

## **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**

*Raquel Rolnik<sup>i</sup>*

### **Resumo**

*Após uma década da aprovação do Estatuto da Cidade - marco regulatório da política urbana no Brasil inserido no âmbito das reformas políticas e jurídicas anunciadas pela Constituinte de 1988 - cabe debater se, onde, quando e de que forma este tem sido implementado no país. Este balanço não pode deixar de considerar as dimensões do processo político e social que deram origem ao Estatuto, assim como de que forma estas mesmas dimensões foram se transformando no país ao longo dos dez anos que nos separam de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A hipótese que lançamos neste artigo é a de que todo o processo – incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no país.*

Após uma década da aprovação do Estatuto da Cidade - marco regulatório da política urbana no Brasil inserido no âmbito das reformas políticas e jurídicas anunciadas pela Constituinte de 1988 - cabe debater se, onde, quando e de que forma este tem sido implementado no país. Este balanço não pode deixar de considerar as dimensões do processo político e social que deram origem ao Estatuto, assim como de que forma estas mesmas dimensões foram se transformando no país ao longo dos dez anos que nos separam de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A hipótese que lançamos neste artigo é a de que todo o processo – incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no país.

Se por um lado, ao longo dos anos 80 e 90 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos - onde o acesso à terra e sua função social tem um papel central -, por outro lado o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória. Finalmente, diante das mudanças no cenário econômico e político do país na última década – e seu impacto nas cidades, procuramos apontar algumas questões que envolvem hoje o debate em torno dos temas, princípios e desafios colocados pela Constituição e Estatuto e sua pertinência no quadro atual.

## **As origens**

Para reconstruir brevemente esta história é preciso remontar o processo social da construção de uma cultura de direitos no Brasil, expressa em várias frentes, dentre as quais o movimento pela Reforma Urbana. A luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. O modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada pela "lógica da desordem" (KOWARICK, 1980). Neste modelo, fundamental para manutenção de altas taxas de acumulação, o lugar dos

trabalhadores na cidade é a autoconstrução de seu próprio habitat em áreas de não-cidade. De acordo com Francisco de Oliveira:

*“uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga e fins de semana. Ora, a habitação, bem resultante desta operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado — a casa — reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho — de que os gastos com habitação são um componente importante — e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas”.* (OLIVEIRA, 2003, pg.59)

Esta “solução” da questão habitacional dialogava com um marco regulatório do crescimento urbano marcada por um sistema nacional de planejamento urbano e municipal voltado para a *“formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convivendo com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada”* (ARANTES;VAINER;MARICATO, 2000, pg.124). Dialogava também com a montagem de uma política habitacional estruturada em torno da mobilização de um fundo público dos trabalhadores (FGTS) para financiar a produção imobiliária para as classes médias e da produção de conjuntos habitacionais públicos – estes também nas periferias sem-cidade e fora das normas – para os setores de menor renda.

*“...as iniciativas de promoção pública, os conhecidos conjuntos habitacionais populares, também não enfrentavam a questão fundiária urbana [...] Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também os todos contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura.”* (MARICATO, 2001, p.21)

No final dos anos 70, o modelo de industrialização por substituição de importações, que alimentou o crescimento econômico do país nos chamados anos do “milagre brasileiro” entra em crise. Sob um contexto internacional de globalização dos mercados e crise fiscal dos Estados, a agenda de reformas econômicas de ajuste estrutural liberalizante também chegam ao país, gerando desemprego e diminuindo o alcance e escopo de políticas redistributivas que ainda existiam ou faziam parte da pauta de reivindicação dos trabalhadores – tais como subsídios para as tarifas públicas e para financiamentos habitacionais em um contexto de alta de inflação e deterioração do poder de compra dos salários (GOLDFRANK;SCHRANK, 2009).A crise contribuiu para ampliar a base do movimento pela Reforma Urbana, incluindo não apenas os moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das

cidades, mas também setores das classes médias urbanas profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados) que, sobretudo a partir de suas articulações no campo sindical passaram também a apoiar e integrar esta coalizão (KECK, 1992, pg.190-193) Especialmente naquelas cidades que foram atingidas pela crise e que também naquele momento reconstruíam suas organizações sindicais e movimentos populares organizados, esta coalizão logrou eleger, ainda ao longo da década de 80, administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania . Este modelo incluía a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento, o apoio a cooperativas e programas de geração de renda e outras formas de enfrentamento da crise e de compensações e proteções, frente ao vazio de políticas a nível nacional. O novo modelo distributivo local se referia simultaneamente:

*"...à quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização."* (RIBEIRO;SANTOS JUNIOR, 2011)

Podemos afirmar que, no interior deste campo, autodenominado por seus atores de “democrático-popular” três grandes eixos constituíram o centro da agenda de reforma urbana das administrações eleitas : o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas. (TREVAS; MAGALHÃES; BARRETO, 1999)

Não podemos deixar de assinalar que, principalmente a partir dos anos 90, penetra também no país o ideário e práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de estado provedor, que encontra espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana (VAINER, 2000). A descentralização e fortalecimento dos governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (*stakeholders*) no planejamento dentre outros, introduziam conteúdos por vezes diametralmente opostos sobre a mesma agenda. É inegável, como veremos adiante, que esta tensão esteve presente não apenas ao longo dos anos de debate do Estatuto da Cidade (1988-2001) como também na última década quando, em tese, este deveria ser implementado. Dentre os temas da agenda de reforma urbana aonde esta confluência perversa ocorreu, escolhemos – não por acaso - três - para examinar mais de perto estas tensões: a regularização das favelas,

a participação popular e a renovação das práticas e instrumentos do planejamento urbano.

### **Regularização das favelas – reconhecimento de direitos ou “questão social”?**

Ao longo dos anos 80, crescem as intervenções municipais sobre as áreas ocupadas precariamente, sobretudo através de investimentos progressivos em infraestrutura. Entretanto muitas vezes a situação “irregular” ou “ilegal” do assentamento representa o estabelecimento de barreiras no interior do aparato jurídico administrativo das gestões públicas para que estes investimentos pudessem acontecer. Ao longo do processo de redemocratização brasileiro, os investimentos em urbanização – e muitas vezes a própria criação destes assentamentos - ganharam importância crescente no jogo político-eleitoral, o que do ponto de vista das relações de poder e controle político que ali se estabelecem é reforçado pelo caráter discricionário destas ações. (ROLNIK, 2009)

É exatamente contra o caráter discricionário e a partir de uma perspectiva de direitos e do estabelecimento política pública geral, que as primeiras experiências de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística acontecem nas cidades brasileiras. As experiências pioneiras de Recife e Belo Horizonte inovaram não por investir nas favelas – que já vinha sendo feito de forma pontual em várias cidades do país – mas ao identificar e demarcar estas áreas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais e Interesse Social (ZEIS), reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos na direção d e sua regularização. No caso de Recife, as PREZEIS propunham o estabelecimento de regras de intervenção para a implantação de programas de urbanização e consolidação a partir da elaboração de planos especiais e de processos democráticos e participativos e do reconhecimento da existência de padrões de ocupação específicos (BOTLER;MARINHO, 1997; FERREIRA;MOTSUKE, 2007; MIRANDA;MORAES, 2007; MORAES, 2005). O PREZEIS inovou também ao criar um sistema de gestão que envolvia Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs, locais, integradas por moradores e prefeitura, com caráter deliberativo e responsáveis pela gestão dos planos de urbanização de cada ZEIS, e de um Fórum Permanente do PREZEIS que discutia e deliberava sobre problemas e estratégias de gestão do conjunto das áreas demarcadas. Belo Horizonte também foi pioneira no tema ao criar

o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA em 1983, na contramão de políticas de desfavelamento e remoção de famílias, através da criação de um zoneamento específico que reconhecia a existência das ocupações do ponto de vista legal (FERNANDES, 2003). A partir destas duas experiências, a introdução de Zonas Especiais de Interesse social nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas e a promulgação de legislações específicas contendo instrumentos de regularização e de reconhecimento dos direitos de posse se generalizaram no país, principalmente a partir de sua incorporação no Estatuto da Cidade e na MP 2220 que o acompanhou. Entre os municípios brasileiros, há uma disseminação na adoção do instrumento no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005, quando *"...o número de municípios com ZEIS passou de 672 para 1.799 em 2009, o que representa um incremento de 168%."* (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. pg.31)

Embora, aparentemente, o que afirmamos acima revela o quanto um princípio essencial definido na Constituição e instrumentalizado no Estatuto da cidade, na MP 2220 e na legislação posterior está sendo implementado no país, a luta cotidiana dos assentamentos informais e ocupações no país para resistirem às remoções e expulsões violentas e se integrarem definitivamente a cidade é bem mais complexa e contraditória. Ainda nos anos 90, quando o *front* destes conflitos se encontrava sobretudo no âmbito municipal, a consolidação de favelas situadas em áreas centrais sempre foi objeto de disputas e controvérsias. (SILVA, 2010). Não é por acaso que é justamente o instrumento que possibilita a concessão de áreas públicas ocupadas irregularmente para seus moradores, embora aprovado no Congresso, tenha sido vetado pelo então Presidente da República e negociado posteriormente através da promulgação de uma MP que restringiria sua utilização para além da redação original.

Por outro lado, o sistema oficial de financiamento do desenvolvimento urbano jamais reconheceu os instrumentos que não a propriedade plena escriturada em cartório como passíveis de garantir a plena segurança da posse, apesar do ordenamento jurídico afirmar o contrário. Também é fundamental acrescentar que, embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de varias normas, decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos estendendo-se muitas vezes por décadas. Finalmente, quando recursos públicos vultuosos estão disponíveis para investimentos na urbanização das favelas do país – com o PAC das favelas -, o que se observa é a desconstituição dos processos e fóruns participativos, uma geografia seletiva de favelas a serem urbanizadas e... processos massivos de remoção em decorrência da implementação

de projetos e obras, muitas vezes com uso da violência. Mais grave ainda é o generalizado não reconhecimento por parte das autoridades municipais - dos juízes, promotores e procuradores envolvidos - da regularização fundiária como um "direito" dos moradores, tratando o tema como "questão social" e portanto, dependente da discricionariedade e, na maior parte dos casos, do não equacionamento deste direito através da implementação de alternativas sustentáveis a remoção (FERNANDES;PEREIRA, 2010)

### **Participação Popular - quem decide a política urbana?**

No ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade a participação popular direta era definida como condição para que “*fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades.*” (SANTOS, 2011, pg.257)

Nos anos 1980, quando se elegeu uma primeira geração de governos democráticos e populares em cidades brasileiras, experimentações sociopolíticas concretas ocorreram nesta direção através da criação de espaços de participação social como o orçamento participativo, conselhos e conferências, entre outros.

*“O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005) Esta prática se estendeu para mais de 170 cidades do país (AVRITZER, 2008).*

Essas experiências foram fundamentais para que os novos partidos de oposição que emergiam naquele momento agregassem os distintos interesses presentes no setor popular através da criação e consolidação de uma identidade baseada na cidadania ativa. (GOLDFRANK;SCHRANK, 2009) . Ao mesmo tempo, em muitos casos funcionaram de fato como estratégias de inclusão: vários estudos demonstraram a relação entre processos participativos e efeitos redistributivos.

*“Maureen Donaghy mostra que a presença do conselho de habitação está associada com a adoção de programas de habitação que focalizam, com a construção de unidades residenciais, as famílias de baixa renda (DONAGHY, [s.d.]). Isto sugere que quando, no âmbito sociopolítico, existe uma coalizão e um consenso locais fortes o suficiente para a estruturação de um conselho na área de habitação (cuja presença não é obrigatória por lei como ocorre com outros conselhos, tal como o da Saúde), há efeitos benéficos, os quais, neste caso, consistem na adoção de programas financiados pelo governo federal direcionados a moradores de baixa renda.” (...) Carew Boulding e eu utilizamos a técnica de análise de regressão logística para avaliar o impacto do OP em uma ampla gama de resultados. Nós descobrimos que a adoção do OP em nível municipal estava associada com uma redução no percentual*

*da população vivendo em extrema pobreza (BOULDING; WAMPLER, 2010)."*  
(WAMPLER, 2011, p.47)

Este processo, no entanto, não se deu de maneira hegemônica no país e não logrou impor uma ruptura com os processos tradicionais de tomada de decisão sobre a política urbana.

*O processo de "...transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados em networks e máquinas político-eleitorais fortemente entremeados com a máquina estatal." (ROLNIK, 2009, pg.40) "É no interior do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas do Ministério, dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e networks." (ROLNIK, 2009, p.45)*

Há que se considerar também que nas relações políticas que se dão no interior da construção e implementação dos Conselhos e outros espaços participativos, assim como em sua relação com o governo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de neo-corporativismo, renovando com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país.

Por outro lado, a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como "Terceiro Setor", que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de "processos participativos" sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases – nos processos decisórios.

*"A confluência de concepções políticas antagônicas contrapôs, desde o fim do Regime Militar, o projeto de aprofundamento democrático, através a ampliação da cidadania e da participação social, com a visão de, não apenas um Estado mínimo, mas também de participantes e arenas políticas mínimas: de uma democracia mínima. (DAGNINO, 2004, pg.108)*

Finalmente, os modelos e instituições de gestão participativas não foram incorporados no desenho e processos decisórios das políticas e programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano - como o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida - que ganharam enorme impulso nos últimos cinco anos, deslegitimando



os fóruns e arenas de participação existentes (como conselhos de habitação e de cidades) como lócus de elaboração e decisão.

### **Novas práticas e novos instrumentos de planejamento urbano – para que? Para quem?**

O terceiro pilar da plataforma democrático popular de Reforma Urbana é a regulação do solo urbano, no sentido de diminuir a transferência da renda e riqueza para os detentores do solo urbano e assim poder ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada por parte do conjunto dos cidadãos e democratizar o acesso as oportunidades urbanas. Assim como as dimensões anteriores, esta direção também partiu de experimentações a nível local nos anos 90 para, posteriormente, inserir-se no Estatuto da Cidade como princípio, diretriz e instrumental de aplicação.

Desde a formulação da função social da cidade e da propriedade na constituição, a implementação de estratégias e instrumentos de combate à retenção especulativa de terrenos foi submetida à elaboração de planos diretores por parte dos municípios. Desta forma, antes da aprovação do Estatuto, vários foram os municípios que procuraram incluir os instrumentos de sanção a retenção especulativa de terrenos vazios ou subutilizados, com enormes dificuldades para aprovar estes planos nas Câmaras Municipais. Será a experiência realizada em Diadema, ainda nos anos 1990, que irá lograr aprovar um Plano Diretor incluindo o estabelecimento de ZEIS (de vazios) como reserva de terra para habitação de interesse social sobre áreas consideradas pelo Plano Diretor municipal como subutilizadas ou vazias como estratégia de melhor aproveitamento das áreas já infraestruturadas para a garantia das necessidades habitacionais, combinada com combate à especulação imobiliária. (MOURAD, 2000; CYMBALISTA, 2005).

A aprovação do Estatuto incluiu, em seu artigo 4º, um conjunto de instrumentos de que pode se valer o município para elaborar uma política de desenvolvimento urbano local planejado e em função das premissas de função social da propriedade e do direito à cidade. O Estatuto estabeleceu também o prazo de 5 anos para que municípios com mais de 20.000 habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas elaborassem e aprovassem seus Planos. Em 2005, o Ministério das Cidades liderou uma campanha pela elaboração de Planos Diretores participativos em todo o país.

*"A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), realizada desde 2001, demonstra aumento significativo no número de cidades com planos : a partir de*

*2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009. [...] em 2009, dos 1.644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total.*" (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. pg.29)

A pesquisa coordenada pelo Observatório das Metrôpoles (2011) mostra que, apesar do êxito quantitativo de elaboração de planos diretores municipais e da presença de instrumentos como as ZEIS, a aplicação destes mesmos instrumentos ou a sua articulação com o território e com estratégias de desenvolvimento urbano tem se mostrado muito deficiente.

*"Esses processos [participativos na elaboração de Planos Diretores] nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade."* (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, pg.45)

No Estatuto, a estratégia de regulação redistributivista do solo concentrou-se em instrumentos de ampliação do acesso a terra urbanizada, como as ZEIS de vazios e os instrumentos de sanção à retenção especulativa de terrenos em áreas bem localizadas e a chamada "gestão social da valorização mobiliária", que incluía o estabelecimento de instrumentos para captura de mais-valias imobiliárias para fundos públicos. De forma geral, a pesquisa qualitativa sobre os Planos Diretores já mencionada demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios. Entretanto

*"Muitos planos apenas transcreveram os trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporaram alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (...) A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmo, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano."* (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. pg. 31-34)

Por outro lado, no início da última década, enquanto o movimento pela Reforma Urbana procurava fomentar o debate em torno da desmercantilização do solo urbano, em várias cidades brasileiras, Planos Estratégicos desenhados para reposicionar as cidades no âmbito da competição global pela atração de investimentos internacionais, plataforma neoliberal de resposta a crise, era também experimentada. Esta plataforma surgiu a partir de uma espécie de consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm de ser obtidos por cidades que assumam um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico" (HARVEY, 1996, pg.49)

*"Em primeiro lugar, não há como desconhecer a centralidade da idéia de competição entre cidades no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo*

*estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico." (VAINER, 2000, pg.99)*

A presença simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do Estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso a terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a "Operações Urbanas Consorciadas", aonde parcerias publico privadas podem promover um projeto não sujeito as regras gerais de regulação da cidade, desenhado para poder atrair capitais e investimentos privados.

O caso de São Paulo é bastante ilustrativo do pacote contraditório da implementação do Estatuto. A cidade utiliza desde os anos 90 instrumentos de captura de mais-valias imobiliárias e sua destinação para fundos públicos, desde o estabelecimento de operações interligadas e posteriormente a implementação de várias operações urbanas e da outorga onerosa do direito de construir de forma generalizada na cidade. Em tese – e na formulação mesma das leis das operações urbanas aprovadas até hoje – o instrumento poderia ter um caráter redistributivo

"Regulado como operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade, o instrumento operação urbana não constitui instrumento novo na política urbana municipal brasileira em tese, o instrumento permitiria as mais variadas utilizações das mais progressistas às mais conservadoras, senão claramente regressivas e perversas: podem ser operações imobiliárias altamente lucrativas, fonte de recursos para o poder público, formas de privatização da esfera pública ou elitização e segregação funcional de partes da cidade, ou, por outro lado, ferramenta de melhorias sociais e ambientais, supondo diretrizes redistributivas, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana localizada necessariamente em consonância com projeto maior de cidade." (SALES, 2011, pg.17)

Entretanto, a experiência de São Paulo revela que, na prática os elementos redistributivos contidos nas operações – como as ZEIS – não são implementados e os recursos que estas geram tem basicamente promovido processos de valorização imobiliária concentradores e excludentes. (FIX, 2001; FERREIRA, 2007)

Finalmente, também neste caso, mesmo imaginando que a simples incorporação de instrumentos nos planos diretores poderia abrir caminho para uma utilização futura, é evidente que diante das pressões e embates locais para que estes não sejam utilizados, uma política fundiária e de planejamento como componente para obtenção de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano, hoje ainda bastante dependentes de transferências federais e estaduais, poderia ter um importante papel indutor.

Entretanto, o aumento de disponibilidade de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano nos anos recentes – notadamente o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida - não redundou no estímulo para a adoção de nenhuma medida de política fundiária – à exceção de mais instrumentos jurídicos de regularização de assentamentos informais – em seu desenho. Essa observação é importante porque

*"Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpus normativos, funciona no mesmo registro da "ambiguidade constitutiva": trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político."* (ROLNIK, 2009, pg.45-46)

### **E agora? Velhos temas, novos desafios**

Os aspectos elencados acima permitem uma avaliação do processo de implementação do Estatuto, sobretudo sobre os contextos e modelos sócio territoriais sobre os quais, como vimos, o Estatuto foi formulado. Isto significa concretamente – as grandes cidades industriais e portuárias herdeiras do fordismo, objeto da sua crise e do ajuste que o sucedeu e aonde renasceram movimentos sindicais e populares que passaram a integrar a base de uma nova coalizão que governa o país. Mas o universo dos municípios e a totalidade do território brasileiro não se limita a este contexto. As tentativas de elaboração de planos diretores como pactos sócio territoriais – que cobriram todo o país - revelaram claramente o descolamento da agenda proposta em relação a realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas. Para além dos limites políticos já assinalados, temas como o planejamento da expansão urbana (SANTORO 2012); o uso do solo nas áreas rurais, a questão indígena e quilombola, a gestão metropolitana entre outros, desafiaram os instrumentos do Estatuto para pensar além do modelo do crescimento espoliativo e especulativo e da ocupação dos vazios urbanos com habitação popular.

Porém, mesmo nos contextos aonde e para quem o estatuto foi formulado, uma avaliação de seu processo de implementação não pode desconsiderar que as cidades brasileiras vivem hoje um cenário que não pode ser mais definido e compreendido no interior dos paradigmas da "lógica da desordem" ou do sobretrabalho inerente aos processos de autoconstrução. O novo ciclo de crescimento econômico por que passa o país, embora carregue a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano

patrimonialista e excludente, e, aparentemente, reproduza políticas e fenômenos do chamado período do milagre brasileiro, na verdade se dá sob a égide de uma nova política econômica, sustentada por uma nova coalizão política. Do ponto de vista do impacto nas cidades, pelo menos dois elementos marcam a constituição de um cenário novo: a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria “casa”), a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados.

Do ponto de vista político, os mesmos partidos que, como oposição, lideraram experimentações de gestão democrática em governos populares nas décadas de 1980 e 1990 compõem hoje uma coalizão em âmbito federal, aonde as lideranças que emergiram do movimento sindical ganharam uma nova hegemonia no *establishment* político exercendo enorme influência sobre a agenda do desenvolvimento . O modelo de “integração pelo consumo”, o crescimento com geração de empregos e melhoria das condições salariais – tipicamente identificada com as reivindicações sindicais - definiu a priorização do uso de recursos públicos para o promover desenvolvimento urbano via promoção de grandes projetos de infraestrutura que redesenham a rede urbana do país, sem fortalecer espaços de planejamento e ordenamento territorial e nem construir um sistema de gestão do território federativo, levando em consideração as fragilidades e potências dos processos locais.

*"Trata-se do descolamento, da desvinculação entre os enunciados do Plano Diretor e os grandes investimentos vigentes ou em vias de realização. Nas palavras do relatório do Rio de Janeiro: os grandes investimentos se impõem ao Plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem qualquer relação com os planos municipais e os planos não dialogam como poderiam com os investimentos existentes ou previstos. Investimentos em usinas, siderúrgicas, aeroportos, grande obras viárias, obras do PAC sequer são mencionados nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento." (SALES, 2011, pg.7)*

Por outro lado o papel exercido pelos fundos de pensão dos trabalhadores como grandes investidores nos mega empreendimentos públicos e privados , em sociedade com os grandes grupos econômicos nacionais, reforçou, de forma renovada, a tradicional aliança do Estado brasileiro com o capital e os espaços e canais aonde esta interlocução se dá como espaços privilegiados de tomada de decisão, enfraquecendo e esvaziando os espaços de participação popular no âmbito dos processos decisórios sobre a política urbana no país.

Sob o mesmo contexto econômico político a política habitacional atual é concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular. O resultado é um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis. O programa Minha Casa Minha Vida, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral - tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania. O financiamento diretamente para as construtoras, como estímulo à produção habitacional de mercado, se transformou em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária.

*"...analisando a proposta do PMCMV tendo como referencia o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido a localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis. A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades, será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado mobiliário sem obedecer a uma orientação publica, mas a lógica do mercado." (MARICATO, 2011, pg.68)*

Por outro lado grandes projetos em curso - entre operações urbanas e obras de preparação das cidades para Copa do Mundo e Olimpíada - abrem espaços 'sem norma nem lei' , ou aonde estas podem ser flexibilizadas e excepcionalizadas para a entrada de investimentos internacionais :

*"As nossas cidades estão sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão da acumulação, diante da permanente crise do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece com atrativas fronteiras urbanas exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessamos, combinadas com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionais". (RIBEIRO;SANTOS JUNIOR, 2011)*

A liberação de terra bem localizada para empreendimentos e grandes negócios através das remoções forçadas ou da aplicação de instrumentos que constam no Estatuto da Cidade, como a Concessão Urbanística são já efeitos visíveis destas práticas : uma gestão do solo urbano desenhada para explorar ao máximo as possibilidades de sua valorização . As conquistas no campo da legalidade e do direito à cidade, fruto sobretudo da luta da população de menor renda, são ignoradas e

tratadas de maneira ambígua e discricionária . No caso de comunidades removidas, o direito à posse e à moradia digna são convenientemente relegados a uma condição secundária em função da equação da lucratividade dos projetos de intervenção urbanística.

Considerando o esvaziamento dos espaços de pactuação participativa da sociedade, as vezes que ainda defendem um modelo de desenvolvimento urbano baseado na afirmação de direitos nestes espaços tem se utilizado dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de resistência no campo jurídico . Assim, ZEIS tem sido utilizadas para impedir remoções, a exigibilidade de processo participativos e planos diretores aprovados para barrar aprovações de planos e projetos definidos sem discussão, entre outros.. Ainda assim, a judicialização de direitos possibilitada pelo Estatuto não é uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos. Assim, embora o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar, ou, bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

Não se pode negar a importância do crescimento econômico, da geração de empregos ,da valorização do salário mas, se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e um fortalecimento da regulação pública sobre o território , é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Neste sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados. Mas não resta dúvida de que não se trata de aplicar um ordenamento jurídico pura e simplesmente sem repensar o sistema político, de financiamento, planejamento e gestão do território que definem estas questões no âmbito do Estado brasileiro.

## **Referências bibliográficas**

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, Leonardo. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". In: *Opin.*

*Publica* [online]. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> > Acesso em: 29 de março de 2012

BOTLER, M.; MARINHO, G. "O Recife e a regularização dos assentamentos populares". In: *Revista Pólis*, n.29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

CYMBALISTA, R. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. Instituto Polis, 2005.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

FERNANDES, E. "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". In: ABRAMO, Pedro. (Org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras/FAPERJ/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D. "Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?" In: IPEA. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.34, pg.171-199. Brasília: IPEA, 2010.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global*. Editora Vozes, 2007.

FERREIRA, J.S.W.; MOTISUKE, D. "A efetividade da implementação das zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro" In: BUENO, L.; Cymbalista, R. *Planos diretores municipais: novos conceitos*. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GOLDFRANK, B.; SCHRANK, A. "Municipal neoliberalism and municipal socialism: urban political economy in Latin America". In: *International Journal of Urban and Regional Research*, v.33, n.2. Blackwell Publishin, 2009.

HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". In: *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n.39, p. 48-64, 1996.

KECK, M. *The Workers` Party and Democratization in Brazil*. Yale University Press: New Heaven, 1992.

KOVARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980



MARICATO, E. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. "O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo". In: CARDOSO, Adauto Luis (coord.) *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, 2007. Coleção Habitare. Disponível em <[http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo\\_11.pdf](http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf)> Acesso em 18/10/2011.

MORAES, D. A. *Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS*. Recife: URB/PMR, 2005.

MOURAD, L. N. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema*. (Dissertação de mestrado) Campinas: PUC Campinas, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003

RIBEIRO, L. C. Q; SANTOS JUNIOR, O. A. "Desafios da questão urbana". In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, n.45, abr. 2011. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>> Acesso em: 30 de março de 2012.

ROLNIK, R. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. "As armadilhas do pacote habitacional". *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 20, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>> Acesso em: 15 mar. 2012.

SALES, P. M. R. Operações Urbanas Consorciadas. In: IPPUR - OBSERVATÓRIO DAS CIDADES. *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades - CD anexo de Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTORO, p. f – “Planejar a expansão urbana – dilemas e perspectivas” – Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo 2012.

SANTOS, M. R. M. "O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros". In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON (orgs.) *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. "Síntese, desafios e recomendações". In: \_\_\_\_\_ (orgs.) *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, J. S. "Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos" In: IPEA. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.34, pg.241-257. Brasília: IPEA, 2010.

TREVAS, V.; MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. (orgs.) *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

WAMPLER, B. "Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?" In: PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

---

<sup>i</sup> Este artigo foi escrito com a assistência de Vitor C. Nisida, a quem agradeço. Agradeço também a colaboração da equipe do LabCidade da FAUUSP- Joyce F.Reis, Danielle Klintowitz , Rodrigo Faria e Rosane R. de O. Santos pela colaboração.