

O ESTATUTO DA CIDADE E A REFORMA URBANA NO BRASIL

José Borzacchiello da Silva*

RESUMO:

A Geografia Urbana brasileira incorporou a discussão em torno do Estatuto da Cidade, permitindo reativar a análise científica da luta pela Reforma Urbana e reacender toda a dimensão teórica e metodológica do direito à cidade, contido em práticas políticas e ações mobilizadoras da sociedade brasileira na busca insistente pelo direito de morar e viver dignamente na cidade, fazendo-a mais justa e democrática. O Estatuto da Cidade, nome como ficou conhecida a Lei 10.257/01, que estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências, fixa parâmetros para aplicação do capítulo da política urbana da Constituição Federal, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente, pelo Poder Público municipal. Envolve também, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar em nossas cidades. A retomada da discussão em torno da Reforma Urbana traz à tona itens que compõem a pauta de demandas sociais reprimidas, que evidenciam a necessidade de se realizar uma releitura geográfica da cidade e do urbano, que permita sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e, buscando nela, um novo sentido para a vida gregária.

PALAVRAS-CHAVE:

Cidade, Estado, direitos, reivindicações, cidadania.

ABSTRACT:

Brazilian Urban Geography incorporated the discussion around the Statute of the City, allowing to reactivate the scientific analysis of the fight for the Urban Reform and to relight the whole theoretical and methodological dimension of the right to the city contained in political practices and mobilizations actions of the Brazilian society in the insistent search for the right of to live and to live worthily in the city, making it just and democratic. The Statute of the City, name as it was well-known Lei 10.257/01, that establishes guidelines of the urban politics and gives other providences, attempts to fasten parameters for application of the chapter of the urban politics of the Federal Constitution, defining beginnings and objectives, action guidelines and instruments of urban administration to be used, mainly, for the municipal Public Power. It also involves, among other subjects, juridical instruments of control of the urbanland speculation, at least in view of attenuate the widespread chaos that has been to live in our cities. The retaking of the discussion around the Urban Reform set up several topics that represent repressed social demands. It evidences the need of a new geographical reading of the city and of the urban which allows its redefinition, as conceiving it while environment, and looking at her for a new sense for agregation life.

KEY WORDS:

City, State, rights, claims, citizenship.

I - Introdução

No Brasil, a luta pelo acesso à cidade tem sido constante. Fundamentada na noção de direito¹, essa luta mantém uma dinâmica e intensa mobilização, evidenciando as contradições do sistema social do país regido por política econômica concentradora e excludente. A persistente busca por uma cidade mais justa e democrática, ecoa na discussão em torno da Reforma Urbana, amalgamada por segmentos sociais antagônicos, portadores de compreensão e discursos diferentes sobre a cidade enquanto espaço social complexo. A intensificação por esta busca, dá-se, exatamente, num momento em que se evidencia uma falência sem igual do Estado, enquanto gestor, com denúncias de corrupção e improbidade administrativa, acentuada por um colapso de algumas das principais funções urbanas, presentes em diversas escalas no contexto da cidade brasileira. Até agora, a intervenção deste Estado tem priorizado, nas áreas urbanas, alguns setores para dotá-los de infra-estrutura, equipamentos e serviços para alguns em detrimento das necessidades e demandas da maioria.

Objetivando estabelecer diretrizes federais para a política urbana, o Congresso Nacional aprovou a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, autodenominado Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e envolve, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar nas cidades brasileiras. A aprovação da Lei amplia a discussão em torno da Reforma Urbana, trazendo à tona itens que compõem a pauta de demandas sociais reprimidas, e evidenciam a necessidade de se realizar uma releitura da cidade na perspectiva de sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e, buscando nela, um novo sentido para a vida gregária.

O Estatuto da Cidade, apresentado em 1989, foi aprovado e encaminhado à Câmara

dos Deputados em 1990, quando recebeu a apensação dos projetos que então tramitavam naquela Casa, prioridade conferida, regimentalmente, às proposições que já contavam com parecer do Senado Federal. Basicamente, a Lei estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal e institui instrumentos para a gestão das cidades pelos Municípios. O Estatuto da Cidade permite reacender a discussão do modelo brasileiro de urbanização, reconhecido como contraditório, injusto e conflitante.

II - A realidade brasileira

A maior parte da população brasileira mora, hoje, nos grandes centros urbanos. Segundo o IBGE, quando da realização da Contagem da População, em 1996, mais de 78,36% dos brasileiros moram nas cidades, as quais concentram, também, inúmeros e complexos problemas diretamente relacionados à qualidade de vida dessa população. Nas cidades, é gerada a parte significativa da riqueza brasileira e mundial.

Os problemas das cidades e as suas respectivas soluções guardam forte paralelo com os dilemas do campo. No centro da questão da reforma urbana está o tema da propriedade, assim como no centro da questão agrária no país está o tema da propriedade rural. A concentração da terra nas cidades e a construção do desenho das cidades, sob a ótica dos interesses contidos na expansão urbana, são problemas no cerne dos quais se situa a questão da propriedade.

Em sua trajetória, a cidade no Brasil tem sido local de construção e destruição simultânea de experimentação, adquirindo imagens extremamente cambiantes, com mudanças aceleradas de sua estrutura, forma e perfil. Essa cidade, quase um laboratório, aberta às novas propostas e intervenções, torna-se cada vez mais

excludente e perversa. A cidade, no Brasil, tem no pobre e na pobreza, atores de primeira linha. O país, na condição de industrializado e subdesenvolvido, possui um significativo contingente de pobres. Pobres que não encontram na cidade formal e legal as suas referências. O produto urbano desta cidade legal e formal não permite aos pobres, em sua maioria, o alcance, inclusive, da razão da cidade por meio de suas três qualidades inerentes: identidade, estrutura e significação conforme LYNCH (1970)²

Esta cidade negada vai ser buscada, mesmo que parcialmente, na intensa mobilização popular. A Lei Nacional do Uso do Solo Urbano, representa, neste sentido, uma grande conquista. A luta pela reforma urbana inscreve-se num processo constante de ação e reflexão, procurando construir novos sujeitos históricos, portadores de direitos sociais, aptos a combater as formas dominantes de exclusão econômica e social.

III – A cidade em questão

A percepção do acesso à cidade como um direito de praticá-la, vivenciá-la ultrapassa a sua condição de unidade social complexa, nos moldes da gestão urbana convencional. Na verdade, o uso social da cidade impõe a dominância de práticas participativas capazes de permitir situações que conduzam a um processo de intercâmbio entre sua base administrativa, a respectiva sociedade nela existente e a infraestrutura construída. Sob este prisma, a cidade e o meio ambiente urbano em seu conjunto são concebidos e analisados como resultado dos diversos processos de interação entre as instâncias e subsistemas, contendo o humano, o social, o natural e o construído sob a égide do administrativo³.

A discussão em torno da Reforma Urbana no Brasil atingiu seu ápice em 1988 com expressiva participação popular e respaldo parlamentar, fundados na constatação da inca-

pacidade das cidades brasileiras de acolher e acomodar todos os que engrossam o fluxo migratório campo-cidade. Esta incapacidade física de acolhimento somada à ausência de uma disposição política para discutir a gravidade da situação das cidades, provocou a emergência de uma questão urbana sem igual no país, adquirindo esta maior efervescência no período da última Constituição. O Movimento Nacional de Reforma Urbana, constituído por representantes do movimento popular e participantes de entidades profissionais em torno de uma proposta para a Constituição Federal elaborada e promulgada em 1988, exerceu papel preponderante na organização e mobilização de forças que conduziram a manifestações expressivas no cenário político, com ganhos significativos para a população urbana do país. A pauta de discussão, em seu conjunto, colocou em evidência alguns pontos centrais, dentre eles:

- A função social da propriedade e da cidade;
- Participação popular na definição e gestão das políticas referentes ao urbano;
- Uso capião especial de imóvel urbano para propriedade até metros quadrados⁴.

O processo de elaboração e aprovação da Constituição, precedido de ampla organização e mobilização, acusou e apresentou ganhos na medida em que aqueles pontos básicos estão presentes hoje não só na Carta Constitucional mas também, de forma mais detalhada, em várias Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores.

No que se refere ao uso mais social do solo urbano, uma série de instrumentos legais, voltados para a melhora da qualidade de vida das cidades e que possibilitem o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano, foi aprovada pelo legislativo em suas diferentes esferas. Destacam-se dentre os instrumentos:

- 1 – Tributários – IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo no tempo para as áreas ociosas.

- 2 - Jurídicos - Edificação compulsória, desapropriação, discriminação das terras públicas e regularização de loteamentos ilegais e áreas faveladas.
- 3 - Urbanísticos - Criação de zonas especiais de investimentos públicos e maiores exigências para aprovação dos loteamentos.
- 4 - Participação Popular - Mecanismos como emendas populares que podem ser apresentadas no âmbito do Legislativo e dos Conselhos Municipais instituídos em várias prefeituras do país, onde a sociedade civil participa, por seus representantes, na definição dos Planos Diretores.

Ainda no que tange à participação popular, os instrumentos legais expressam o reconhecimento formal das necessidades e direitos da população pobre das áreas urbanas.

Dentre elas, evidencia-se a questão do acesso à moradia que pressupõe:

Urbanização e regularização fundiária das áreas faveladas e loteamentos ilegais.

Programas de construção de moradias populares por parte dos estados e municípios.

- Utilização das terras públicas ociosas para assentamentos da população de baixa renda.

O advento da participação popular, conforme os preceitos das conquistas sociais deste final de século, enfatiza os princípios basilares em relação à vida nas cidades:

- 1 - Direito à cidade;
- 2 - Gestão Democrática da cidade;
- 3 - Função social da cidade e da propriedade.

Essa concepção de cidade ensejou uma ampla discussão de sua dimensão política, contida nos preceitos da democracia, agregando administradores, políticos, lideranças comunitárias, assessores de *Ongs* e demais agentes envolvidos na gestão urbana na perspectiva do território. Buscando êxito nas negociações, alicerçado pelo insistente desejo social dos cidadãos, estes agentes estavam credenciados a

apresentar novas propostas, sempre em versão atualizada, na certeza de que as conquistas significariam, verdadeiramente, uma vitória da participação efetiva da sociedade na busca, compreensão e ajuste da e na cidade.

Nos últimos anos, os movimentos sociais organizados registraram várias conquistas no contexto político brasileiro, sendo a maior, na verdade, a incorporação da visão política da questão urbana em contraposição à concepção tecnocrática dominante nas décadas anteriores.

A maior visibilidade adquirida pela questão urbana desnudou a situação de penúria dos trabalhadores urbanos, moradores em sua grande maioria de bairros subequipados em habitações precárias e em longínquas periferias, onde a ausência de condições de vida dignas, entre outros aspectos, expressam-se concretamente no território. Os fulcros e enrugamentos territoriais testemunham o moderno processo de industrialização que o país experimentou nos últimos 50 anos, com a formação de uma massa de trabalhadores de baixos salários, inseridos numa sociedade de fortes apelos de consumo.

A precariedade da habitação⁵ e de seu entorno, no Brasil, ganha realce com o aumento acentuado de favelas e cortiços, além do crescimento do número de pessoas que não possuem moradia fixa e que moram nas ruas.

Sabe-se que a relação emprego e renda exclui parcela expressiva de trabalhadores dos programas habitacionais oficiais. O salário mínimo brasileiro é um dos mais baixos do mundo, (atualmente 180 reais - mais ou menos 70 dólares), incompatível com a relevância internacional do país que tem um PIB situado entre os dez maiores do mundo. Contraditoriamente, a distribuição de renda no Brasil é uma das mais injustas do planeta.

Aqui, há uma forte relação entre o processo de industrialização, urbanização e concentração fundiária no campo. Luta-se por terra no campo para o trabalho, na cidade, por emprego e casa para morar. O modelo contraditório da urbanização brasileira fortalece a apar-

tação e o conflito. Ele nega, na verdade, os preceitos de qualidade de vida digna e manutenção das referências culturais estruturantes, necessários na construção do caráter e da identidade da população. A gestão oficial prioriza áreas restritas nas cidades para assentamento de infra-estrutura e equipamentos destinados aos setores dominantes em detrimento das necessidades básicas, materiais e imateriais, da maioria dos trabalhadores.

Os pressupostos para reverter este quadro da política urbana no Brasil apoiavam-se em princípios norteadores e normas básicas, edificados a partir da discussão com a sociedade civil, mediante consulta a suas entidades, especialistas e parlamentares. Cumprindo esta feita, a determinação constitucional (art. 21, inciso XX, da CF) diz que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Exigia, especialmente, a aprovação de uma lei que instrumentalizasse os municípios para que pudessem cumprir, de forma eficiente, o seu papel de principais sujeitos e beneficiários da política urbana.

IV – O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade⁶, nome como ficou conhecida a lei que estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências, fixa parâmetros para aplicação do capítulo da política urbana da Constituição Federal, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente pelo Poder Público municipal.

No que tange aos ganhos, o Estatuto da cidade contém outros instrumentos que foram por ele disciplinados. Eles têm um expressivo peso na redefinição de uma nova cidade, consoante aos anseios e desejo da população.

Os ganhos contidos no Estatuto da Cidade explicam sua longa tramitação. O encaminhamento do Projeto de Lei teve forte reação dos

setores ligados à especulação imobiliária. De 1988 até sua aprovação, o Projeto de Lei foi enviado para exame às diversas Comissões da Câmara Federal de acordo com os temas abordados. Distribuído originalmente à Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (depois subdividida em Comissão de Viação e Transportes – CVT – e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI), e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), a proposição teve audiência solicitada pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM).

Somente em outubro de 1997, o Estatuto da Cidade logrou ser aprovado na forma de um Substituto na primeira das comissões, a CEIC. A CDCMAM, por seu turno, aprovou o projeto no final de 1998, também na forma de um Substitutivo, que aproveita o texto da CEIC e o aperfeiçoa com algumas emendas. A CDCMAM requereu e obteve a redistribuição do projeto, motivo pelo qual o seu parecer tem o *status* regimental de parecer de mérito.

Coube a CDUI, tida como principal comissão de mérito, a análise geral da matéria tratada pelo PL 5.788/90 e seus apensos.

A aprovação do Estatuto da cidade foi uma grande vitória da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais urbanos. Sua ação reguladora auxiliará as administrações municipais que contarão com um importante instrumento para intervir na estrutura e dinâmica dos centros urbanos.

Cabe ao Estatuto da Cidade um papel fundamental no processo de reestruturação e requalificação urbana das cidades brasileiras. Ao instituir e disciplinar antigas demandas expressas em questões, como IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos e usucapião urbano, ele cumpre um inestimável papel social. A grande conquista é a possibilidade do usucapião coletivo, o que permite a concessão de títulos de posse para as comunidades faveladas em loteamentos clandestinos, entre outras. O usucapião

especial, coletivo de imóvel urbano, será declarado pelo juiz, mediante sentença, na qual será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O projeto divide-se em três títulos:

- 1 – Princípios e Objetivos;
- 2 – Política Urbana;
- 3 – Disposições Gerais.

1. Princípios e objetivos

- 1.1 Definições
- 1.2 Função Social da Propriedade

Neste item, a lei define a política urbana, a garantia do direito à cidade, urbanismo e direito urbanístico, enumerando os objetivos da política urbana, entre eles o direito dos agentes coletivos à cidade; a distribuição social dos serviços públicos e equipamentos urbanos; e a ordenação da ocupação, do uso e da expansão do território urbano de acordo com a função social da propriedade. Em seguida, estabelece os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, vinculando-o ao atendimento das exigências do plano diretor. Dispõe, ainda, sobre os casos de abuso do direito e da função social da propriedade, entre eles a retenção especulativa do solo urbano.

2. Política urbana

- 2.1 Diretrizes Gerais
- 2.2 Políticas Setoriais
- 2.3 Instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano
- 2.4 Plano Diretor
- 2.5 Equipamentos Urbanos e Comunitários
- 2.6 Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

Nesta segunda parte, a lei dispõe sobre as diretrizes gerais que deverão orientar a política urbana, destacando-se a gestão democrática, o atendimento ao interesse social, a ordenação e o controle do uso do solo urbano, a adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e o cumprimento da função social da propriedade. Define como políticas setoriais a ordenação do território, o controle do uso do solo, a participação comunitária e o desfavelamento. Enumera os instrumentos da política de desenvolvimento urbano, dispendo sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, o direito de preempção, o direito de superfície e o usucapião especial coletivo. Nos dispositivos referentes ao plano diretor, são definidos o processo de elaboração, as diretrizes essenciais e o conteúdo básico. Determina que o plano diretor e os planos municipais de desenvolvimento serão elaborados pelo Poder Executivo municipal, submetidos à Câmara de Vereadores, que os aprovará por quorum qualificado. Prevê a criação de uma agência social de habitação para gerenciar a política habitacional. O Município Metropolitano é definido como aquele que coordenará a gestão de sua respectiva região metropolitana, do Prefeito Metropolitano e do Conselho Deliberativo. A adesão do Município à região metropolitana, segundo a proposta, implica compromisso de participação no planejamento conjunto, na observância das prioridades aprovadas pelo Conselho Deliberativo e na contribuição para a cobertura dos gastos comuns.

3. Disposições gerais

- 3.1 Do Conselho Nacional de Política Urbana
- 3.2 Disposições Finais

O Poder Executivo está autorizado a transformar o então existente Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em Conse-

lho Nacional de Política Urbana (CNPU), tendo por finalidade manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização, de acompanhar a execução dos programas da agência de habitação, de sugerir aos Estados e Municípios instrumentos de política urbana. Entre outras atribuições, assegura a participação popular no CNPU.

V - O Estatuto da Cidade e política urbana

A aprovação do Estatuto da Cidade, além de realçar todo o mérito que ele contém no que concerne a seu caráter de instrumento de regulação urbana e disciplinamento das cidades, garante e incentiva o retorno às discussões capazes de reavivar o debate sobre a questão urbana. De recente inserção no contexto político do país, a questão urbana ainda é pouco merecedora de atenção por parte das autoridades públicas. A reconstituição histórica da recente política urbana brasileira remonta ao período do governo João Goulart, em 1963, quando houve a primeira tentativa federal de sistematização e intervenção mais consistente neste setor – resposta às fortes pressões populares. No conjunto das reformas de base ocorridas nesse período, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, dando origem ao SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. O golpe de 1964 redireciona a política urbana, enfocando a questão pela vertente habitacional e financeira. Nesse ano é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) que estabelece uma política de financiamento para a habitação. A ação do BNH será determinante no redesenho da cidade brasileira, favorecendo a formação de amplos espaços periféricos constituídos pelos enormes conjuntos habitacionais. As políticas adotadas aceleram o processo especulativo do mercado urbano de terras, inflaciona os custos de material de construção, além de comprometer número considerável de famílias com longos períodos de financiamento da moradia. O

conjunto de políticas voltava-se para o mercado formal de trabalho, deixando à sua própria sorte um enorme contingente de trabalhadores informais. A favelização e o cortiçamento acelerado das grandes e médias cidades foram uma das rápidas respostas geradas por este equivocado procedimento político. O advento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foram básicos para o fortalecimento do BNH. A partir do final da década de 1960, o BNH torna-se instrumento financeiro essencial na estratégia desenvolvimentista do regime militar.

Na conjuntura histórica brasileira, no bojo do “milagre econômico” a década de 1970 se destaca. Durante ela, surgem os pólos de desenvolvimento e a institucionalização das regiões metropolitanas. O reconhecimento oficial da intensidade dos fluxos demográficos em direção às grandes cidades revela a composição da nova fisionomia do País. Em 1973, são criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e, em 1974, a região metropolitana do Rio de Janeiro. Completa esse período, a inserção de um capítulo sobre a questão urbana no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

As cidades espraiam-se, ampliando demasiadamente sua área. Eclodem os problemas ambientais urbanos com a destruição ou comprometimento acelerado dos recursos naturais. O BNH é o carro-chefe, o principal agente público do processo acelerado de urbanização, vitória da ideologia oficial de incentivo ao acesso à casa própria, num quadro de acentuado déficit habitacional. O mercado ampliado dá respostas à forte demanda por habitação, serviços públicos e equipamentos coletivos de consumo, incrementando a construção civil. O aumento acentuado do predomínio do governo central nas decisões políticas nacionais contrasta com o paulatino esvaziamento da autonomia dos estados e municípios. A centralização

do poder e a crença na capacidade do planejamento em dar respostas aos grandes problemas nacionais e gerar o esperado desenvolvimento, reforçam e mantêm a concentração da expansão industrial nos grandes pólos tradicionais⁷

Os primeiros sintomas de mudança ocorrem com o encaminhamento ao Congresso pelo Executivo do Projeto de Lei 775/83. "Lentos sinais de abertura política, em resposta à forte pressão política e popular ao regime militar" O grande ganho repousa no princípio da função social da propriedade e no estabelecimento de uma política urbana em consonância com a realidade do país.

Há consolidação dos movimentos sociais com forte participação popular, apoio da Igreja por meio da CEB's e da organização sindical. O encaminhamento do projeto, inscreve-se entre as primeiras vitórias da sociedade civil sobre o regime militar. O contexto político alimentava um amplo debate nacional com a organização e fortalecimento dos partidos de esquerda. A luta pela reforma urbana se consolidava, seguia o rastro das reivindicações de toda ordem que colocava o país em ebulição. O povo nas ruas clamava por melhores condições de vida, onde a moradia tinha papel preponderante.

A derrota do movimento "Diretas Já" frustrou o movimento popular, partidos de esquerda, mobilização estudantil e organização sindical. Segue-se a "Nova República" com promessas e decepções. Com a mesma rapidez que cria, extingue, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), que durou um ano. Durante sua existência provocou e gerou grande interesse social e destacava a importância que a questão urbana ganhava com a lenta redemocratização do país. A efervescência dos movimentos sociais urbanos com intensa organização e mobilização das comunidades não foi suficiente para impedir o desmanche de tudo que fora institucionalizado até então. Essa desmontagem sem igual impediu a presença do urbano institucionalizado na pauta política nacional.

Só em 1988, quando foi promulgada a nova Constituição Brasileira, as demandas sociais, vislumbrando uma cidade melhor, são tratadas de forma mais conseqüente. No título *Da Ordem Econômica e Financeira*, um capítulo é consagrado à política urbana e detalhado em seus artigos 182 e 183.

Promulgada a Carta Constitucional de 1988, o senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei do Senado 181/89, denominado Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana. Aprovado no Senado Federal, o projeto vai para a Câmara dos Deputados em 1990, na forma do Projeto de Lei 5.788/90 e, infelizmente, passa a ter uma tramitação extremamente lenta.

A lenta tramitação do projeto é interrompida em 1997, com forte influência das entidades, políticos e militantes que participaram do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). O projeto volta a ganhar fôlego e retorna à pauta do Legislativo. Após intenso debate na CEIC, é apresentado o primeiro Substitutivo na Câmara dos Deputados. Como resultado de um trabalho do movimento social organizado, o Executivo Federal passa a demonstrar interesse na matéria por meio da então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento e, o empresariado urbano, aos poucos, começa a perceber o Estatuto da Cidade como instrumento importante no desenvolvimento de seus interesses econômicos.

Após a aprovação na CEIC⁸, a proposição é enviada a CDCMAM, na qual é aprovado outro Substitutivo que aperfeiçoa o texto da comissão anterior, sobretudo em relação à questão ambiental.

O Estatuto da Cidade disciplina instrumentos fundamentais para a regulamentação da Constituição Federal.

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, com base no artigo 182, § 4º da Constituição, são um dos principais instrumentos para limitar ou mesmo impedir a re-

tenção de terrenos urbanos ociosos. São fundamentais no barateamento dos custos de implantação e manutenção de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos e no aumento das densidades, coibindo a especulação e manutenção dos onerosos vazios urbanos.

O IPTU progressivo no tempo, também previsto na Lei, no artigo 182, § 4º, da Constituição, é uma sanção compulsória vinculada ao não cumprimento do parcelamento, da edificação ou da utilização do solo urbano.

A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, semelhante à realizada para fins de reforma agrária é outro instrumento previsto pela Lei cuja efetivação se cumpre como seqüência da aplicação dos dois anteriores.

A Lei dispõe também sobre o usucapião especial urbano, relativo ao artigo 183 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade avança ao permitir a figura do usucapião coletivo. Seu papel é básico na promoção da regularização fundiária nas cidades.

A Lei trata ainda do Plano Diretor, previsto no artigo 182, § 1º, da Constituição concebido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁹

Além de regulamentação constitucional, o Estatuto da Cidade disciplina os seguintes instrumentos:

- Direito de superfície: permite dissociar o direito de propriedade do terreno e o direito de propriedade de edificação. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por um tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública averbada no Cartório de Registro de Imóveis. Visa fundamentalmente a flexibilidade e utilização dos terrenos.
- Transferência do direito de construir: faculdade atribuída ao proprietário do imóvel urbano, autorizada por lei municipal, de exercer o direito de construir em outro local ou alienar um direito ainda não exercido.

Transferência onerosa do direito de construir: estabelecimento pelo Município de um coeficiente de ocupação de solo autorizada sob pagamento. Permite ao Poder Público a cobrança pela utilização mais intensa da infra-estrutura urbana instalada na proximidade das operações imobiliárias.

- Operações urbanas consorciadas: compõe-se de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores e usuários e de investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações e melhoras urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.
- Direito de preempção: na concepção do Estatuto da Cidade, dispõe sobre a preferência do Poder Público na compra de imóveis urbanos, visando a assegurar a formação de um estoque de terras públicas sem a necessidade de desapropriação.

Alguns desses instrumentos foram incorporados nos substitutivos elaborados pelas comissões técnicas, a partir dos projetos apensados e de planos diretores municipais já propostos ou aprovados e são fundamentais na criação de melhores condições de vida para os cidadãos. Entretanto, o Estatuto da Cidade ainda é limitado no que tange ao alcance de condições necessárias a uma vida socialmente justa e ambientalmente saudável, compreendendo uma gestão urbana que envolva, inclusive, conquistas na área do sistema de saneamento básico pela gerência adequada dos resíduos sólidos, captação, tratamento e abastecimento d'água, coleta e tratamento do esgoto, além da universalização desses serviços.

A administração pública não ultrapassou os limites da política de intenções e não obteve, portanto, repercussões práticas sobre o processo de urbanização caótico no Brasil, contribuindo para a permanência de determinados critérios de intervenção sobre a vida urbana

que redundam em recorrentes fracassos e na execução das estruturas administrativas responsáveis pelo planejamento.

A partir desse intenso e abrangente trabalho com os diferentes setores da sociedade, foram ampliados no Substitutivo as disposições sobre o Plano Diretor e as regiões metropolitanas, introduzidos em capítulo específico sobre gestão democrática. Foi disciplinado o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, estabelecendo o rito sumário para as ações de usucapião especial urbano, prevendo expressamente a utilização da ação civil pública com vistas à reparação dos danos causados à ordem urbanística. Este prevê diferentes tipos de sanções. São inovações importantes:

No processo de discussão do parecer, houve várias propostas de inserção no texto do Substitutivo de matéria referente à organização das regiões metropolitanas, como a obrigação de constituírem-se conselhos administrativos, fundos metropolitanos, etc. O entendimento foi que dispositivos com esse tipo de conteúdo seriam inconstitucionais, razão pela qual não foram inseridos.

No difícil trâmite do Estatuto da Cidade, certos temas geraram muitas polêmicas, exigindo uma complicada negociação:

Gestão democrática: Não obstante o Substitutivo da CDCMAM conter algumas referências à participação popular na gestão urbana, não tratava o tema com a importância necessária. Foi proposta que a gestão democrática passe a constituir um capítulo específico, que explicita os instrumentos a serem utilizados e que enfoque a gestão orçamentária participativa.

- Usucapião especial urbano: Foi previsto o "rito sumário" para ação judicial relativa ao usucapião especial de imóveis urbanos. A morosidade processual excessiva tem hoje impedido a concretização do direito à moradia.
- Outorga onerosa de alteração de uso: não se justifica a concessão da outorga one-

rosa apenas ao direito de construir. A alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, é também um instrumento importante.

- Ação civil pública: Prevista expressamente com vistas à reparação de danos causados à ordem urbanística. Não obstante, a Lei da Ação Civil Pública já prevê a sua utilização para a defesa de interesses difusos e coletivos, o Ministério Público tem enfrentado problemas para fazê-lo aplicar em caso de questões urbanísticas. Trata-se de medida que fortalecerá sobremaneira a intervenção do Ministério Público.
- Sanções: Tanto o PL 8.788/90 como os substitutivos aprovados na CEIC e na CDCMAM são omissos em relação às sanções aplicáveis nos casos de infrações a suas determinações. Na Lei aprovada foram previstos diferentes tipos de sanções. Será nula, por exemplo, a lei que instituir o Plano Diretor sem participação popular em seu processo de elaboração. As ações e omissões graves do Prefeito caracterizar-se-ão como improbidade administrativa.

A negociação exigiu vários ajustes em pontos do Substitutivo da CDCMAM. Destacam-se as alterações feitas nos dispositivos que tratam da taxa de juros na desapropriação/sanção prevista pelo art. 182 da Constituição Federal que, injustificadamente, beneficiava o infrator, e da definição de subutilização do solo urbano, que não previa a hipótese de descumprimento da legislação cabível. Essas, como a maioria das inovações propostas no Substitutivo, resultam do processo de discussão sobre a reforma urbana.

A Reforma Urbana no Brasil é uma necessidade. O Estatuto da Cidade é um caminho. É bem verdade que este volta-se mais para os aspectos fundiários, sendo omissos no que concerne às questões capazes de redefinir e redesenhar as cidades brasileiras. É inegável seu

papel na garantia de vida digna em nossas cidades. Para efetivá-la, é fundamental assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. A sua concretização depende de fatores diversos, entre os quais se destaca o amplo engajamento da sociedade com o interesse social. Se avançamos agora no aspecto fundiário da cidade, garantindo lugar para todos, cabe continuar a luta em busca de um completo estatuto que contenha solução para questões fundamentais, como saneamento básico, habitação, transporte e segurança pública. Um Estatuto da Cidade completo só poderá ser produzido com a participação efetiva da população. As antigas estruturas de poder têm que se ajustar às novas demandas sociais que incluem a gestão urbana participativa como essencial. Construir cidades bonitas, limpas, funcionais e justas é uma tarefa difícil. Sua execução depende ainda da ação da sociedade na defesa de Planos Diretores corretos e adequados às necessidades da comunidade e para obtenção de investimentos nas áreas mais carentes detectadas pela comunidade.

VI - Carta das cidades: uma conquista coletiva

A Carta das Cidades é um documento aprovado na plenária final da I Conferência das Cidades realizada no período de 1 a 3 de dezembro de 1999, na Câmara dos Deputados, organizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. A Carta estabeleceu diretrizes básicas voltadas para o aperfeiçoamento das políticas públicas na área do desenvolvimento urbano. A transformação das diretrizes e dos instrumentos tratados pelo Estatuto da Cidade em lei federal foi um passo necessário nesse processo. A Conferência das Cidades em Brasília reuniu trabalhos e reflexões de várias organizações da sociedade civil, especialistas e parlamentares, que estabeleceram as bases de uma Carta das Cidades.

O documento submetido à discussão e deliberação dos presentes na Sessão Plenária e de Encerramento da Conferência das Cidades foi aprovado por unanimidade. Ele constata, expressa e denuncia o injusto processo de urbanização brasileiro, excessivamente seletivo e concentrador, incoerente com os pressupostos de uma sociedade verdadeiramente democrática. Ao contrário do que se esperava, o processo se acirra neste final de século, sob a égide da globalização, atingindo através da exclusão expressivo contingente da população urbana. O aperfeiçoamento das técnicas de marketing e de publicidade amplia e vulgariza a difusão de produtos, redimensionando o mercado. Neste contexto, a cidade, em seu conjunto, é tratada como mercadoria. A I Conferência das Cidades conclama e reafirma a mobilização popular como instrumento de defesa de Reforma Urbana, condição legal de garantia do *direito à cidade*.

A seguir, a íntegra do documento e os comentários necessários à sua compreensão como instrumento de reforço à implantação da Reforma Urbana no Brasil.

Carta das cidades

- I A I Conferência das Cidades, realizada no espaço privilegiado do Parlamento, com a presença de participantes de todos os Estados da Federação, provenientes de organizações da sociedade civil e institucionais, vinculadas às questões urbanas, manifesta ao governo e à sociedade brasileira o sentido de urgência das transformações indispensáveis para que o País encontre o rumo da construção de um ambiente humano, socialmente digno, efetivamente democrático e culturalmente rico para a população.
- II A cidade brasileira é o retrato perfeito de uma sociedade que se construiu e

se reproduz sobre a exploração e a opressão da imensa maioria da população. Este modelo contou com um Estado que investiu pesadamente no fomento e na estruturação do desenvolvimento urbano-industrial, mediante políticas cujo resultado foi uma cidade mais desigual, mais segregada.

- III - Esta situação urbana tem sua origem num conjunto articulado de questões oriundas de problemas estruturais do País, como a concentração de renda, a migração do campo para as cidades, a inconsistência da política fundiária, a baixa taxa sobre a propriedade imobiliária ociosa, o escasso investimento público na provisão de infra-estrutura e na produção habitacional – fatores que favorecem os comportamentos especulativos sobre a função social do solo urbano.
- IV - A financeirização da economia submete os ritmos de vida da humanidade e da natureza, degradando a cidadania, depredando o meio ambiente e o patrimônio cultural, ignorando a memória como elemento construtivo e significativo para a compreensão e gestão das cidades, desagregando e ameaçando a sobrevivência das populações tradicionais (índios, pescadores, caiçaras, povoações ribeirinhas, etc.). Com a reestruturação econômica e a globalização, as cidades são progressivamente integradas em estratégias mundializadas, que produzem formatos de cidades homogêneas (*shopping centers*, etc.). Sistemas de comunicação e informatização nos integram ao primeiro mundo a um custo social gravíssimo, descaracterizando as instituições públicas, os movimentos sociais e tornando descartáveis setores produtivos excluídos pelos novos parâmetros.

- V - Tal modelo é responsável pela realidade em que vive a população brasileira, demonstrada pelos índices de desemprego (6 milhões de brasileiros perderam o emprego na década de 1990, conforme dados do IBGE); pelo número elevado de trabalhadores sem carteira profissional assinada; pelo aumento da população, vivendo em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, nas ruas e sob as pontes; pela violência urbana e rural; pelo imenso contingente de crianças abandonadas; pelos massacres generalizados; pela redução crescente da mobilidade, fruto do modelo individual de transportes, pesado e oneroso, e de leis de zoneamento que mantêm a força de trabalho em áreas longínquas, gerando o caos nos trajetos, deslocamentos demorados e agressivos que implicam em perdas de recursos, tempo e vidas humanas. Um modelo perverso, enfim, que gera individualismo, implicando na elevação da hostilidade e na decadência dos valores da solidariedade, humanidade e cooperação urbana.
- VI - O Estado brasileiro foi historicamente marcado pela desigualdade e pelo uso dos bens públicos em benefício de classes já privilegiadas. Investimentos socialmente concentrados e oriundos das relações de troca de favores e clientelismo reduziram e continuam reduzindo o acesso da maioria da população a direitos básicos. Nos anos 90, essa situação piorou. Houve mudanças na relação Estado-sociedade civil, aumento do déficit público, desmonte das políticas sociais, privatização de bens e serviços públicos, agravamento da crise social, endividamento dos governos estaduais e municipais, imposições internacionais, perda de direitos conquistados na Constituição de 1988,

disputa entre níveis de governo, bem como a emergência de novos representantes das velhas elites brasileiras no desenho de políticas urbanas, acentuando as lógicas empresariais e de negócios e transformando os direitos sociais em mercadoria.

VII - A cidade brasileira também é o lugar da luta, o lugar da constituição de movimentos organizados que querem transformá-la. É o lugar da construção da cidadania, conquistada a partir de experiências concretas de solidariedade e da elaboração coletiva de projetos alternativos. Não obstante, na atual política centralista, inúmeros municípios têm fortalecido a democracia e o atendimento das necessidades de parcela significativa da população, a partir da experimentação e afirmação de novas formas de planejamento e administração pública. Apesar da cultura da competição, os excluídos da produção formal vão criando laços de cooperação, articulando e estruturando na prática a economia popular, pressionando por políticas públicas que interfiram no mercado e que possam garantir trabalho e renda.

VIII - Para reverter o processo crescente da produção da pobreza, desigualdade e exclusão social, bem como de degradação humana e ambiental, é necessário adotar metas claras, visando alcançar reformas estruturais para um novo modelo de desenvolvimento, como já é apontado por vários documentos do movimento popular e democrático, entre eles o Manifesto do Movimento em Defesa do Brasil, da Democracia e do Trabalho, construindo uma ação comum de entidades, sindicatos e partidos políticos, na perspectiva da edificação da unidade no curso das lutas.

IX - A I Conferência das Cidades busca oferecer ressonância à voz dos que lutam e sonham que é possível construir espaços de convivência com um novo perfil. Em nome dessas aspirações e das múltiplas possibilidades oferecidas pelo exercício da cidadania, afirma-se a perspectiva da construção de cidades estruturadas para a plena satisfação das exigências materiais e espirituais de seus habitantes.

X - A I Conferência das Cidades reafirma e assume para si as deliberações da Conferência Nacional de Saneamento e propõe à sociedade brasileira, de imediato:

- A formulação de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil, inscrevendo, entre outras políticas públicas, o desenvolvimento urbano, no sentido de assegurar a articulação das dimensões ambiental e social, e sua integração ao conjunto das políticas e planos para o País, suas regiões e cidades.
- Para viabilizar a execução deste projeto nacional de desenvolvimento, no que se refere à política urbana, impõe-se a reversão do panorama atual relativo à alocação de recursos, inclusive do BNDES e FINAME, para habitação, saneamento, transporte público de massas e infra-estrutura urbana. É necessária a previsão – e efetiva aplicação – nas leis orçamentárias dos três níveis de governo de um volume significativamente maior de recursos a fundo perdido. Mesmo admitindo a relevância da participação dos recursos privados, cumpre-nos evidenciar o histórico papel alavancador do desenvolvimento urbano representado pelos recursos públicos, exigindo-se também melhor utilização dos recursos orça-

mentários, mediante a sua conjugação com outras fontes (FGTS, recursos do BNDES, da CEF e de organismos multilaterais), voltadas em especial para financiamento das classes e camadas de baixa renda da sociedade.

- Reafirmação da Reforma Urbana, substrato e garantia do direito à cidade, à função social da propriedade e à moradia, como direitos fundamentais das populações urbanas e dos indivíduos, contribuindo para a promoção do desenvolvimento material, social e cultural de uma pátria de brasileiros e, assim, promovendo a efetiva melhora da qualidade de vida.
- O estabelecimento de um novo pacto Federativo, que vede a centralização e concentração de recursos financeiros pela União, restabelecendo os recursos e as prerrogativas dos Estados e Municípios e a plena retomada das atividades de interesse local, assegurando às cidades o direito inalienável de formular e executar suas políticas públicas, tornando disponíveis, ainda, os programas federais de desenvolvimento urbano para efetiva aplicação municipal.

A democratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis, assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

- O apoio irrestrito à luta pela Reforma Agrária como parte integrante do esforço voltado para o desenvolvimento nacional, ao lado da Reforma Urbana, e à oferta de serviços públicos às vilas e às pequenas localidades rurais, a exemplo da eletrificação rural, saneamento e outros instrumentos de conforto, saúde e estímulo à cidadania, oferecendo consistência a uma política de emprego e elevação da qualidade de vida dos trabalhadores rurais – protagonistas da produção de alimentos crescentemente importados –, tornando mais atraente a vida no campo e gerando consequente impacto positivo nas cidades.
- A ampliação da política de preservação urbana, reforçando o papel dos organismos federais, estaduais e municipais do setor, como instância de proposição, implementação e articulação de políticas públicas, desenvolvendo seus instrumentos financeiros-urbano em ações que fomentem e articulem os diversos aspectos relativos à defesa do patrimônio cultural (históricos, artísticos, educacionais, etc.). A realização de um seminário nacional para discussão e elaboração do Sistema Nacional de Preservação do Patrimônio Cultural, com a participação de representantes dos três poderes da República, dos movimentos sociais afins, *Ongs* e empresas interessadas.

No plano legislativo, a aprovação definitiva do Estatuto da Cidade foi uma grande vitória. Sua longa trajetória se inicia com o encaminhamento do PL 5.788/90, do Senado, aprovado posteriormente, nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados. Ficou pendente de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e do Senado; da PEC 601/98,

que introduziu o direito à moradia na Constituição Federal; do PL 2.710/92, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular; da PEC 169/93, que trata dos recursos do SUS; a inserção na proposta de Reforma Tributária da destinação de recursos vinculados do Imposto Seletivo para o transporte urbano; regulamentação dos artigos do Decreto-Lei nº 25, de 30/11/1937, que trata da preservação do patrimônio cultural brasileiro e define as atribuições do IPHAN. Apresentou-se como uma exigência o cumprimento da Lei n.º 8.899/94, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.

A Agência Habitat, da ONU, já iniciou o processo preparatório do encontro de avaliação da Conferência de Istambul, a realizar-se em 2001. Os compromissos firmados pelo governo brasileiro, como signatário da Agenda Habitat, não foram implementados e nem sequer planejados.

A I Conferência das Cidades exige que a sociedade civil seja chamada para a retomada imediata da Agenda Habitat.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior estabelece o compromisso de realizar anualmente a Conferência Nacional das Cidades, precedida por conferências organizadas nos Estados e Municípios pelas assembléias legislativas e câmaras municipais, articuladas com as entidades e movimentos da sociedade civil. A III Conferência das Cidades será realizada em outubro, na cidade de São Paulo.

A I Conferência das Cidades conclama à ampla mobilização popular em defesa de Reforma Urbana, do direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à infra-estrutura, enfim, do direito à cidade.

Esse documento, como se vê, é um marco histórico na insistente luta do cidadão pelo acesso pleno à cidade.

A dimensão do direito à cidade, assume forma de uma "revolução urbana" pelo controle da "vida cotidiana" dentro da estrutura territorial do Estado capitalista¹⁰

O advento do espaço técnico científico informacional, segundo SANTOS (1985), permite uma rediscussão da cidade quanto ao teor de tecnologia investido nela e a repercussão deste investimento em sua posição hierárquica regional, nacional e internacional. O estabelecimento de redes informacionais independentemente da hierarquia urbana tradicional, coloca em xeque o papel social das inversões tecnológicas concentradas em setores modernos das cidades.

A complexidade do urbano com territórios mais aquinhoados que outros revela um intenso processo de mundialização que acelera esta dupla extensão da cidade, tanto de suas dimensões físicas quanto de suas potencialidades econômicas. As demandas sociais deslocam-se do campo, passam pelas cidades médias, e ampliam-se na direção da metrópole. Esse amálgama de carências X reivindicações faz nascer novos modos de gestão da cidade, objetivando uma melhor mobilização do conjunto de atores sociais que a compõe. As estruturas urbanas, por sua vez, galvanizam-se nos espaços, formas e objetos. No seu entorno, coexistem formas espaciais e estruturas representativas de distintos grupos, processos e períodos histórico-sociais, estabelecendo-se relações que vão desde a harmonia e tolerância, à exclusão. Nesta direção, a história das cidades está posta na perspectiva do enfrentamento dessas relações que se expressam no seu entorno natural e construído.

A Reforma Urbana e todo seu corolário buscam e dão sentido à cidade, mesmo quando discutida no âmbito de sua gestão e permanência enquanto unidade concreta, fluida e dinâmica. A cidade, o sentido de existência e de resistência permeiam a questão dos interesses dos diversos grupos que a compõem e que provocam o surgimento de novas formas de gestão urbana democrática nos seus antigos e novos territórios. Este processo leva em conta, de um lado, vários tipos de expansão do espaço da cidade que permitem diversas formas de apreensão na sua administração. De outro,

deve-se sempre levar em consideração os níveis impostos pela mundialização da economia e da identidade, isto porque a metropolização necessária para a captação de fluxos, repousa sobre uma política de afirmação de identidade do pólo urbano na circulação mundial. Em contraponto, as enormes franjas periféricas com baixo ou nenhum componente globalizado, com suas formas mais precárias que tomam e buscam estas conquistas de margens, tornam-se, cada vez mais importantes para sua imagem de espaço de conflito.

A luta pela Reforma Urbana e o advento do Estatuto da Cidade emergiram dentre os vários modos de gestão democrática da cidade, muitos surgidos de uma verdadeira revolução molecular no seio das organizações e mobilizações populares que foram experimentados no Brasil, em especial, o da implantação de políticas públicas de micro-urbanização em forma de "mutirão", que pretendiam integrar à cidade assentamentos humanos irregulares, como favelas e áreas de habitação subequipadas, socialmente marcadas pela precariedade. No quadro administrativo, a progressiva mistura de gestões públicas e privadas de serviços urbanos que foram municipalizados ou comprados pelas multinacionais, conduzem à necessidade de se estabelecer políticas de proteção às populações marginalizadas dos bairros informais da metrópole. A busca do sentido da cidade, neste contexto de globalização e gestão social urbana, como domínio de segmentos marcados pela pobreza, permite verificar os níveis de complementaridade existentes entre a cidade e os modos inovadores de gestão.

O surgimento dessas formas inovadoras de gestão urbana democrática nos novos territórios de conflitos da cidade tem várias conseqüências. De um lado, leva em conta vários tipos de expansão do espaço da cidade que provocam diversas formas de confronto entre povo e poder e impõem um desafio à sua administração. Por outro lado, na discussão de

cada caso, observa-se que vários são os níveis impostos pelo avanço da sociedade no que concerne ao direito a uma cidade concebida e construída como um meio ambiente saudável. Na conjuntura em que se insere a Constituição de 1988, favorece toda mobilização popular em prol da Reforma Urbana. Acresce as conquistas decorrentes da rápida circulação de idéias e propagação dos movimentos em virtude dos avanços técnicos-científicos informacionais, extrapolando a própria globalização da economia, permitindo a construção, cada vez mais acelerada, de vínculos identitários que ultrapassam os limites do local.

O quadro de conjuntura reforça a idéia de escassez face aos vários processos vivenciados neste final do século com o recrudescimento da vida metropolitana, intimamente comprometida com condições ambientais insatisfatórias para a maioria da população. Nas últimas décadas, o surgimento das grandes cidades e uma nova configuração metropolitana, dominada pela pobreza urbana, modificou sobremaneira a dinâmica demográfica interna das cidades brasileiras, enquadradas num processo de formação de anéis periféricos e expansão de bacias metropolitanas nos moldes do que ocorre em outros países do Terceiro Mundo. Aqui, essa configuração adquire feições semelhantes ao processo ocorrido na Europa do pós-guerra com uma dinâmica que evidencia e proporciona uma fluidez populacional para as periferias urbanas, especialmente as metropolitanas, revelando toda a trama da gestão urbana onde interesses em conflito resvalam pela lógica da especulação imobiliária.

Esses vínculos agregados ao urbano que estende o sentido da cidade, ultrapassando seus limites, ampliando sua influência e importância, sugerem a compreensão da cidade como unidade social complexa, conforme os preceitos de uma gestão urbana participativa. Ao mesmo tempo, reforça a partir dessa concepção a premissa da discussão do Estatuto da Cidade, no contexto da Reforma Urbana no Brasil.

VII - Considerações finais

O Estatuto da Cidade contém uma série de instrumentos legais inovadores voltados para a melhora da qualidade de vida das cidades. No seu conjunto, trata-se de uma Lei que se destaca por induzir mais que normalizar as mais diversas formas de uso do solo e o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano. A Lei privilegia, fundamentalmente, os aspectos fundiários urbanos. Os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto são: os *tributários* – IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo para as áreas ociosas; os *jurídicos* – edificação compulsória, desapropriação, discriminação das terras públicas e regularização de loteamentos ilegais e áreas faveladas; e os *urbanísticos* – criação de zonas especiais de investimentos públicos e maiores exigências para aprovação dos loteamentos. Culmina com a Participação Popular, com mecanismos como emendas populares que podem ser apresentadas no âmbito do Legislativo e dos Conselhos Municipais instituídos em várias prefeituras do país. Aí a sociedade civil participa, por meio de seus representantes, na definição dos Planos Diretores.

Ainda no que tange à participação popular, os instrumentos legais expressam o reconhecimento formal das necessidades e direitos da população pobre das áreas urbanas, evidenciando-se a questão do acesso à moradia que pressupõe Urbanização e regularização fundiária das áreas faveladas e loteamentos ilegais; programas de construção de moradias populares por parte dos estados e municípios; e utilização das terras públicas ociosas para assentamentos da população de baixa renda.

Nossa história urbana registra um extremo maltrato de nossas cidades. A Lei do Estatuto da Cidade é uma grande conquista e sinal de novos tempos na construção de cidades mais justas, humanas e bonitas – dignas de seu povo. O Estatuto da Cidade constitui o ponto de partida, um passo importante na pesquisa pela solução dos problemas urbanos. Há, contudo, necessidade não apenas do aparato legal, mas também de substancial disposição para aplicá-lo às cidades brasileiras. No mais, parece que o principal consiste na satisfação das expectativas, as mais gerais da sociedade. Dito de outro modo, de um Brasil social e economicamente desenvolvido.

Notas

- 1 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.33, São Paulo: CEDEC, 1994.
- 2 LINCH, Kevin. *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires, Infinito, 1970.
- 3 SILVA, José Borzacchiello da. O Paraíso Perdido: uma discussão sobre o discurso da crise da cidade. In: DINIZ, José Alexandre; FRANÇA, Vera Lúcia A. *Capítulos de Geografia Nordeste*. Aracaju – NPGEO, p.89-101, 1998.
- 4 Ver: *A Função Urbanística do Usucapião de Norma*. Lacera e Lúcia Leitão, Recife, 2000 (mimeo).
- 5 BRAGA, Elza Franco. *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995.
- 6 Para garantir uma melhor compreensão do artigo, manteremos, na medida do possível, na forma original, passagens do Projeto de Lei 5.788/90.
- 7 Consultar: *A Reforma Urbana e o futuro das cidades*. Deputado Inácio Arruda, Brasília, Câmara dos Deputados, 2000.
Ver: *Estudo Técnico Específico sobre o PL 5.788/90 da Consultoria Legislativa*, de autoria das consultoras Maria Sílvia Barros Lorenzetti e Suely

- Mara Vaz Guimarães de Araújo, de fevereiro de 1999.
- 8 Consultar o Substitutivo Adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior para o PL. 5.788/90.
- 9 LEFÈBVRE, H. *La Pensée marxiste et la ville*, 1972, Paris, Casterman; 2 *Le Droit à la Ville*, Paris, Anthropos, 1968; 3 - *Critique de la vie quotidienne*, Paris, L'Arche, 1946, Apud SOJA, E. W. *Geografias Pós-Modernas*, Rio, Jorge Zahar Editor, 1993.
- 10 SANTOS, Milton. *Espaço e Método*, São Paulo, Nobel, 1985.

Bibliografia

- BRAGA, Elza Franco. *Os labirintos da habitação popular* (conjunturas, programas e atores), Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995.
- CONSTITUIÇÃO: República Federativa do Brasil, 1988.
- DURAND-LASSERVE, Alain. *L'Exclusin des Pauvres dans les Villes du Tiers-Monde*. Paris, l'Harmattan, 1986.
- GODART, Francis (Organizador). *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes & Cie, 1997.
- LAMIZET, Bernard; SANSON, Pascal. *Les Langues de la Ville*, Paris, Éditions Parenthèses, 1997
- LEFÈBVRE, H. *La Pensée marxiste et la ville*. Paris, Casterman, 1972.
- _____ - *Le Droit à la Ville*, Paris, Anthropos, 1968.
- _____ - *Critique de la vie quotidienne*, Paris, L'Arche, 1946.
- _____ - *A Revolução Urbana*, Belo Horizonte, Editora UFMG, trad. de Sérgio Martins, 1999.
- LINCH, Kevin. *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires, Infinito, 1970.
- PIGEON, Patrick. *Ville et environnement*, Paris, Néditons Nathan, 1994.
- REMY, Jean; VOYÉ, Liliane. *LA VILLE: Vers une Nouvelle Definition*, Paris, l'Harmattan, 1992.
- SANTOS, Milton. *Espaço e Método*, São Paulo, Nobel, 1985.
- SILVA, José Borzacchiello da. *Os Incomodados não se Retiram*, Fortaleza. Multigraf, 1992.
- _____ - *A Relação ONG e Sociedade Civil*. In: *Caderno de Desenvolvimento Infantil*, Curitiba, v.1, n.2, p.15/21.
- SOJA, E.W. *Geografias Pós-Modernas*, Rio, Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOLER-COUTEAUX. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2.ed, 1998.

