
Sul	187 56,8%	248 75,4%	234 71,1%	221 67,2%	221 67,2%	192 58,4%
Nacional	725 54,0%	977 72,7%	919 68,4%	814 60,6%	835 62,2%	717 53,4%

Fonte: Sítio do Ministério das Cidades (Tabela 11.1.2.1): <<http://www.cidades.gov.br/>>.

Tabela 4 – Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor por Região (%)

QUESTÕES ESTRUTURAS	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	BRASIL
Oferta de terras para habitação	13,4	14,4	21,7	8,2	16,7	13,7
Ação sobre vazios urbanos	39,2	11,2	17,8	9,1	21,0	14,9
Regularização fundiária	30,9	16,5	47,3	13,6	29,2	21,8
Limitação à expansão urbana	39,2	13,9	19,4	9,1	23,4	16,6
Atualização de cadastros	17,5	8,2	18,6	8,2	15,8	11,3
Estímulo a atividades econômicas	14,4	13,0	14,7	4,2	17,3	11,6
Definição de prioridades do orçamento local	8,2	16,1	18,6	6,0	17,3	13,1
Captura de valorização imobiliária	2,1	5,1	5,4	1,3	3,0	3,4
Sistema de abastecimento de água	12,4	17,6	27,9	2,0	10,9	12,2
Sistema de esgotamento sanitário	23,7	31,8	39,5	10,0	33,7	26,0
Manejo de águas pluviais (drenagem)	15,5	6,4	14,7	4,4	7,3	7,3
Sistema de coleta de lixo/aterro sanitário	19,6	19,6	24,0	5,1	13,1	14,4
Localização de cemitérios, mercados etc.	6,2	5,1	6,2	1,1	7,3	4,6
Localização de equipamentos públicos	11,3	6,0	7,0	1,8	10,9	6,3
Iluminação pública	4,1	3,5	5,4	0,4	4,0	2,9
Sistema viário	20,6	6,4	14,0	7,6	17,6	10,6
Sistema transportes e mobilidade	12,4	6,6	13,2	8,7	11,6	9,1
Proteção do patrimônio cultural	1,4	6,6	5,4	5,6	9,4	7,3
Proteção do patrimônio ambiental	39,2	15,0	20,9	13,6	29,8	19,7
Despoluição de mananciais e cursos d'água	16,5	7,5	10,1	4,0	13,4	8,5
Reforma administrativa	11,3	4,8	7,0	4,2	9,1	6,1
Participação e acompanhamento do PD	30,9	18,1	22,5	13,6	32,5	21,0
Outros	1,0	0,7	2,3	1,6	1,2	1,2
Total de municípios entrevistados (1552)	100	100	100	100	100	100

Fonte: Sítio do Ministério das Cidades (Tabela 15.2): <<http://www.cidades.gov.br>>

Não basta, contudo, recorrer a indicadores quantitativos para apreender a complexidade que envolve a implantação do Estatuto da Cidade. É preciso examinar mais de perto os contextos políticos em que transcorrem, ou seja, é indispensável interpretar as motivações e as escolhas dos atores político-institucionais. Para tanto, comentamos brevemente alguns exemplos de cidades médias do interior do estado de São Paulo que experimentaram processos participativos na formulação de seus Planos Diretores no período recente.

O primeiro deles é Piracicaba (360 mil habitantes), cujo processo teve início em 2003 e foi concluído em 2007. Neste caso, a mudança de governo nas eleições municipais de 2004 foi determinante para a mudança de rumo: enquanto o processo foi conduzido por governo do PT, foram contabilizadas 10 audiências públicas, 2 conferências e 2 congressos, além de dezenas de seminários preparatórios e de entrevistas com representantes da sociedade civil. O respectivo projeto de lei só foi encaminhado em dezembro de 2004, mas com a vitória do PSDB no pleito daquele ano a proposta original foi retirada do Legislativo e passou por várias mudanças, sem, contudo, manter-se o modelo participativo. Nenhuma reunião pública foi convocada para rediscutir as alterações processadas.

O novo Plano Diretor entrou em vigor somente em 2007, e as mudanças engendradas pelo novo governo antes, durante e depois foram decisivas para neutralizar o potencial transformador dos instrumentos do Estatuto da Cidade absorvidos. Dentre tais modificações, merecem destaque: ampliação do perímetro urbano e de um Distrito Rural; indução de adensamento industrial e habitacional que contraria macrozoneamento; alteração de parâmetros urbanísticos que também contrariam o macrozoneamento e tornam ineficazes alguns instrumentos – caso notável dos Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Em Bauru (350 mil habitantes), o processo do PDP ocorreu entre 2005 e 2006, em governo eleito pelo PDT (partido do qual o prefeito se desligou antes de completar meio mandato). O método empregado também foi participativo: total de 114 reuniões com presença estimada de 4.800 pessoas (média de 42 pessoas por atividade), em etapas subsequentes de “sensibilização”, “leituras comunitária e técnica”, “apresentação de propostas e eleição de delegados ao congresso deliberativo” e, finalmente, o “congresso”. A escala quantitativa não pode ser automaticamente associada à qualidade, mas é indispensável admitir que esse processo foi massivamente participativo, em especial em sua dimensão discursiva.

Embora tivesse suporte político e logístico governamental em seu processo de elaboração, neste caso chama atenção a apatia política do governo para aprovar sua proposta. O projeto de lei hibernou na Câmara de Vereadores exatos 23 meses (protocolado em 22 de setembro de 2006),

até que fosse finalmente aprovado e ganhasse a forma da Lei nº 5.631, de 22/08/2008. Esses dados revelam dificuldades evidentes no processo decisório, sintetizados na ausência de canais e de interlocutores capazes de protagonizarem negociações eficientes, tanto que, mesmo aprovado, o PDP sofreu vários vetos. Os itens modificados objeto dos vetos dizem respeito, principalmente, à flexibilização dos limites à verticalização, vale dizer, referem-se à inviabilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir mediante relaxamento do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

Já em Botucatu (120 mil habitantes), o PDP transcorreu entre 2005 e 2006, na segunda gestão comandada pelo PT. O percurso começou com a II Conferência Municipal da Cidade, evento a partir do qual foi constituído um Grupo de Trabalho que conduziu o processo. Quantitativamente, foram 36 reuniões deste GT, as quais contabilizaram cerca de 300 participantes. Em seguida, foram realizadas 46 assembleias (atividades conjuntas que debateram questões relacionadas ao Plano Diretor e ao Orçamento Participativo). Essa etapa de sessões públicas registra a participação de aproximadamente 2.600 participantes, universo do qual a maioria expressiva foi de representantes da sociedade civil.

Diferentemente do exemplo anterior, em Botucatu o governo operou ativamente para negociar a aprovar seu projeto, tanto que a primeira versão enviada ao Legislativo foi retirada para a derradeira rodada de ajustamento político com os vereadores e interlocutores civis. Concluída essa indispensável operação política, a proposta foi então aprovada de maneira unânime. Importante esclarecer a respeito: “o mercado imobiliário utilizou sua força econômica para dar direções ao PDP no momento em que o projeto estava para ser aprovado, conseguindo alterar o macrozoneamento para abrir alguns espaços da cidade para novos loteamentos”. Os representantes e interlocutores do governo atuaram intensamente no sentido de “garantir que o projeto não sofresse modificações que privilegiassem o mercado imobiliário [...] e dessa forma respeitou-se o processo democrático desenvolvido durante quase dois anos, mesmo com a pressão de um grande ator do poder local” (HIGA, 2007, p. 54).

No plano substantivo, com exceção da não-inclusão da Outorga Onerosa no caso de Botucatu (em razão da escala do município e de sua expansão pouco verticalizada), as três cidades incorporaram ferramentas fundamentais em suas respectivas leis: IPTU progressivo, Estudo de Impacto de Vizinhança, Direito de Preempção, Zonas Especiais de Interesse Social, etc., além da manutenção de dispositivos participativos na gestão urbana.

Quanto ao caráter participativo desses processos, o critério quantitativo não pode ser sobrevalorizado, embora os números não sejam inexpressivos em termos de volume de reuniões públicas e de participação de represen-

tantes civis. Quantidade de participantes, porém, não é sinônimo automático de democratização. Importa interpretar a qualidade dessa participação e em que medida os correspondentes processos decisórios foram efetivamente paritilhados. Não obstante, é mister reconhecer os esforços para ampliar arenas decisórias, ainda que decisões fundamentais, em todos os casos, não tenham escapado ao controle dos atores institucionais, especialmente do Executivo e, depois, do Legislativo. Há um complicador adicional que não pode ser ignorado: além de legislação recente, o Estatuto da Cidade é uma peça técnica de alta complexidade, cuja compreensão e aplicação ainda não são dominadas completamente, nem sequer pelos especialistas do planejamento urbano. Tal dificuldade, porém, não deve obscurecer o principal: antes de tudo, Planos Diretores implicam pactuação de natureza política.

## CONCLUSÕES

Comparado ao arcabouço precedente, o arranjo federativo brasileiro que emerge na Constituição de 1988 é seguramente menos assimétrico – ou mais cooperativo. A inclusão do capítulo da política urbana teve papel decisivo à medida que foi detalhada no Estatuto da Cidade: marco regulatório que, ao lado do reconhecimento dos municípios como entes federados, amplia expressivamente suas prerrogativas através de instrumentos efetivos para a regulação da expansão urbana e gestão de seu território. Não obstante, permanece a tensão competitiva na gestão de políticas públicas compartilhadas e na dimensão fiscal-tributária; afinal a realidade brasileira ainda é caracterizada pela concentração de recursos nas esferas superiores de governo, notadamente na União.

Embora sejam imposições institucionais inovadoras e sujeitas a sanções, o Plano Diretor Participativo e as ferramentas do Estatuto da Cidade não são suficientes para alterar substantivamente as políticas urbanas. Em primeiro lugar, porque há diferentes escalas e formatos participativos, e alguns podem assumir feições meramente litúrgicas sem ampliação substantiva do universo de decisores. Em segundo lugar, porque os instrumentos podem ser inviabilizados a depender de como são regulamentados. Forma e conteúdo dependem decisivamente da orientação e do comportamento dos atores políticos, vale dizer, dos protagonistas do sistema político-institucional. Em outras palavras, a implantação de um novo modelo de gestão urbana fundado em procedimentos mais democráticos e na primazia do interesse social reclama a construção de um autêntico pacto político, cuja exigência preliminar é a disposição dos governos locais para compartilhar decisões.

A dimensão política se afirma à medida que envolve diversos conflitos: oferta de bens e serviços públicos e sua distribuição espacial; apropriação do espaço urbano; oposição entre interesse público e privado, etc. O

desafio da pactuação política implica capacidade de ordenar o território e a expansão urbana de uma perspectiva republicana, cuja negociação envolve múltiplos interesses.

Políticas públicas de caráter participativo são positivas à medida que incorporam novos decisores; ademais implicam mais negociação, além de fuição e transparência de informações. Nessas condições, as decisões do Executivo e do Legislativo são mais suscetíveis à influência de outros atores extrainstitucionais. Participação, contudo, não é necessariamente benfeizora, pois tanto pode comportar interesses particularistas (caso notável da rejeição à Outorga Onerosa) quanto reproduzir práticas de clientelismo e patronagem política. O grau de autonomia e a capacidade organizativa da sociedade civil influirão bastante nos resultados. Ademais, a participação civil envolve tanto indivíduos quanto organizações coletivas.

Assim como problemas do desequilíbrio federativo não têm seus maiores obstáculos no arranjo constitucional (SOUZA, 2005), a existência de uma norma impositiva – no caso, legislação federal que remete à regulamentação municipal – não é suficiente para produzir práticas efetivamente democráticas. O debate se situa em duas dimensões: de um lado, na sociedade civil e em sua capacidade de alargar direitos e, assim, tornar as instituições políticas mais permeáveis às suas demandas e, de outro, na face real do Estado, território no qual se pode problematizar concretamente o alcance e a eficácia de regulações institucionais e a conduta igualmente concreta dos atores políticos. Em síntese, uma governança democrática também requer elites comprometidas com tal propósito para que a prescrição democrática do Estatuto da Cidade se confirme como tal. A experiência recente e os dados disponíveis confirmam que formatos participativos dependem fundamentalmente da conduta dos atores institucionais.

A variável ideológica também tem poder explicativo, uma vez que governos alinhados a posições de esquerda têm se revelado mais propensos a incorporar padrões decisórios participativos e a instituir regras de expansão urbana mais apropriadas aos interesses dos 'de baixo' da pirâmide social. A propósito, inovações democráticas de maior alcance registradas no último período da democratização têm como protagonistas governos locais de esquerda (GOLDFRANK, 2007).

Apesar das limitações e particularidades dos diferentes modelos participativos, a experimentação recente é seguramente mais democrática. A tal observação não deve corresponder uma visão messiânica dos Planos Diretores, cujas prerrogativas não exprimem *ex ante* uma condução politicamente desejável. Em um futuro próximo estaremos em condições de proceder a um julgamento mais sólido. Por ora, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade deve ser apreendida em sua dimensão processual, daí o caráter provisório de quaisquer juízos. A rigor, temos indicativos e não exatamente conclusões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M.H.T. & CARNEIRO, L.P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*. V. IX, nº 1. Campinas: CESOP/UNICAMP, 2003.
- CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L.M.M. & \_\_\_\_\_ (orgs.), *Planos Diretores: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.
- CALDEIRA T.P.R. & HOLSTON J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- ESTATUTO DA CIDADE: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei nº 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- GOLDFRANK, B. ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, n. 212. Buenos Aires: FENES, 2007.
- GOU LART, J.O. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: a política faz diferença. *XXX Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana*. Toluca, RINU, 2007.
- HIGA, C.V. *O Estatuto da Cidade e o processo participativo do Plano Diretor de Bogotá* – 2005/2006. Relatório de pesquisa de iniciação científica apresentado à Fapesp. Baurur: FAAC/UNESP, 2007.
- HOUTZAGER, P.P.; LAVALLE, A.G.; ACHARVA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.), *A participação em São Paulo*. São Paulo Ed. UNESP, 2004.
- LEME, H.C. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – IFCB, Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- OLIVEIRA, F.A. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1995.
- PILLATTI, A. *A Constituição de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-RJ, 2008.
- SALLUM Jr., B. *Labirintos – dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. & ARRETICHE, M. & MARQUES, E.C. (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: *Revista Sociologia e Política*, 24, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. & SCHIFFER, S.R. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

Angélica A. T. Benatti Alvim & Luiz Guilherme Rivera de Castro

## **Avaliação de políticas urbanas a partir do Estatuto da Cidade**

Nos últimos anos, as temáticas da política urbana e gestão das cidades, no Brasil, têm ocupado um lugar de destaque no debate político, nas discussões acadêmicas, nas reivindicações dos movimentos sociais e nas ações que envolvem os órgãos públicos. Nesse contexto, o aprofundamento de questões relativas ao acompanhamento e à avaliação de políticas urbanas – métodos, procedimentos, critérios e instrumentos de avaliação – tem recebido relativamente pouca atenção. Tendo como pressuposto que em uma sociedade democrática os conflitos de interesse e as diferenças de opinião resolvem-se principalmente no terreno do poder político, o desenvolvimento de métodos e instrumentos de avaliação de políticas públicas – entre elas as políticas urbanas – tende a se fazer cada vez mais necessário, de modo a possibilitar a participação informada de parcelas cada vez maiores da população e ampliando a influência que pode ser exercida na tomada de decisões.

A intensa urbanização brasileira ocorrida principalmente a partir do início da década de 1960 faz emergir um conjunto de problemas, principalmente nos grandes centros urbanos, que se associam à ausência de políticas públicas urbanas, e de um processo efetivo de gestão das cidades.

O processo de urbanização do Brasil, considerado um dos mais rápidos e intensos do mundo, elevou ao mesmo tempo a demanda por empregos, por moradia e por serviços públicos nas cidades. Ainda no início da década de 1970, a população brasileira torna-se predominantemente urbana, sendo que 56% da população total passam a viver nas cidades, contra 45% em 1960, conforme os respectivos censos do IBGE. Em 2000, a urbanização atinge um patamar de 81% da população vivendo no meio urbano. Em