

desafios da implementação

Raquel Rolnik

A aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal que define um novo marco regulatório para o controle do processo de desenvolvimento e expansão urbana por parte dos municípios, abriu perspectivas inéditas para a renovação das práticas de planejamento e gestão do território no Brasil.

O binômio **desequilíbrio ambiental/desigualdade social**, que tem marcado a forma como crescem nossas cidades e gerado a negação do direito à cidade para os maiores e um urbanismo de risco para a cidade como um todo, tem no Estatuto da Cidade uma chance de ser superado. A possibilidade de redesenhar o modelo de política urbana que tem imperado em nosso país tem no Estatuto um poderoso aliado, tanto do ponto de vista das diretrizes e instrumentos urbanísticos incluídos na lei, como através da afirmação de nova forma de tomada de decisões acerca do futuro das cidades — compartilhada e pactuada diretamente pelos cidadãos.

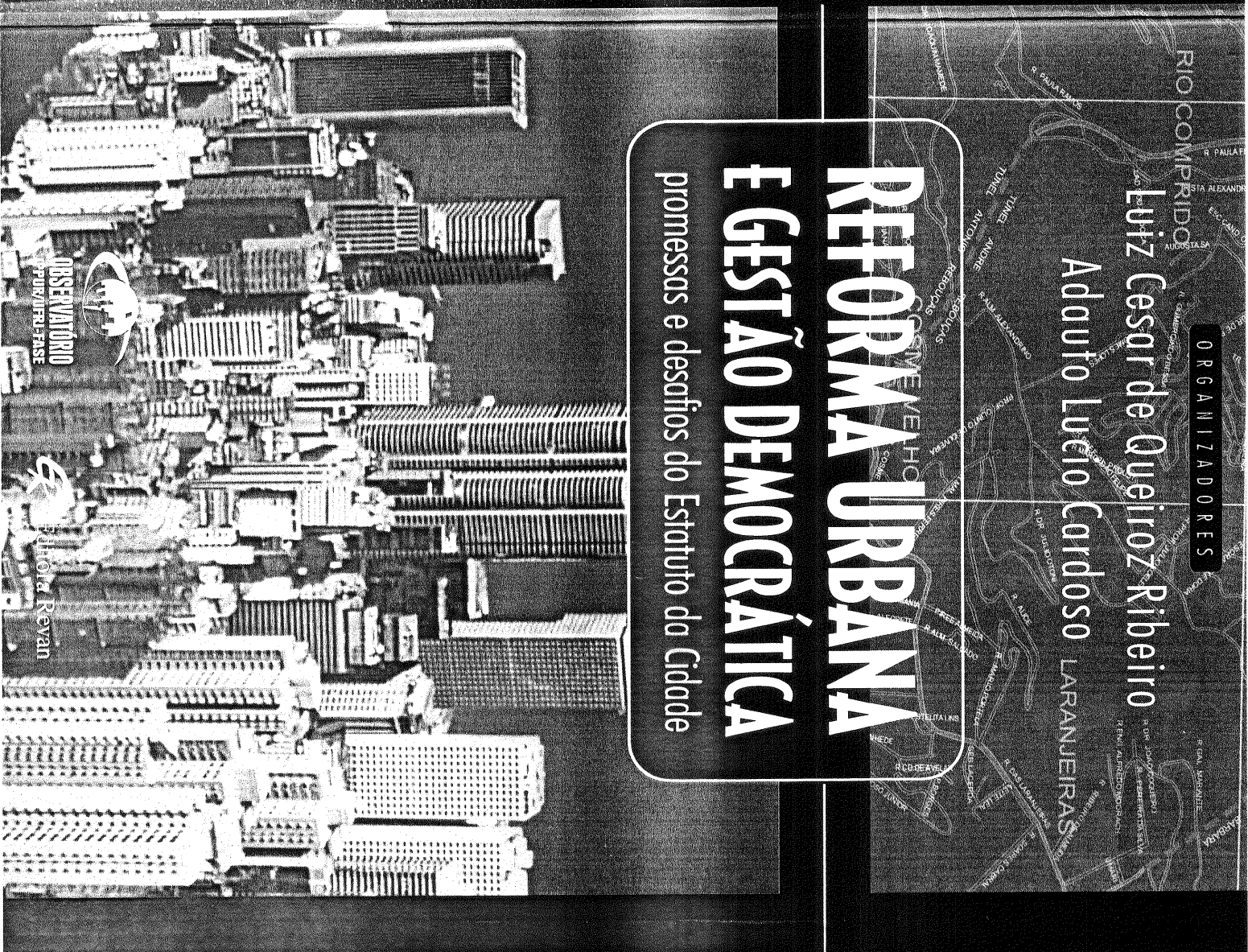
Entretanto, a aprovação do Estatuto não é uma varinha mágica capaz de transformar práticas políticas e a cultura de planejamento urbano e gestão preponderantes no país. Em primeiro lugar, é preciso

ORGANIZADORES

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Adauto Lucio Cardoso LARANJEIRAS

REFORMA URBANA E GESTÃO DEMOCRÁTICA

promessas e desafios do Estatuto da Cidade



INSENVÁRIO
PPUR/URERL/FASE

Thiolla Revyan

Todos os direitos reservados no Brasil pela Editora Revan Ltda. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida, seja por meios mecânicos, eletrônicos ou via cópia xerográfica, sem a autorização prévia da Editora.

SUMÁRIO

Apresentação 7

O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira, *Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro* 11

A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade, *Adauto Lucio Cardoso* 27

Reforma urbana e estatuto da cidade, *Grazia de Grazia* 53

A luta pela terra urbana, *Miguel Lanzellotti Baldez* 71

O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil, *Betânia Alfonsin* 93

Plano Diretor e gestão democrática da cidade, *Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso* 103

A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? *Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso* 119

Política urbana ou política ambiental: da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade, *Vera F. Rezende* 139

Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política, *Claudia Correia* 153

R257

Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra/organizadores, *Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Adauto Lucio Cardoso* – Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ª edição, junho de 2012.

192p.

Apêndice

ISBN 85 -7106 -265-X

1. Brasil. [Estatuto da Terra (2001)]. 2. Planejamento urbano.
3. Política urbana. 4. Renovação urbana. I. Ribeiro, Luiz Cesar Queiroz. II. Cardoso, Adauto Lucio, 1951-.

02-2154.

CDU 349.41

02-2154

03.12.02

002281

REFORMA URBANA E ESTATUTO DA CIDADE

*Grazia de Grazia**

Os movimentos sociais urbanos, que na década de 70 colocaram na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, de degradação ambiental e das condições de vida, comprometeram as lide-ranças políticas, na década seguinte, a implementar uma bandeira de luta capaz de articular de maneira global as reivindicações expressas por grandes mobilizações realizadas contra a política urbana e socioeconômica brasileira.

O contexto de formulação da Constituinte, em 1987, permitiu a configuração de condições básicas, naquela conjuntura, para o resurgimento da bandeira pela Reforma Urbana, defendida pela pri-meira vez no início dos anos 60.

Colocada em novas bases, a luta pela Reforma Urbana é retomada no bojo do movimento de participação nacional em torno da elaboração da nova Constituição Brasileira a partir da articulação da Emenda Popular pela Reforma Urbana que incorpora o acúmulo teó-rico da questão urbana e o avanço político dos movimentos popula-res. Esta Emenda Popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no tex-to Constitucional. O novo capítulo contém um princípio fundamen-tal que é a Função Social da Propriedade e da Cidade. Embora esta diretriz tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as de-mandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, tem uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de "Terceiro Mundo".

A partir daquela conjuntura o Movimento pela Reforma Urbana assume enfrentar o desafio por uma disputa política que defende a concepção da garantia do direito à cidade objetivando mudanças na qualidade de vida, através de políticas públicas voltadas para o con-junto da população. Visando influenciar na reconstrução institucional

* Assistente Social, Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/ UFRJ, Assessora do Núcleo Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana da FASE, membro da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

do país, o movimento¹ elabora três princípios básicos para referenciar sua prática (De Grazia, 1990):

- 1 Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- 2 Gestão Democrática da Cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, des-tacando-se como prioritária a participação popular.
- 3 Função Social da Cidade e da Propriedade entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Esta formulação totalmente nova, em relação à que foi realizada na década de 60, está baseada em um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania a uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa desigualdade e segregação existentes nas cidades, em todo o país.

Enfatizava também alguns elementos de mudanças conjunturais, que estavam em curso em nível nacional, denunciando uma perda crescente da valorização do planejamento urbano e territorial, uma

1 O Movimento organiza o primeiro Fórum Nacional da Reforma Urbana em outubro de 1988, a partir da convocação do Seminário Nacional pela Reforma Urbana, organizado pelas seguintes entidades: ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional), Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (que mais tarde envolveu a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), ANSUR (Articulação Nacional do Solo Urbano), Instituto Pólis, FASE (Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional) e uma articulação de oposição à Federação Nacional dos Engenheiros que atualmente denomina-se FISENGE (Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros). Participaram todos os atores que se envolveram na coleta de assinatura para a Emenda Popular, principalmente, os movimentos sociais.

pressão pela privatização de empresas públicas de prestação de serviços, bem como a completa ausência de propostas para o enfrentamento da situação social.

O ideário da Reforma Urbana quer enfatizar uma vida urbana com urbanidade² capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na elaboração das políticas públicas. É possível elencar algumas referências que associadas aos princípios, já mencionados, concretizam uma prática que espera-se provocadora de mudanças.

A primeira referência diz respeito à necessidade do conhecimento e entendimento da realidade urbana em cada lugar e do país. A cidade é o lugar de conflito e da diversidade cuja origem depende da história de cada localidade, construída por diferentes composições sociais, culturais, históricas, interesses organizados, conjunturas econômicas e políticas. Dessa forma é impossível não considerar essas características reais em qualquer prática a ser realizada e principalmente quando se tratar da elaboração e implementação de legislações, normas e políticas urbanas.

Os princípios elaborados pelo Movimento da Reforma Urbana, por demandarem medidas que podem atingir lógicas estruturais como a justiça social, exigem, por coerência, que o Estado retorne sua função social e assegure os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, isto é, que assegure o direito à cidade para todos, através da elaboração e implantação de instrumentos e mecanismos redistributivos.

As cidades são construídas a partir da ausência de um planejamento urbano, estimulando, dessa forma, a consolidação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo no qual os interesses do lucro provocam uma apropriação desigual do território e dos bens produzidos, obrigando quase metade da população de cada cidade a morar em lugares afastados, com carência de serviços básicos ou de má qualidade ou, então, em áreas de risco. É preciso, portanto, uma regulamentação pública da produção privada, formal e informal, submetida, fundamentalmente, ao controle social.

Outro elemento que desafia os interesses coletivos é o planejamento norteador do regime da propriedade urbana. Da mesma forma que a propriedade rural, é necessário submeter o direito de propriedade à sua função social. Esta diretriz permite que o Poder Público Municipal

2 Esse conceito foi usado por Ana Clara Torres Ribeiro no livro chamado "Urbanidade e Vida Metropolitana", Jobran Editora, Série Espaço, Rio de Janeiro, 1996, no sentido de explicitar que a urbanização e o adensamento da vida social não foram acompanhados pelo aprimoramento das relações sociais e, portanto, pela garantia de direitos individuais e coletivos.

pal possa exigir o cumprimento da função construtiva do proprietário e a desobediência ao preceito implicará o uso de instrumentos em benefício da coletividade, que implica uma destinação concreta de seu imóvel para atender um interesse social (Saulle Jr, 97).

A gestão democrática da cidade dar-se-á fundamentalmente através do controle social e da participação da população organizada como condição para a conquista de direitos, da cidadania, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades.

Os governos realizam suas intervenções no urbano de forma fragmentada. Os programas de governo ou plataformas eleitorais são basicamente um somatório de políticas ou apenas programas específicos. Por outro lado as novas condições criadas pela globalização resgatam o planejamento atrelado à função de competir recursos no mercado internacional a partir de ações que por exigirem uma especialização maior afastam cada vez mais as ações que poderiam contemplar os setores excluídos, segregados ou discriminados. Torna-se urgente e necessário que as cidades sejam reconhecidas na sua totalidade para repensar o planejamento a partir da negociação entre a população, os agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano e os governos, objetivando ações para o conjunto da população.

O último elemento a ser citado é a referência do fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado que tem criado historicamente uma desigualdade crescente acompanhada de todas as formas de discriminação.

Os ideais de justiça social no espaço urbano, referidos na discussão anterior, ao longo dos últimos vinte anos, possibilitaram a construção de processos sociais e institucionais que adquiriram visibilidade através da mobilização de atores políticos, em muitos municípios, realizando emendas populares para as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores, organizando fóruns regionais articuladores da sociedade civil. O Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU³ – , dessa forma, se fortalece a partir desse contexto e passa a ser um articulador dos atores urbanos no Brasil e em nível internacional estir-

mula atividades onde a concepção do Direito à Cidade se aprofunda e se socializa.

Na ECO-92 formula-se coletivamente, com redes nacionais e internacionais, o “Tratado por Vilas, Povoados e Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”. Em 1996, elaboraram-se diretrizes para um Plano de Ação para o país, aprovado na Conferência da Sociedade Civil pelo Direito à Moradia e à Cidade realizada em conjunto com IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional), CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores) e inúmeras outras entidades de diversos lugares do país. Participa no I e II Fórum Social Mundial articulando eventos aglutinadores da questão urbana e amplia suas parcerias. Torna-se e é reconhecido como um dos principais interlocutores com o governo brasileiro na discussão de uma política urbana mais justa e sustentável. Todas as articulações internacionais sempre tiveram o objetivo de tornar público o conceito de função social da propriedade e da cidade, noção essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Estatuto da cidade – Lei Federal nº 10.257/01

A primeira tentativa de aprovar uma Lei de Desenvolvimento Urbano – LDU – surge no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU –, em 1977, cujo corpo técnico avaliava que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos. Em 1983, surge o PL 775, atrelado à campanha eleitoral de Mario Andreazza. A reação foi grande no Congresso e no setor imobiliário, que arrefeceram a sua aprovação no Congresso.

As discussões que se deram durante a Constituinte fizeram com que o ano de 1989 fosse o ano da grande produção de projetos de lei com o objetivo de regulamentar o capítulo urbano da Constituição. Oito deputados federais se interessaram pelo debate, destacando-se o projeto do deputado Raul Ferraz como mais completo. As entidades técnicas, acadêmicas e comunitárias, que já debatiam o Projeto 775/83 e apresentaram a Emenda Popular pela Reforma Urbana, reuniram-se para elaborar emendas aos projetos. As entidades, articuladas no Fórum Nacional de Reforma Urbana, estimularam a deputada do PT do Espírito Santo, Lourdinha Savignon, em 1989, a elaborar um substitutivo que incluisse as propostas das entidades. Entretanto, os

³ A atual coordenação do FNURU é composta por: FASE, Instituto Pólis, Central dos Movimentos Populares, União Nacional por Moradia Popular, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas, Federação Interstadual de Sindicatos de Engenheiros, Federação Nacional de Associações de Funcionários da Caixa Econômica Federal.

mesmos deputados não foram reeleitos, produzindo um certo esvaziamento na discussão da Câmara. Em 1990, o deputado Eduardo Jorge, do PT, reapresenta o projeto da deputada do Espírito Santo. Mas quando chega o PL 5788/90 oriundo do Senado todos os projetos anteriores foram apensos a ele.

Enquanto a discussão não prosperava na Câmara Federal, o Senador Pompeu de Souza, do PMDB, sensibilizado com o debate, elaborou, em 1989, junto com seu assessor José Roberto Bassul, o Projeto 181/89, denominado "Estatuto da Cidade". Esse projeto teve uma tramitação curta e foi aprovado pelo Senado Federal em 1990. Infelizmente, alguns meses após a aprovação, o Senador faleceu.

O Projeto 181/89 começou a tramitar na Câmara dos Deputados, em dezembro de 1990, transformando-se em Projeto de Lei de número 5.788/90. As reações políticas assumem um vulto maior comparadas às do projeto anterior. Os mesmos atores, entidades que re-presentavam os proprietários de terra, os empresários da construção civil e do setor imobiliário, tentaram impedir sua tramitação. Dessa vez contaram com o grande reforço da TFP-Tradição, Família e Propriedade – uma facção conservadora da Igreja Católica que, além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, passava abaixo-assinados em praças públicas, nos centros das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, visando à retirada do projeto de pauta.

O projeto enfrentou, no início, além das pressões políticas, mudanças de regras no regimento interno da Câmara que o fez tramitar em algumas Comissões sem que o relatório fosse realizado. O PL 5.788/90, em 1991, inicia sua tramitação na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e logo após seguiu para a CDUI (Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior). No entanto, as articulações opositoras fizeram com que a CEIC (Comissão de Economia, Indústria e Comércio) e a CDCMAM (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias) requeressesem o projeto para dar parecer. Em 1993, já na CEIC, foi nomeado como relator Luis Roberto Ponte, do PMDB, deputado ligado a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção).

O relatório na CEIC só foi aprovado em outubro de 1997, completando 7 anos do início de sua tramitação na Câmara, dezembro de 1990. Somente a partir desta data, começou a tramitar normalmente. Em 1998, o projeto ficou na CDCMAM. Em 1999, na CDUI, e em 2000, na CCJ. Após a aprovação do relatório na CCJ, novamente os opositores voltaram à cena quando três deputados, representativos dos mesmos setores, fizeram recursos para que o projeto fosse ao Plenário da Câmara visando conquistar sua derrota. O caminho natural seria ir direto ao Senado. Por

dois meses houve articulações e pressões para derrotar os recursos no Plenário. Em 20 de fevereiro de 2001, ocorre uma grande vitória dos setores populares, os recursos foram derrotados, apesar da pouca diferença de votos. O projeto volta para o Senado com o objetivo de confirmar o conteúdo aprovado na Câmara ou resgatar o projeto original. Tramitou, então, por dois meses e foi aprovado por unanimidade no Plenário do Senado em 18 de junho de 2001. Em 10 de julho foi sancionado pelo presidente da República. Portanto, a tramitação estendeu-se por 11 anos.

Motivos para a existência de uma Lei do Desenvolvimento urbano

Os artigos 182 e 183 da Constituição, que compõem o capítulo urbano, seriam autoaplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas mais progressistas. No entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores, que formaram uma articulação chamada "Centrão", no Congresso, na ocasião dos debates na Constituinte. Esses setores aceitaram o princípio da função social da propriedade e da cidade, mas o atrelaram a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando, dessa forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando da apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

O segundo elemento que impulsionou a existência de uma Lei Federal diz respeito aos novos prefeitos eleitos, logo após a promulgação da Constituição, visto que demandavam instrumentos capazes de realizar uma gestão coerente com o conteúdo Constitucional e principalmente para responder às demandas da população por direitos básicos. A discussão da Reforma Urbana já em processo de espraçamento fez com que alguns governantes utilizassem certos instrumentos previstos no projeto da LDU, porém, acarretando grandes dificuldades com os setores jurídicos. Cabe lembrar a posição conservadora do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a lei municipal de São Paulo que dispunha sobre a progressividade do imposto sobre a propriedade urbana, em razão da ausência da lei federal de desenvolvimento urbano.

A aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo FNIRU como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se aprovado pela população organizada e pelas Administrações Locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como seria uma grande con-

tribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis. No entanto, sempre entendeu que não se tratava de uma panaceia para todos os problemas das cidades. Dessa forma, em meio a suas atividades e lutas, o FNURU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão popular e simultânea negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da função social da propriedade e da cidade.

Assim a Lei Federal 10.257/01 expressa o debate urbano acumulado nos últimos 20 anos, bem como boa parte dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana.

Estratégias tomadas pelo FNURU para a aprovação do Estatuto da Cidade

Até meados da década de 90 era grande a motivação de muitas entidades nacionais para conquistar a aprovação final do PL 5788/90. A paralisação do debate da Câmara faz com que uma descença tome conta de atores históricos que lutavam por uma LDU. O FNURU foi o único que acompanhou permanentemente o processo, enfrentando dissensos e consensos internos, elogios e críticas externas, até chegar à sua aprovação. Desde 1986, essa articulação, formada por várias entidades do movimento popular, ONGs, federações de sindicatos urbanos, setores universitários e ainda técnicos de órgãos públicos, tem atuado no sentido de levar à opinião pública uma bandeira de luta global para enfrentar os complexos fatores relativos à degradação da vida nas cidades. Tratava-se de uma disputa política, pela afirmação de uma concepção da questão urbana, com a finalidade de garantir o direito à cidade e mudanças nas formas de vida, nas práticas de definição e de distribuição dos recursos disponíveis, nas formas de gestão e de escolha das prioridades para as políticas públicas.

Em 1994, as entidades do FNURU, cansadas de pressionar através de notas públicas no Congresso e na imprensa, visando à retomada da tramitação do projeto de lei, iniciaram um processo de negociação com os deputados que demonstravam ser contra a aprovação, em conjunto com o relator, visto que o mesmo precisava sair da referida comissão, onde os interesses contrários estavam concentrados.

A estratégia do FNURU articulada com parlamentares do PT e da oposição de um modo geral encaminhou, por várias vezes, montar um fórum de negociação composto pelos setores mais envolvidos

(FNURU, CIBC e parlamentares). A proposta só foi aceita em 1995, e o FNURU teve de abdicar na negociação de algumas de suas propostas para que o projeto saísse da referida comissão, em outubro de 1997, com a esperança de que a matéria perdida se recuperaria nas outras comissões; somente dessa forma é que conquistamos o início da tramitação normal do projeto. Uma aposta arriscada, mas vitoriosa, como veremos adiante.

Saindo da Comissão de Economia o projeto tramitou por um ano na CDCMAM. A Comissão acrescentou alguns pontos, entre os quais, o EPIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

O FNURU sabia que a Comissão mais importante para participar seria a CDUI, pois era ela que teria condições de avaliar o mérito do projeto; e para essa instância foram canalizados todos os esforços. A Coordenação do FNURU iniciou sua estratégia tentando intervir na própria indicação do relator no início do ano parlamentar, por meio de debates realizados com os partidos de esquerda. Estes partidos sempre tiveram dificuldade de priorizar e de disputar a direção da CDUI, a não ser pela atuação incansável do deputado Nilmarírio Miranda do PT, que sempre manteve o vínculo com a Comissão. No entanto, em 1999, os partidos de direita não disputaram a CDUI e o PC do B aceitou a presidência, assumida pelo deputado Inácio Arruda. Ele próprio se nomeou relator do projeto, gerando inicialmente alguns descontentamentos, mas a continuidade do processo tornou-se muito positiva e alavancadora das propostas populares, que até aquele momento não estavam incluídas.

O deputado Inácio Arruda reuniu-se com todos os setores envolvidos na temática e assumiu as propostas do FNURU que estavam fora do projeto. O processo de votação e aprovação do projeto ocorreu na véspera da Conferência das Cidades, organizada pela CDUI, em parceria com o FNURU, a CONAM, o IAB e o CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), no início de dezembro de 1999, com a participação de muitas entidades e caravanas de movimentos populares. O objetivo da Conferência foi reafirmar o projeto e acelerar a tramitação no Congresso, além de discutir os problemas das cidades brasileiras.

Ressalta-se que a Comissão de Desenvolvimento Urbano aprovou o projeto quase por unanimidade, apenas um deputado fez uma declaração em separado ao relatório. Tão logo o projeto chegou na Comissão de Constituição e Justiça, o FNURU percebeu que os consensos não eram tão reais. Além dos setores da construção, os deputados evangélicos posicionaram-se contra o instrumento Estudo Prévio do

Impacto de Vizinhança. A justificativa alegada era a de que as Igrejas Evangélicas poderiam ser ameaçadas por comunidades de outras religiões. A estratégia usada nessas negociações foi retirar alguns detalhes incluídos em artigos que, embora importantes, não atrapalhavam o sentido da matéria, principalmente quando a aplicação dependia de lei específica municipal, pois sabe-se que, de acordo com a correlação de forças existente em cada município, as diretrizes fixadas na lei federal serão ou não absorvidas. E em muitos casos poderão ser enriquecidas a partir da discussão local.

O FNRRU, desde 1990, em todas as etapas da tramitação do projeto, realizou um processo contínuo de pressão, mobilização de atores, com distribuição de nota pública no Congresso Nacional e nas entidades envolvidas com a temática urbana, visitando prioritariamente os deputados das comissões e pressionando a imprensa para a divulgação do assunto. No entanto, a mídia desconhecia totalmente a matéria e não demonstrava interesse em divulgar o projeto. A partir de 1999, os recursos da informática contribuíram para ampliar as campanhas públicas, possibilitando a participação de um maior número de entidades no processo de mobilização. Reuniu também entidades e pessoas para acompanhar diretamente o processo nas comissões, bem como no plenário da Câmara e do Senado. Em janeiro de 2000, no Fórum Social Mundial, na Oficina Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis, o FNRRU redigiu um manifesto que se transformou em abaixo-assinado e foi encaminhado ao Congresso. Os advogados e juristas também encaminharam um manifesto com abaixo-assinado.

No final de 2000, a Comissão de Constituição e Justiça conquistou o consenso e mais uma vez o projeto foi aprovado. Por ser uma comissão cuja composição frequentemente se apresenta como “conservadora”, seria preciso estabelecer uma estratégia bem eficaz até na indicação do relator, para que este pudesse entender a matéria e se colocar a favor das propostas das entidades e dos movimentos sociais. Assim, o FNRRU, depois de algumas pesquisas, investiu no deputado Inaldo Leição do PSDB, que se posicionou inteiramente a favor do projeto, mesmo diante de questões consideradas polêmicas. Foi fundamental contar com um deputado do partido do governo que concordasse com o projeto para facilitar as articulações, visando a um resultado positivo nas votações.

O presidente da CCJ, o deputado Ronaldo César Coelho do PSDB, também se envolveu com esta tramitação e passou para a imprensa pela primeira vez uma explicação detalhada do projeto. Foi importante sua atuação junto com os partidos de oposição, na estratégia que

garantiu a derrota dos recursos impetrados por três parlamentares do setor imobiliário e em 20/02/2001 dá-se a aprovação vitoriosa no Plenário da Câmara dos Deputados. O FNRRU, o IAB e outras entidades entregaram o abaixo-assinado à Presidência da Câmara e aos líderes dos partidos nos dias anteriores, ação que colaborou muito para essa vitória. A imprensa começou, então, a se interessar mais pelo assunto, mas ainda de forma distorcida.

Em abril de 2001, chega ao Senado o projeto, e o Senador Mauro Miranda do PMDB assume a relatoria positivamente e contribui para a articulação da votação, junto com os partidos de oposição, tanto na Comissão de Assuntos Sociais (30/05/2001) como no plenário do Senado, que ocorreu em 18/06/2001 por unanimidade e todos os senadores presentes declararam seu voto.

Em 10/07/2001, o projeto teve a sanção presidencial. 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. A principal delas foi a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. O FNRRU conquistou todos os deputados e senadores das diversas comissões para derrubar as barreiras que o tal instrumento causava, mas chegara a hora de conquistar os advogados da União. Assim, nessa última fase, também foi necessário envolver muitas pessoas, principalmente juristas, para debater com o representante da Casa Civil, responsável pelo assessoramento ao Presidente da República. O projeto tratava de matéria desconhecida pela presidência, na medida em que o Governo Federal não acompanhou a tramitação do mesmo no Congresso. Apesar da sensibilidade demonstrada pelo representante da Presidência, conquistada a partir das discussões no Comitê Istanbul + 5⁴ não foi possível evitar o veto sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, uma matéria muito importante para o FNRRU e movimentos populares, referentes aos artigos 15 a 20 do projeto. Esta concessão iria resgatar a igualdade de milhares de pessoas que vivem em terras públicas, há mais de cinco anos, para usufruir o direito à moradia.

O argumento utilizado para o veto à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia era o medo de que a lei se tornasse um incentivo

⁴ O Comitê formado no âmbito da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano tinha o objetivo de realizar a avaliação dos cinco anos pós-Conferência Internacional Habitat II, era composto por representantes dos Ministérios e em menor número de entidades da sociedade civil. O relatório final assumiu como meta a aprovação do Estatuto da Cidade.

à população para ocupar terra pública e o Poder Público em todos os níveis não tendo condições de fiscalização. Portanto, deveria haver, segundo a Presidência, uma data-limite para assegurar o direito (30/06/2001).

A Presidência, em face dos debates e pressões realizadas pelo FNRIU e outras entidades, reconheceu a importância do instrumento e elaborou uma medida provisória contendo algumas restrições no que se refere às condições estabelecidas no projeto do Estatuto. Essas restrições ainda serão objeto de discussão no Congresso. A Medida Provisória foi enviada para o Congresso, dias após a aprovação da lei, fixando o prazo de 30 de junho de 2001 para obter o benefício da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia às pessoas que já moravam há cinco anos em locais públicos de até 250 m². Essa Medida Provisória de nº 2.220 necessita ainda ser aprovada pelo Congresso para se transformar em lei e complementar a Lei 10.257/01. No entanto, enquanto ela continuar como Medida Provisória o instrumento da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia estará em pleno vigor. Nas imensas terras da União, dos estados e dos municípios ocupadas por população de baixa renda, ainda não existe um instrumento ágil e que pode ser acionado pela população para garantir o direito à moradia.

É importante reafirmar o que foi afirmado para a Presidência e para a imprensa. O Poder Público precisa entender que, enquanto continuar se omitindo em relação a sua obrigação de fiscalizar o uso adequado das áreas públicas não ocupadas, e que, enquanto continuar não implantando uma política urbana e habitacional que democratize o acesso à terra urbana mediante, agora, os próprios instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, continuará sendo o principal responsável pela existência de cidades desordenadas, injustas e desumanas.

O Brasil conta hoje com 81,2% de sua população vivendo no meio urbano. Trata-se de uma realidade que há anos vem reclamando um tratamento mais adequado do Poder Público, em suas diversas esferas. As intervenções pontuais que tradicionalmente têm sido levadas a efeito, sejam no campo da política habitacional, sejam no da política de saneamento, ou mesmo no terreno da política urbanística propriamente dita, mostraram-se não apenas insuficientes, mas, sobretudo, marcadas por uma visão fragmentária da problemática urbana brasileira e privatista no que tange aos serviços públicos. Enquanto persistir esse modelo de desenvolvimento, as favelas, as ocupações continuarão aumentando, independentes de qualquer ator social ou governamental querer impedir, pois as pessoas naturalmente procuram um teto, vide dados do IBGE do Censo 2000. Enquanto

as grandes cidades diminuem a taxa de crescimento, as favelas crescem com taxas verdadeiramente assustadoras. Dentro do déficit habitacional, 6,6 milhões de habitações, calculado pela Fundação João Pinheiro, com os dados do Censo 2000, 92% são pessoas que ganham de zero a cinco salários mínimos.

Outros seis vetos foram feitos, de menor importância, porém, outra perda considerável foi o inciso I do art. 52 que tratava da aplicação de penalidade ao prefeito quando não possibilitasse a participação popular na elaboração do Plano Diretor.

Gestão Democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade vem retomar e fortalecer um instrumento que estava em desuso que é o planejamento urbano através do Plano Diretor. O planejamento nas cidades tem na sua perspectiva o enfrentamento do desafio de superar as desigualdades sociais reproduzidas por uma desigual possibilidade de planejar o uso dos recursos condensados na cidade (Ribeiro e De Grazia, 2001). Significa, portanto, intervir em questões estruturais como, por exemplo, ampliar o acesso aos bens, distribuição justa dos recursos, na fragmentação das políticas e potencializar outras lógicas que integrem as questões do cotidiano da vida urbana e, em muitos lugares, o cotidiano tem a face dupla: urbana e rural.

Os vínculos entre o território, a cidade e a cultura democrática construídos a partir de práticas concretas de planejamentos participativos, em todo o país, refletiu a necessidade de se institucionalizar esse instrumento, na nova lei, no sentido de possibilitar que as poucas práticas específicas construídas pudessem ser potencializadas e se transformarem em processos realmente enriquecedores da vida democrática nas cidades.

O planejamento que em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades é recuperado no Estatuto como instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população.

Vários instrumentos estão previstos na nova Lei no sentido de contribuir com o planejamento e gestão de cidades que queiram ser democráticas: a criação de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano em todos os níveis da Federação, debates, audiências e consultas públicas, plebiscito e refe-

rendum popular, o Estudo de Impacto de Vizinhança e a gestão orgamentalária participativa.

Estes instrumentos têm o objetivo de um lado fortalecer a cidadania e por outro integrar o planejamento, a elaboração e execução das políticas desenvolvidas no município e a legislação com a gestão urbana visando democratizar o processo de tomada de decisões (Fernandes, 2002). Estes instrumentos cobrem os principais níveis da questão urbana e atingem a diversidade de atores e suas demandas. A exemplo do Sistema Único de Saúde, as conferências, principalmente, poderão possibilitar uma nova ótica na formulação das políticas urbanas, representar a população que quase sempre não é contemplada nas ações e planejamento dos governos.

As experiências de Orçamentos Participativos associados aos instrumentos de elaboração e gestão do planejamento e das políticas darão uma qualidade ainda pouco experimentada nos municípios brasileiros. O planejamento da cidade poderá contemplar, num processo contínuo, as demandas imediatas, de médio e longo prazo, integrado ao Orçamento Público anual, e este poderá ser menos pragmático e mais definidor de um processo cumulativo de distribuição mais justo de recursos. Dessa forma o planejamento e o orçamento público com participação social, integrados, poderão vir a ser de fato indutores de mudanças estruturais.

Será necessário construir uma nova cultura para que esta integração ocorra nos municípios. Uma nova cultura que será concretizada ano a ano a partir do funcionamento e desenvolvimento dos instrumentos previstos, visando ao enfrentamento paulatino das imensas barreiras existentes. Tanto a população como os governantes necessitam se apropriar das barreiras e das estratégias que precisam ser traçadas para alcançar a gestão democrática.

As barreiras têm suas raízes plantadas nas práticas históricas de corrupção, clientelismo, disputa de interesses particulares, fragmentação das políticas, máquina pública despreparada para servir a população, pressão por projetos que se adaptem à disputa de recursos no mercado internacional, políticas estaduais e nacionais que penalizam os municípios, “guerra fiscal”, entre outros. É humanamente impossível enfrentar todos estes aspectos de uma só vez, mas é preciso que governantes e população iniciem processos estratégicos que acumulem novas lógicas de gestão urbana.

O Estatuto também levanta a problemática grandiosa das regiões metropolitanas que após a Constituição não têm previsto na Constituição uma organização institucional que possa ajudar no

planejamento das mesmas, a não ser a livre organização por consórcios. O Estatuto, quando prevê a participação da sociedade nos organismos gestores existentes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, está chamando a atenção de todos que é necessário ser pensado com seriedade esse nível de planejamento, visto que estão concentrados nas regiões metropolitanas os níveis mais altos de pobreza e exclusão. Será através da discussão permanente com a população que poderão ser formuladas novas políticas e formas de gestão.

A nova Lei 10.257/01 prevê ainda a participação dos (as) cidadãos/ãs nas políticas, projetos e programas através da iniciativa popular de lei, o plebiscito e o referendo popular. A população só é convocada para votar nos candidatos do Legislativo e Executivo, no entanto, esses outros instrumentos são anteriores à nova Constituição, mas o seu uso é quase nulo. O plebiscito é usado basicamente para se decidirem as divisões municipais ou estaduais e para mudanças de regime de governo. De 1988 até os nossos dias foram encaminhadas duas iniciativas populares de lei, a primeira, que está em tramitação até hoje, foi encaminhada em 1991 para o Congresso, e se trata do Projeto de Lei 2.710/91, que visa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e a segunda foi a Lei 9.840, apresentada e aprovada no Congresso, em 1999, que visa punir os candidatos que compram votos e usam a máquina administrativa. Assim o Estatuto da Cidade resgata esses instrumentos para serem usados na gestão municipal bem como nos outros níveis para que a população possa se inteirar e participar diretamente das políticas urbanas.

Para a esfera federal a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, que cria a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, também institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU –, órgão deliberativo e consultivo integrante da estrutura da Presidência da República. É importante notar, em primeiro lugar, que a medida provisória está em vigor, porém, espera ser aprovada pelo Congresso. O FNRU espera entrar em pauta para pressionar mudanças através de emendas dos deputados. No entanto, quanto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, apesar de já ter um formato na medida provisória é necessário que haja um debate na sociedade civil para que se possa ter uma proposta de consenso. A proposta do FNRU entende que se deve seguir o modelo estabelecido no Estatuto da Cidade, que prevê conferências em todos os níveis da Federação e são a base para eleger os representantes que comporão o CNDU. A proposta integral é seguir o formato do Conselho de Saúde, mas com conselhos das políticas específicas (habitação, saneamento, transporte) vinculados de forma integrada.

Considerações finais

A Lei Federal 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, tornou-se uma conquista importante para tirar da ilegalidade quase 40% da população das cidades que hoje vive em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos. Será um suporte jurídico/institucional dos governos locais que tem como objetivo enfrentar a desigualdade, a exclusão, a segregação, a pobreza, a degradação ambiental.

É uma lei que assegura os direitos urbanos quando garante o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Reafirma a função social da propriedade na qual assegura o direito à propriedade urbana desde que seja cumprida a sua função social e dá o papel ao município de adequar o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais no que tange à propriedade, podendo penalizar os proprietários de imóveis que não cumpriram a função social.

Institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação, a execução do planejamento e políticas urbanas resgatando os instrumentos dispostos na Constituição e acrescentando as conferências sobre assuntos de interesse urbano, a articulação da gestão orçamentária participativa com o planejamento urbano e incluem a participação nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Reafirma e define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público e assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Uma grande parte das leis brasileiras não chegam a ser cumpridas, e para que a nova lei não seja mais uma entre as existentes, deverão ser implementadas campanhas públicas, produção de materiais de fácil entendimento, múltiplos seminários, cursos para lideranças dos movimentos, ONGs, técnicos de prefeituras e professores universitários, para que se construa um caldo de cultura em todos os municípios para a sua aplicação.

Requer também um trabalho amplo de monitoramento para avaliar os impactos da aplicação de cada instrumento e para traçar novas estratégias diante de possíveis mudanças e/ou desvios comparadas às diretrizes dispostas na nova Lei. Não podemos esquecer que o Estatuto institui um conjunto de instrumentos que se não estiverem submetidos às diretrizes gerais serão usados para atender a outros interesses e provavelmente contrários aos objetivos desta lei. É necessário definir um projeto de cidade através do Plano Diretor e da legislação municipal

para garantir a aplicação dos instrumentos direcionados para a conquista de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Entre outras atividades, cabe aos atores que se referenciam pela bandeira da Luta da Reforma Urbana, que buscam conquistar políticas públicas, com uma visão global da questão urbana, fortalecer uma ação articulada da sociedade civil desde a esfera federal até a municipal. Necessitam continuar fortalecendo a materialização do direito à cidade, por meio da construção coletiva de leis, políticas, programas e práticas sociais em todos os níveis da Federação que ultrapassem a aplicação do Estatuto da Cidade.

Além de todos os déficits existentes, é preciso observar e discutir o déficit de urbanidade no país, que se expressa nos extraordinários níveis de desigualdade socioeconômica, de segregação sócio-espacial, e pela ausência, em escala nacional, de órgãos efetivamente responsáveis pelo planejamento do território. O Estatuto da Cidade reúne princípios e instrumentos que, em mãos de governos democráticos e de forças sociais que defendem os interesses das camadas populares, podem ser acionados em direção à conquista da urbanidade e da democracia (Ribeiro e De Grazia, 2001).

A prática dirá se realmente o Estatuto da Cidade conseguirá institucionalizar o planejamento nos municípios com participação popular, pois será uma valiosa contribuição para a construção de políticas públicas reais, específicas e abrangentes e produzirá uma ampla aprendizagem coletiva visando ao enfrentamento de inúmeros problemas sérios tais como violência, desemprego, pobreza absoluta, qualidade de vida, não previstos no Estatuto da Cidade e que demandam urgente solução do Poder Público e da sociedade.

Bibliografia:

- FERNANDES, Edésio. *Um novo Estatuto para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano diretor, instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro, Fase, 1990.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres & DE GRAZIA, Grazia. "A democratização da vida urbana: cidade e cidadania". Quito: Programa de Gestão Urbana, 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Urbanidade e Vida Metropolitana*. Série Espaço, Jobran Editora, Rio de Janeiro, 1996.
- SAULE JR., Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.