

Heloisa Soares de Moura Costa*

Muito se debateu recentemente sobre a necessidade de uma reforma urbana, da mesma forma que de uma reforma agrária, tributária, e de um reordenamento institucional das competências dos níveis de governo etc., no bojo das discussões que antecederam e acompanharam o processo constituinte. Embora tímidos, alguns avanços foram obtidos, porém, na realidade, grande parte das mudanças necessárias à conquista de uma reforma urbana efetiva ainda estão para ser definidas. Este é o momento preciso para tal, ou seja, na elaboração das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais.

Mas de que trata exatamente a reforma urbana e qual a sua importância? A reforma urbana visa garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito à moradia digna, em seu sentido amplo. Isto quer dizer não só à casa em si, como também saneamento básico, transporte e equipamentos coletivos em geral.

Sabe-se, por um lado, que o quadro de absoluta precariedade de condições de vida da maioria da população nas grandes cidades, caracterizando os chamados problemas urbanos, tem suas origens em questões mais estruturais do modelo brasileiro. Estas estão ligadas ao padrão de acumulação, às oportunidades de trabalho e condições de remuneração, às desigualdades regionais, à dinâmica populacional e à falta de mecanismos efetivos de participação nos processos de gestão e formulação de políticas públicas, entre outras questões já bastante conhecidas. Caracteriza-se assim um urbano onde inexistem os mais elementares direitos à cidadania em seu sentido pleno, cuja gravidade e proporções são eloquentes por si mesmos.

Por outro lado, é importantes observar que a forma pela qual este fenómeno se manifesta nas cidades, ou seja, sua dimensão espacial, é severamente agravada pelo modo particular de apropriação do espaço urbano, baseado no até então incondicional direito de propriedade privada do solo. Assim, ao padrão periférico de crescimento das cidades, sobrepõe-se a existência de grandes extensões de terrenos desocupados ou subutilizados, localizados estrategicamente em relação às áreas centrais mais consolidadas. A manutenção destes vazios urbanos, pedra de toque do intenso processo de especulação imobiliária, tem influência direta na atuação do poder público na provisão de infra estrutura urbana e equipamentos coletivos, à medida que encarece sobremaneira a produção de tais serviços que têm que ser levados a áreas cada vez mais distantes, elevan-

* Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano, professora da Faculdade de Arquitetura Izabela Hendrix, técnica da SEPLAN/MG e diretora do Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais.

do artificialmente os patamares de preço da terra de uma forma geral e dos terrenos bem localizados, retidos com propósitos especulativos, em particular. Acrescente-se a isso a total inexistência de uma política habitacional voltada para as necessidades da grande maioria da população urbana, aliada a políticas públicas - tais como saneamento básico e transportes - organizadas em bases empresariais, onde o retorno do investimento realizado prevalece sobre o caráter de necessidade pública do serviço oferecido. O resultado é visível a olho nu: são as cidades brasileiras, cujas necessidades prementes dispensam maiores comentários, exigindo soluções efetivas imediatas.

A reforma urbana não aparece como a panacéia contra todos os males, porém visa atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Como? Criando mecanismos que garantam à população a manutenção de direitos já adquiridos e a participação no estabelecimento de prioridades, bem como permitam ao poder público penalizar a especulação imobiliária pelo uso improdutivo do solo e dispor de áreas urbanas de forma que uma mais justa ocupação do espaço possa ser obtida.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a Nova Constituição

A luta pela melhoria das condições de vida urbana é, na verdade, tão antiga quanto os próprios problemas. Foi, porém, a partir da convocação da Assembleia Nacional Constituinte que ela adquiriu contornos de movimento nacional, congregando diversas entidades profissionais, sindicais e de movimentos populares, em torno da elaboração e do encaminhamento de proposta popular de emenda à Constituição sobre reforma urbana. As propostas apresentadas abordaram principalmente as questões de propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos e gestão democrática da cidade.

O quadro que se segue apresenta, de forma sucinta, um balanço entre o que foi proposto e o que foi efetivamente aprovado no texto constitucional.

PROPOSTAS

- direito de propriedade condicionado ao interesse social e subordinado ao estado de necessidade
- tributação imobiliária progressiva, tributação sobre valorização imobiliária, desapropriação por

MEDIDAS APROVADAS

- propriedade urbana cumpre sua função social quando atende ao plano diretor.
- aplicação **sucessiva** de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com tí-

interesse social ou utilidade pública, parcelamento e edificação compulsórias, concessão de direito real de uso, discriminação de terras públicas, tombamento, proteção urbanística e preservação ambiental.

- direito de propriedade não presuppõe o direito de construir (solo criado)
- desapropriação da casa própria em caso de utilidade pública, com justa e prévia indenização em dinheiro. Nos demais casos, pagamento em títulos da dívida pública, em 20 anos.
- identificação e recuperação de terras públicas e discriminação das terras devolutas.
- usucapião após três anos em terras públicas ou privadas, com área até 300m².
- prestação de serviços públicos é monopólio do poder público. As tarifas de transportes não podem ultrapassar 6% do salário mínimo.
- iniciativa popular de lei com 0,5% do eleitorado.
- 5% do eleitorado podem vetar execução de legislação urbana.
- garantir a aprovação do legislativo e participação da comunidade na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo, transporte e gestão dos serviços públicos (através de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, con-

tulos da dívida pública, em 10 anos, pelo valor real e juros legais.

- desapropriação de imóveis urbanos com justa e prévia indenização em dinheiro.
- usucapião após cinco anos, para terrenos até 250m², não se aplicando aos terrenos públicos.
- transporte coletivo urbano de responsabilidade do município, podendo ser operado através de concessão ou permissão.
- iniciativa popular com 5% do eleitorado.
- obrigatoriedade de plano diretor aprovado pela Câmara Municipal para municípios com mais de 20 mil habitantes.

selhos comunitários, plebiscitos ou referendum popular).

Observa-se, inicialmente, que alguns avanços foram obtidos na Constituição, principalmente se considerarmos que as Constituições anteriores eram praticamente omissas, no que se referia ao trato da questão urbana. Estes avanços, entretanto, foram ainda bastante tímidos, considerando-se a gravidade e a abrangência do problema.

Além do fato de várias propostas importantes terem sido rejeitadas ou parcialmente aprovadas, vale salientar que algumas das vitórias obtidas são, na verdade, até o momento, pouco palpáveis, uma vez que estão vinculadas a novas definições legais, seja a nível federal, estadual ou municipal. Neste sentido, o processo que ora se inicia, de elaboração da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas Municipais, reveste-se de fundamental importância na definição e consolidação dos instrumentos e mecanismos necessários para uma verdadeira reforma urbana.

A Constituição Estadual e as Leis Orgânicas Municipais

Tanto o Estado como os Municípios têm competência para legislar sobre Direito Urbano, desde que não haja contradição com a Legislação federal, podendo, inclusive, definir mais detalhadamente matérias tratadas de forma vaga ou omissa pela nova Constituição. Diversos são os temas que, direta ou indiretamente, estão ligados à questão urbana, entretanto, no processo que ora se inicia, dois deles deverão polarizar as discussões: regiões metropolitanas e planos diretores.

Passa a ser prerrogativa dos Estados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com o objetivo de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum. Caberá, assim, à Constituição Estadual estabelecer critérios para a definição destas áreas e, principalmente, criar mecanismos para gerir questões de abrangência metropolitana, assegurando, ao mesmo tempo, a autonomia dos municípios. A complexidade deste tema impede sua discussão adequada nos limites deste artigo, entretanto, cabe ressaltar que experiências passadas já demonstraram, inequivocamente, que o sucesso de qualquer medida de reforma urbana está intimamente relacionado com sua adoção a nível metropolitano.

O Plano Diretor aparece no texto constitucional como "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" para todas as cidades com população acima de 20 mil habitantes. Embora sua importância enquanto instrumento de política urbana possa ser claramente deduzida, o texto é omissivo quanto a maiores definições de conteúdo. A discussão em torno da definição do Plano Diretor constitui, portanto, um espaço fundamental a ser preenchido no trato da questão urbana pela Constituição Estadual e pelas Leis Orgânicas Municipais.

Assim, argumenta-se que o Plano Diretor deva, sem prejuízo de outras funções, ser definido como instrumento de planejamento que viabilize a Reforma Urbana, incorporando mecanismos que assegurem o cumprimento da função social da propriedade, bem como outras propostas não incluídas na nova Constituição. A conceituação precisa de função social da propriedade é, portanto, fundamental, uma vez que a própria Constituição só a considera quando atende ao que for estabelecido no Plano Diretor.

Igualmente importante é o estabelecimento de critérios para elaboração e implementação do Plano Diretor, de forma a assegurar, em todas as etapas do processo, a participação dos diversos segmentos da população de alguma forma envolvidos com a questão urbana. Com isto, caminha-se no sentido de uma gestão mais democrática para as cidades e procura-se evitar que a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor o transforme em mero documento formal, como tantas vezes já ocorreu em experiências passadas.

Finalmente, é preciso aprofundar a discussão acerca do nível de detalhamento que compete à Constituição Estadual no que se refere à Reforma Urbana e o que deve ser deixado para ser definido por cada município, de forma que sejam contempladas as especificidades de cada cidade, mas que, ao mesmo tempo, sejam assegurados princípios básicos que restabeleçam à população seu direito pleno à cidadania.

