

# 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



# 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;**



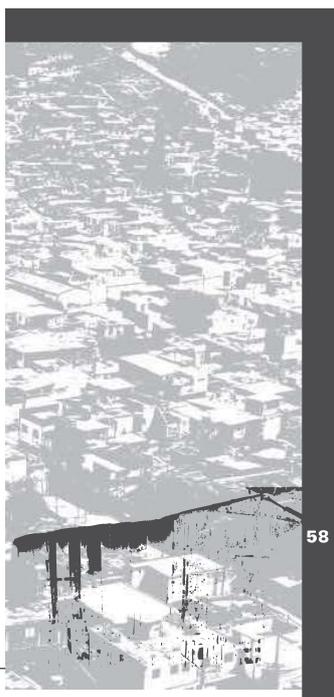
**função social da propriedade urbana; e**



**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.

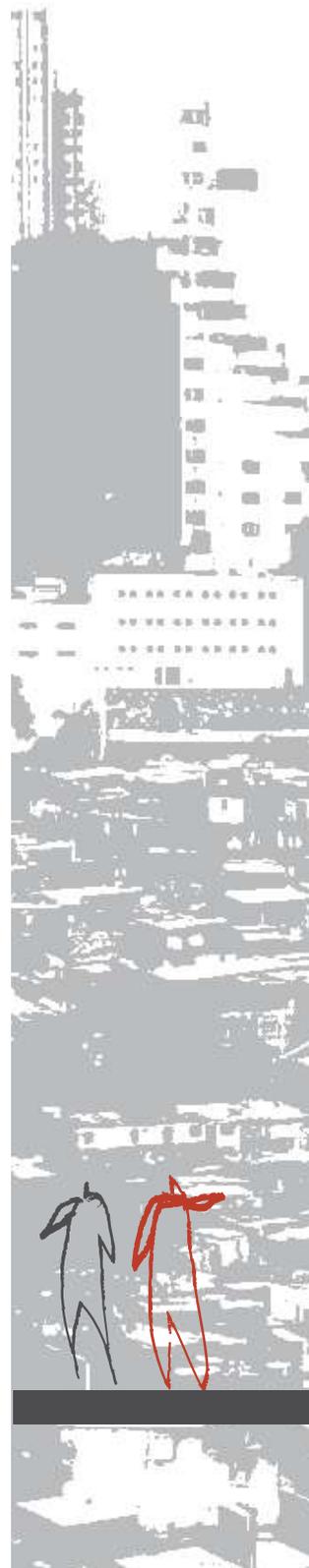
Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito 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.

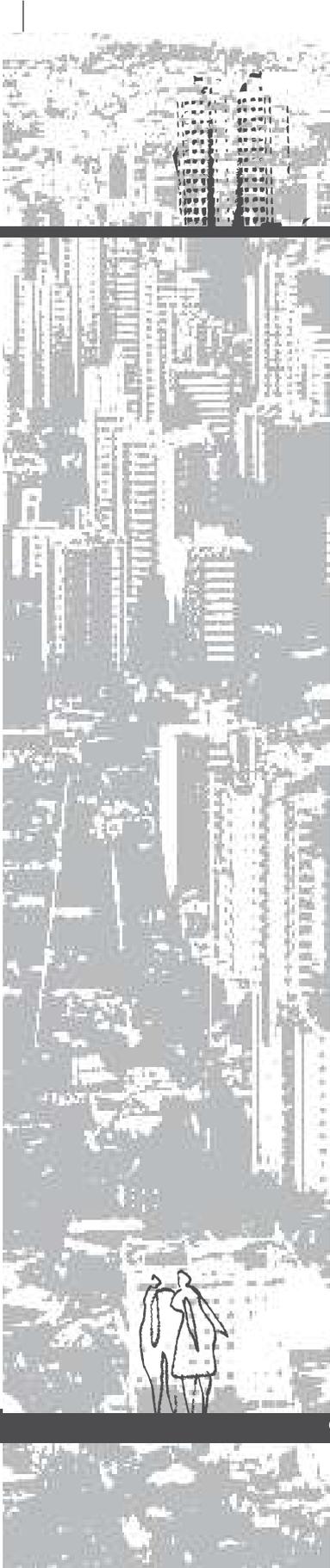


O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988 por uma série de instrumentos jurídico-políticos que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo. A autonomia do governo municipal também foi reconhecida 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 incluídos 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 compreendendo 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.

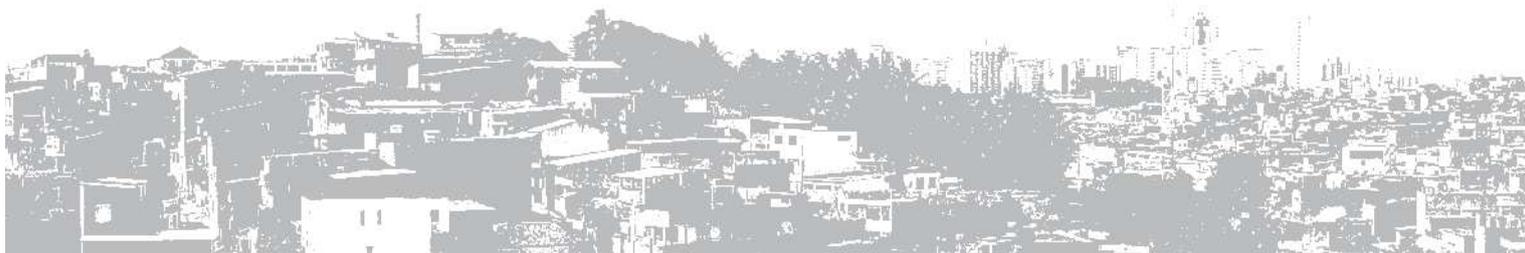
Contudo, a utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios depende, fundamentalmente, da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através 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 FNRU, 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

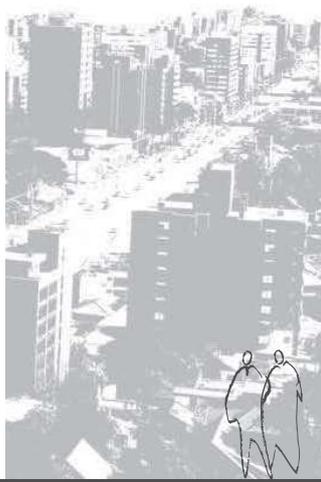
A história da formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputas de interesses. Foram necessários mais de 10 anos de discussões e modificações de toda ordem para que o projeto de lei original fosse finalmente aprovado. E, ainda que tenha sido por 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.

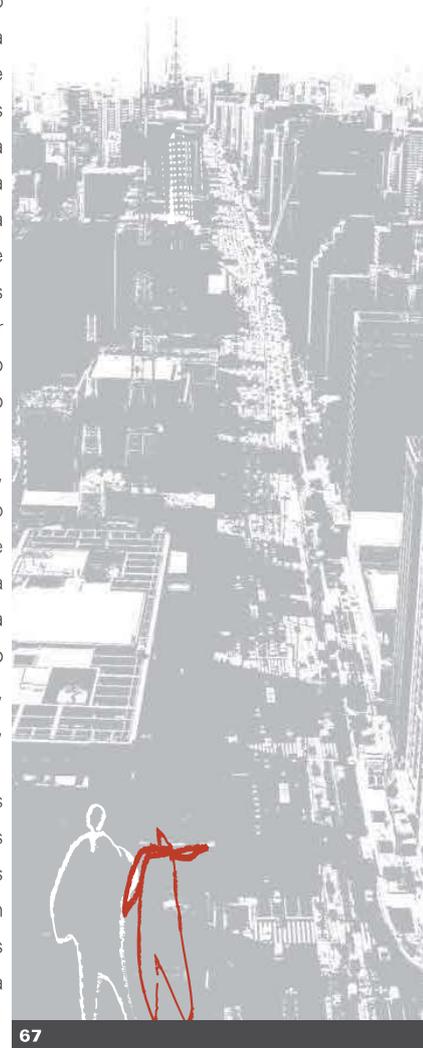
Historicamente, tem sido um desafio enorme enfrentar a ideia de que os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo e seus recursos não podem ficar tão somente a cargo de interesses individuais e das forças do mercado. Regular esses processos em alguma medida é central para 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.

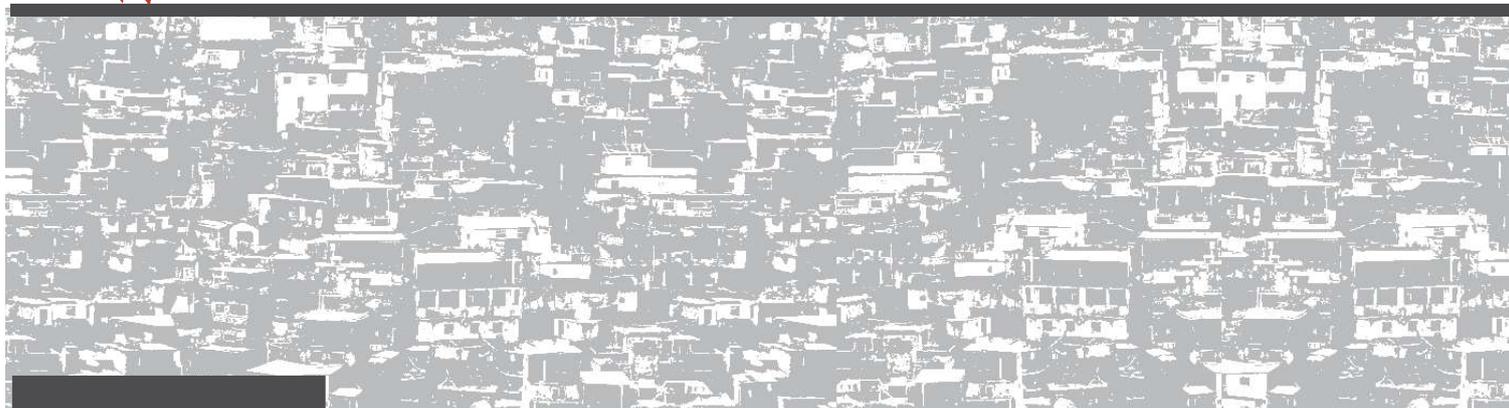
Outro tema de disputa tem sido a questão da democratização do registro imobiliário, especialmente no contexto dos programas de regularização. Em especial, tem havido um esforço de simplificar, uniformizar e baratear os procedimentos de registro imobiliário, já que o registro é constitutivo da propriedade 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.



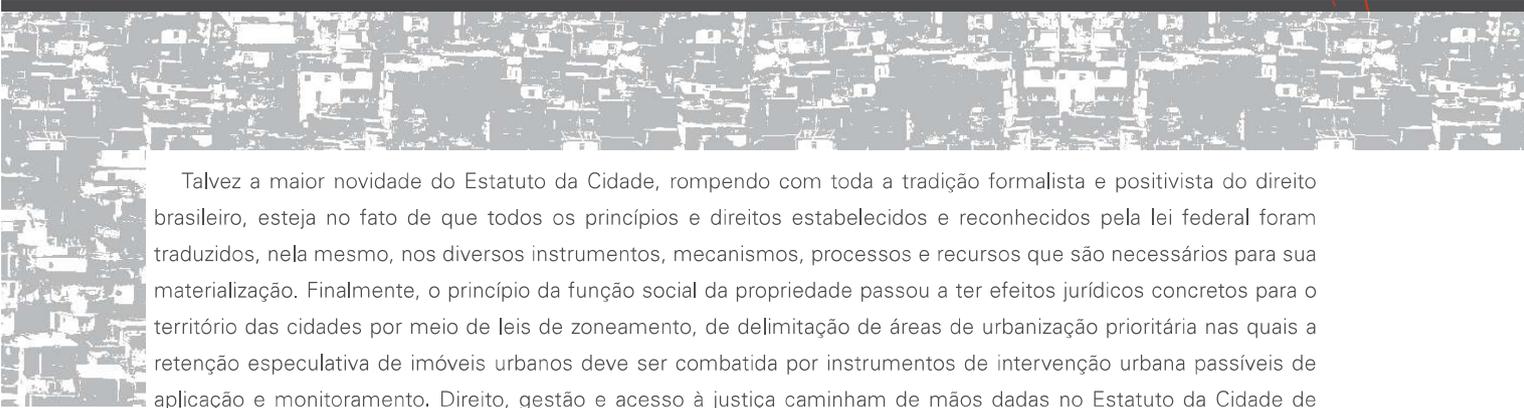
## As condições para avançar

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 as 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 federal<sup>1</sup> 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 propostas<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>. 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 essência<sup>4</sup> 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 Urbana<sup>5</sup>, 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, “constituiu-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 justificativa 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)<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup>, 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 produzido<sup>8</sup> e dar sequência à votação do Estatuto da Cidade” (ARAÚJO e RIBEIRO, *op. cit.*, p. 2).

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).

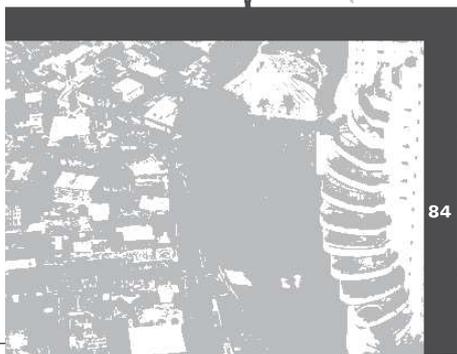
Aprovado na CEIC, o projeto seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), onde recebeu contribuições relativas à política ambiental, especialmente no que se refere à inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de iniciativa do deputado Fábio Feldmann (PSDB-SP).

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 Coelho<sup>9</sup> (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 Graeff<sup>10</sup>, 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.

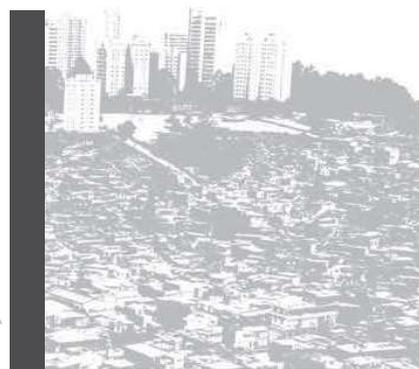
### **Comentários finais**

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.

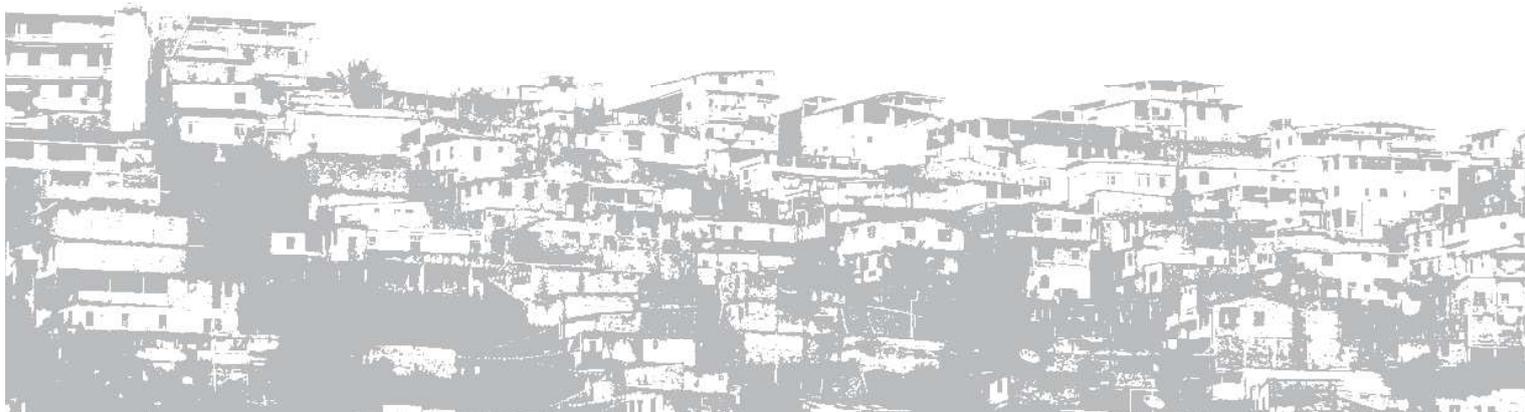
Não é casual, portanto, nem deve causar estranheza, que o documento encaminhado pelo Secovi-SP (1999) à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados, por ocasião do debate ali promovido pelo relator do projeto ainda pendente de votação, inclísse propostas como a do “orçamento 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. A despeito 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, Letícia 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, Letícia 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](http://www.cidades.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. <[www.direitoacidade.org.br](http://www.direitoacidade.org.br)>.

\_\_\_\_\_. <[www.estatutodacidade.org.br](http://www.estatutodacidade.org.br)>.

\_\_\_\_\_. <[www.favelatemmemoria.com.br](http://www.favelatemmemoria.com.br)>.

\_\_\_\_\_. <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>

MARICATO, Erminia. "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, Erminia. *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](http://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.

