



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Bassul, José Roberto
Reforma urbana e Estatuto da Cidade
EURE, vol. XXVIII, núm. 84, 2, 2002
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608408>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reforma urbana e Estatuto da Cidade

*José Roberto Bassul*¹

A cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática.

Henri Lefebvre

Introdução

A dificuldade do acesso à terra tem sido fator determinante de carências e desigualdades sociais. Nas cidades, os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estratos de renda e impõem ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Obrigados a buscar alojamento em áreas distantes e precariamente providas de serviços públicos, são exatamente os mais pobres os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos.

Ainda no século XVIII, Jean-Jacques Rousseau definia a importância da terra como fator de injustiça social: "O primeiro que, cercando um terreno, lembrou-se de dizer: "Isto me pertence", foi o verdadeiro fundador da sociedade civil; de que guerras, crimes e tragédias teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as cercas e atulhando os fossos, tivesse gritado aos seus semelhantes: "Guardai-vos de escutar este impostor. Estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos a todos pertencem e a terra não é de ninguém" ([Rousseau, 1989](#)).

Embora o transcurso de mais de dois séculos tenha modificado muitos aspectos das relações sociais, estas ainda são em grande parte determinadas pelas causas de iniquidade identificadas por Rousseau. Se a propriedade fundiária dividiu os homens, hoje divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo. Mesmo após a Revolução Industrial, quando o papel de protagonista da riqueza migrou da terra para as máquinas e fábricas e, mais recentemente, no curso da revolução informacional, para o conhecimento e a tecnologia, a questão fundiária urbana remanesce como tema central das preocupações dos que sofrem e enfrentam a injustiça social.

No Brasil, a luta pela chamada "reforma urbana" nasceu do abismo que divide os espaços (às vezes contíguos!) reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades. Segundo Ermínia Maricato, o Movimento pela Reforma Urbana surgiu "de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT - Comissão Pastoral da Terra", que se dedicava à assessoria da luta dos trabalhadores no campo e passou, a partir de uma primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, no final dos anos 1970, a promover encontros destinados a "auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos" ([Maricato, 1997](#)). As entidades e associações que se articularam desde então obtiveram, em meados de 2001, a aprovação de uma lei federal, o Estatuto da Cidade, capaz de municiar a reforma urbana em muitos de seus propósitos.

Aprovado após doze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade ([Lei Nº .257, de 10 de julho de 2001](#)) oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de instrumentos que, na prática, buscam materializar o "direito à cidade" ([Lefebvre, 1969](#)), definido na própria lei como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações"².

Ainda que mecanismos legais —isoladamente— não sejam capazes de transformar estruturas sociais, o Estatuto da Cidade pode ser especialmente útil para a imensa e interminável tarefa de reduzir o "apartheid social" expresso nas cidades brasileiras. Neste texto, pretende-se historiar o processo de elaboração da nova lei, relacionando seu conteúdo com as reivindicações vinculadas ao projeto político da reforma urbana.

Urbanização e Reforma Urbana

Determinado, em seu período de maior intensidade, pela "hegemonia do setor industrial, um desdobramento do chamado modelo de substituição de importações" ([Schmitd e Farret, 1987](#)), nosso processo de urbanização elevou drasticamente a demanda por empregos, moradia e serviços públicos nas áreas urbanas, que já abrigam quatro em cada cinco brasileiros. A partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção às cidades, passando pelos efeitos da 2ª Guerra Mundial no estímulo à produção fabril, até o final da

década de 70 do século XX, caracterizada por grandes investimentos públicos em infra-estrutura de transportes e comunicações, o Brasil foi marcado por um processo de concentração progressiva e acentuada da população em núcleos urbanos ([Chaffun, 1996](#)).

Embora, nos últimos vinte anos, as taxas de crescimento demográfico tenham arrefecido e o vetor do incremento populacional tenha se deslocado das áreas centrais para as periferias das regiões metropolitanas, bem como para as cidades médias, a precariedade das condições de vida de grandes contingentes da população ainda constitui característica comum, e crescente, em todas as grandes concentrações urbanas no Brasil.

Cada vez mais agudas, as carências urbanas ensejaram a formação de grupos de pressão organizados, conhecidos por "movimentos sociais urbanos", que passaram a exigir providências do poder público e marcaram o cenário metropolitano nos anos 1970 e 80. Operada em dois planos –o dos embates sociais e políticos no território concreto da cidade e o da construção de direitos formalmente reconhecidos–, a reforma urbana tem desde então enfrentado reações tanto no âmbito de interesses patrimoniais contrariados quanto no contexto de posições ideológicas conservadoras. No entanto, como reconheceu Ana Clara Ribeiro ao enfatizar a importância das lutas sociais para a "permanência do ideário da reforma urbana", a compreensão desse processo histórico "pode se tornar mais completa quando são considerados o nível jurídico e as transformações, em curso, na administração urbana" ([Ribeiro, 1993](#)).

Reforma Urbana e Constituição

Em meio a muitos fracassos, há conquistas a comemorar. No tocante à materialização jurídica do princípio da "função social da propriedade", por exemplo, a proposta da reforma urbana culminou na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Embora presente em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, o princípio da "função social", especialmente no tocante à propriedade urbana, somente encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988, que, no art. 182, § 2º, estabeleceu: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nos termos do que expressou Edésio Fernandes: "O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo" ([Fernandes, 2002](#)).

Durante o processo de elaboração da nova Constituição, que admitiu regimentalmente a apresentação de propostas de iniciativa popular, entidades sociais e profissionais, integradas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, levaram ao Congresso Nacional uma emenda popular que conseguiu angariar 160 mil assinaturas ([Maricato, 1997](#)). (Segundo o *Jornal da Constituinte*³, "foi apresentada emenda popular sobre a reforma urbana, com 131 mil assinaturas, patrocinada pelas Federações Nacional dos Engenheiros e Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil").

A organização política do Movimento surtiu efeito. Ainda que em termos nem sempre coincidentes com o que propunha a emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição de 1988⁴, como se disse, marcou a introdução dessa temática na história constitucional brasileira. A chamada Lei Maior passou a tratar de "direito urbanístico" (art. 24, I) e dedicou um capítulo específico à "política urbana" (arts. 182 e 183). Esses últimos dispositivos destinam-se, fundamentalmente, a exigir da propriedade urbana, e da própria cidade, o cumprimento de sua "função social". Para tanto, o texto constitucional elegeu o plano diretor municipal como paradigma dessa obrigação (o que não estava proposto na emenda popular), mas represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal —exigência agora suprida pelo Estatuto da Cidade—.

Segundo registro de Grazia de Grazia, os "princípios fundamentais" que orientaram a emenda popular bem como as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado a partir da promulgação da nova Constituição, foram:

- *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.
- *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- *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 ([Aa. Vv. 1990](#)).

Já na síntese de Ermínia Maricato, eram os seguintes os "objetivos" da emenda popular da Reforma Urbana:

- *Em relação à propriedade imobiliária urbana*-instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.
- *Em relação à política habitacional*-programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.
- *Em relação aos transportes e serviços públicos*-natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.
- *Em relação à gestão democrática da cidade*-conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo ([Maricato, 1997](#)).

Como se irá perceber mais adiante, se confrontarmos as diretrizes e os instrumentos efetivamente incluídos na nova lei, vamos verificar que, talvez à exceção de algumas propostas mais estritamente relacionadas à política habitacional e aos transportes urbanos, as teses da emenda popular, quando não encontraram abrigo na própria Constituição, foram agora encampadas pelo Estatuto da Cidade.

Antecedentes

Na verdade, a idéia de instrumentalizar a gestão urbana por meio de uma legislação específica precede a "constitucionalização" do tema, ocorrida em 1988, e o movimento político-social estruturado a partir do final da década de

1970. Ainda em 1963, no contexto efervescente das "reformas de base" propostas durante o governo João Goulart, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). O relatório final desse encontro, conhecido como "Seminário do Quitandinha", hotel em Petrópolis (RJ) que o sediou, incluiu a seguinte proposta: "Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário" ([Serran, 1976](#)). O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada.

A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida e, mesmo assim, o resultado foi pouco animador. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei Nº 775, espécie de "pai" do Estatuto da Cidade. Nascida no antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e caracterizada por "um certo excesso de centralismo" ([de Grazia, 2002](#)) que fragilizava o papel dos municípios, a proposta buscava dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecia diretrizes e instrumentos para a política urbana.

Eram tempos de regime militar. A Constituição da época, de 1967/69, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. A única vez em que mesmo a palavra "urbana" aparecia no texto constitucional era para referir-se, no capítulo do sistema tributário, ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU⁵. Foi, portanto, uma indiscutível ousadia a elaboração daquele projeto. A reação dos setores conservadores da sociedade, e da própria base parlamentar governista, foi imediata e sustou a tramitação da proposta, que nunca chegou a ser votada.

Há, contudo, uma importante parcela de êxito no pioneirismo daquele texto. A partir dele, vários institutos de direito urbanístico—presentes, há muitas décadas, no ordenamento de países como Itália, Espanha, Portugal, França e Alemanha, por exemplo ([Pinto, 2001](#))—passaram a freqüentar o debate jurídico no Brasil.

Estatuto da Cidade: aspectos da tramitação legislativa

Após a promulgação da nova Constituição, que marcou a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de assegurar efeito aos dispositivos referentes à questão urbana. Todos de iniciativa parlamentar. É curiosa a contradição: se, no regime autoritário, o governo enviou ao Congresso uma proposta progressista, que mereceu a ira de sua própria base conservadora de sustentação, na democracia restaurada o Poder Executivo optou pela omissão. Não aconteceu o mesmo entre os congressistas. Oriundos de vários partidos, dezesseis projetos foram formulados. Com maior ou menor abrangência (apenas cinco abordaram a questão como lei de caráter geral), as propostas tinham razoável campo de convergência e denotavam a importância social que a temática urbana passou a ensinar. No processo legislativo, ganhou evidência o projeto de lei do Senado Nº 181, de 1989, autodenominado "Estatuto da Cidade", de autoria do senador Pompeu de Sousa, falecido em 1991. Após doze anos de tramitação —que de um lado frustraram muitas expectativas (já que os municípios careciam de instrumentos de gestão), mas de outro aprimoraram o projeto—, a lei proposta foi aprovada por unanimidade.

Preliminarmente, convém perceber e examinar a aparente contradição entre a dificuldade que a nova lei enfrentou em sua longa tramitação e a unanimidade que, ao final, e sem perda de conteúdo, o texto granjeou. De início, tanto quanto ocorrera com o projeto Nº 775, de 1983, o Estatuto da Cidade sofreu resistências do empresariado conservador. Aos olhos de grande parte desse setor, era um texto "de esquerda" —estatizante e burocrático—. Essa percepção determinava as marchas e contra-marchas que confluíam para o alongamento dos prazos.

No curso do tempo, contudo, o segmento político que reagia ao projeto passou a vê-lo não mais como uma proposta "socializante", mas como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido. Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de "matéria-prima", na expressão usada por Rodrigo Lefèvre ao analisar o papel dos terrenos na formação dos preços imobiliários ([Lefèvre, 1979](#)). Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária, que

propiciam compensações adequadas aos proprietários de terrenos objeto de ocupações ilegais, pode ser útil a comunidades faveladas, mas igualmente concilia interesses conflitantes.

Sobretudo em uma época em que as atividades capitalistas têm se pautado pelas exigências da competição global, o que envolve a própria cidade como "produto" a ser oferecido no mercado mundial da atração de investimentos, a expressão urbana das políticas de exclusão promovidas pela avidez do próprio capital torna-se para o grande empresariado urbano, se não uma ofensa ética à condição humana, como perceberiam as consciências mais sensíveis, ao menos um fator de "desvantagem competitiva". Assim, ainda que distante dos aspectos que movem a atitude política pautada pelo ideário da justiça social, os representantes do grande capital, urbano e privado, passaram a interessar-se por cidades menos fragmentadas socialmente, ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais.

Trata-se, convém perceber, de uma conduta ambígua e contraditória, não apenas porque se volta contra as conseqüências advindas da própria maneira predatória com que se pautou a acumulação capitalista nas cidades brasileiras, mas, especialmente, porque o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, baseado na agregação de tecnologia, ceifa empregos e multiplica a miséria. Nas palavras de Tarso Genro, a economia global "se organiza com altos padrões de produtividade, com um crescente agregado de composição orgânica do capital (capital 'morto'), que torna caríssima a criação de novos postos de trabalho (...) tendo, como pano de fundo, a diminuição dos gastos de natureza social do Estado, o que impulsiona ainda mais as condições de miséria em que vegeta a maior parte da humanidade" ([Genro, 1994](#)).

Assim, estuário da sinceridade ideológica de uns e do pragmatismo empreendedor de outros, o Estatuto de Cidade logrou a unanimidade em sua última votação, ocorrida no dia 18 de junho de 2001 no Plenário do Senado Federal. E, de fato, pode ser proveitoso para diversos agentes —sociais ou econômicos, públicos ou privados —intercorrentes no processo de urbanização.

Não foi simples, contudo, como relata Grazia de Grazia, a tramitação do projeto ([de Grazia, 2002](#)), especialmente na Comissão de Economia, Indústria e

Comércio da Câmara dos Deputados, onde prevaleceu, por sete longos anos, a reação contrária liderada pelo deputado Luiz Roberto Ponte, ligado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Somente com o afastamento desse parlamentar que, sendo suplente, teve que ceder o mandato ao seu titular, o projeto começou efetivamente a tramitar. Pressionado então por parlamentares da oposição, com destaque para o Deputado Nilmário Miranda, e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, o novo relator, Deputado Pauderney Avelino propôs a aprovação do projeto em outubro de 1997. O Estatuto seguiu então para a Comissão dos Direitos do Consumidor e Meio Ambiente, onde o texto foi mais tranquilamente aprovado após o acréscimo do instituto do "Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança", proposto pela Comissão.

O passo seguinte foi a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, onde o papel do deputado Inácio Arruda foi de especial importância para a obtenção de um quase consenso para o seu relatório, que aprimorou o texto em muitos pontos relevantes como, por exemplo, na vinculação das leis orçamentárias municipais ao plano diretor. Apenas um parlamentar, o deputado Adolfo Marinho, deixou de aprovar a proposta sem, contudo, rejeitá-la: absteve-se apresentando um "voto em separado".

Na última comissão a deliberar na Câmara dos Deputados, a de Constituição e Justiça, o projeto, relatado favoravelmente pelo deputado Inaldo Leitão, foi aprovado com algumas polêmicas, especialmente as conduzidas por representantes de igrejas evangélicas que viam exatamente no Estudo de Impacto de Vizinhança uma ameaça à instalação de templos. Após a negociação da redação desse dispositivo, o texto foi aprovado. Esperava-se então que a proposição voltasse ao Senado para a deliberação final. No entanto, valendo-se de um dispositivo regimental, alguns deputados ligados ao setor imobiliário apresentaram requerimento para que o Plenário da Câmara fosse chamado a deliberar. O requerimento, contudo, foi derrotado e o projeto seguiu, como se esperava, para a manifestação final do Senado, onde, doze anos antes, fora apresentado. Aí, sob a relatoria do senador Mauro Miranda, obteve a unanimidade dos votos, muitos deles objeto de declarações e discursos de aclamação.

Urbanização: aspectos da acumulação capitalista

Há, no processo de urbanização, uma especificidade que talvez devesse receber maior atenção das pesquisas acadêmicas e dos movimentos políticos e sociais. As cidades têm sido apresentadas, comumente, como lugar de concentração de riquezas e tragédias; como obra do esforço coletivo que resulta em proveito de poucos; como ambiente da segregação que desenha o mapa da desigualdade social. Têm sido vistas, também, como lugar do "encontro" ([Lefebvre, 1969](#)), como espaço de formação e, agora, no curso da globalização tecnológica, de "renascimento do sentido de Nação" —como percebeu o geógrafo Milton Santos, cuja vida dignificou o Brasil e os brasileiros—.

São abordagens necessárias. Mas há também, na economia urbana, na lógica econômica da formação das cidades, um mecanismo tão injusto eticamente que deveria merecer repúdio generalizado, mesmo daqueles que professam ideologias antagônicas. Ou não será verdade que tanto socialistas quanto capitalistas deveriam rejeitar um processo de formação de riquezas que pode prescindir tanto de trabalho quanto de capital?

Pois, na cidade, se parte da acumulação acontece da forma tradicional (pela agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção), fartas riquezas se formam e se robustecem sem que haja o investimento de um centavo de capital nem a dedicação de um minuto de trabalho.

Não nos referimos aqui à acumulação particular, privada, de riquezas produzidas pelo trabalho coletivo. Já se conhecem bem os mecanismos de formação da renda fundiária urbana. Na cidade, "quase todo o valor da terra resulta mais do trabalho coletivo que do esforço individual" ([Brown e Smolka, 1997](#)) dos proprietários. Mas, nesse caso, não obstante a evidente iniquidade, há trabalho gerando riqueza, ainda que injustamente distribuída.

Não se trata, igualmente, dos lucros da incorporação imobiliária, que realiza rendas sem que haja correspondência direta com os custos de produção. Como se sabe, diferentemente do que ocorre nos demais setores produtivos, que formam preços pela agregação dos custos acrescidos da expectativa de remuneração do capital, a incorporação imobiliária determina seus preços pelo caminho inverso. Primeiro estabelece o valor máximo que o mercado se dispõe

a pagar pelo imóvel a ser produzido para, só então, verificar em que custos pode incorrer. Qualquer economia na cadeia produtiva, ao invés de resultar em menor preço, propicia maior lucro. Mas, nesse caso, apesar das vantagens injustificadas, há capital investido, ainda que excessivamente remunerado.

Pior que todas essas distorções é a formação de fortunas sem que o beneficiário tenha sequer que recorrer à chamada especulação imobiliária (no sentido da apropriação privada do esforço coletivo) ou aos fartos lucros da incorporação. Pois basta haver um acréscimo de área edificável, ou uma alteração do uso originalmente permitido, para que patrimônios particulares se elevem bruscamente. Nem o alargamento do direito de construir nem o novo uso autorizado precisam ser efetivamente utilizados para que se opere o milagre da multiplicação patrimonial, verdadeiro enriquecimento sem causa.

Afinal, se não é capital nem trabalho, qual é o "fator de produção" que realiza essa mágica? Chama-se outorga de direito. E quem outorga direito? O art. 1º da Constituição responde: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." Ora, a população municipal, titular do direito, deveria ser também beneficiária dele. Mas não é o que tem ocorrido nas cidades brasileiras, onde ainda predomina, com poucas exceções, a arcaica concepção individualista da propriedade.

Nesse sentido, merece relevo um dos instrumentos que, embora já existisse em algumas leis municipais, ganha maior aplicabilidade, vez que sua incorporação em lei federal, como "norma geral", reduz as possibilidades de contestação judicial, como de resto passa a ocorrer com os demais instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Trata-se da "outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso", cujo conteúdo, sintetizado adiante, constitui "regramento estabelecido para o direito de construir" ([Pinho e Bruno Filho, 2002](#)). A esse respeito convém lembrar que integram o patrimônio dos entes públicos tanto os bens quanto os "direitos" a eles pertencentes. Desse ponto de vista, o direito de construir "exercido acima do coeficiente básico adotado"⁶, que só pode ser autorizado pelo município e, portanto, a ele pertence, não pode ser oferecido gratuitamente ao particular tanto quanto não poderia sê-lo um bem municipal.

Espera-se que a partir de agora o patrimônio público constituído pelos "direitos", e não só pelos bens, que pertencem ao poder público deixe de ser, como tem sido, apenas fruído economicamente pelos proprietários imobiliários e possa resultar em proveito coletivo.

Estatuto da Cidade: conteúdo e possibilidades

No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Nesse sentido, para implementar as diretrizes gerais da política urbana (garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular; cooperação entre agentes públicos e privados; planejamento do desenvolvimento das cidades; proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outras), o projeto utiliza os seguintes instrumentos principais:

1) *gestão democrática*: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;

2) *plano diretor*: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), o plano diretor passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto;

3) *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: a ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infra-estrutura é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela

retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;

4) *IPTU progressivo no tempo*: segunda sanção prevista na sequência do § 4º do art. 182, para combater a ociosidade de terrenos urbanos, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;

5) *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;

6) *usucapião especial*: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;

7) *concessão de uso especial para fins de moradia*: instrumento inovador, permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. O dispositivo foi vetado pelo presidente da República, mas reposto pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que limita a fruição do benefício aos que satisfaziam as condições da lei na data de 30 de junho de 2001;

8) *direito de superfície*: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;

9) *direito de preempção*: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação

de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;

10) *outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;

11) *operações urbanas consorciadas*: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;

12) *transferência do direito de construir*: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

13) *estudo de impacto de vizinhança*: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.

14) *consórcio imobiliário*: poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

Plano Diretor

Se o Estatuto da Cidade é uma "caixa de ferramentas" à disposição dos municípios, a "chave" para abri-la, na metáfora de Raquel Rolnik, é o plano diretor. Esse instrumento de planejamento, desmoralizado pela "crença nos milagres do planejamento" ([Rolnik, 1997](#)), que, especialmente nos anos 1970,

pautou a idéia de que a formulação de uma política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, sequer constava da emenda popular da Reforma Urbana. No entanto, em decorrência dos embates do processo constituinte, não apenas ressurgiu, como passou a constituir referência para o cumprimento da função social da propriedade urbana e agora, nos termos do art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, para a elaboração das leis orçamentárias municipais; o que dá a medida de sua importância para a gestão das cidades.

Arena democrática para a qual certamente convergirão opiniões conflitantes, o processo de elaboração (ou de revisão, para os muitos casos em que a lei já existe) do plano diretor deverá, em primeiro lugar, respeitar as peculiaridades locais. Não há, nem deve haver, modelos técnicos capazes de açambarcar a heterogeneidade de nossas localidades urbanas. A cada qual caberá, assim, examinar criticamente as diversas abordagens possíveis e valer-se daquelas, ou inventar outras, que melhor servirem às suas realidades específicas.

Em segundo lugar, sempre de acordo com os contextos locais —mais ou menos uniformes, mais ou menos complexos—, devem ser buscados mecanismos de reflexão e expressão que permitam conhecer tanto as demandas de caráter mais específico e comunitário quanto aquelas de natureza mais abrangente. Se os representantes de um bairro, por exemplo, tiverem contato também com as demandas de outros, tenderá a prevalecer uma percepção coletiva sobre a visão fragmentada da cidade. O processo participativo obterá maior legitimidade. O plano diretor, em resumo, irá permitir não —que seja retirado do Estatuto da Cidade o proveito social que a nova lei oferece—.

Conclusão

Resta a pergunta essencial: com o Estatuto da Cidade a qualidade da vida urbana no Brasil vai melhorar? Não necessariamente. Se é verdade que faltavam instrumentos para que as cidades pudessem cumprir sua função social, também é verdade que instrumentos legais não bastam. Ao lado da lei, serão importantes, de um lado, a organização popular e, de outro, a conduta política da gestão municipal.

Queiramos ou não, as transformações da economia globalizada passaram a exigir um novo padrão de comportamento para os gestores urbanos. A velha política de clientela, ainda predominante no Brasil, passa a ser perniciosa não apenas em relação à formação da cidadania, mas também no que se refere ao próprio êxito da administração pública. Num ambiente econômico ferozmente competitivo e socialmente perverso —em que a tecnologia e o conhecimento substituem os capitais tradicionais, inclusive o fundiário, e promovem a massificação do desemprego—, a circunstância do clientelismo adia, e até impede, a substância do desenvolvimento.

Entretanto, a diferença positiva na mudança dos padrões de gestão não estará em negar a revolução tecnológica que se encontra em marcha, mas em saber promovê-la sob preceitos éticos e dirigi-la para a democratização dos seus benefícios. E é exatamente nas cidades que isso pode acontecer.

Se abrigam mais de 80% dos brasileiros, pode-se inferir que as cidades abrigam também a maior parte da pobreza do Brasil. E a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional. Porém, de outra parte, o território urbano real, mais que o território virtual da política econômica, pode fornecer a chave do enigma: como reduzir-se a desigualdade social numa economia que, antes de estreitar o abismo da distribuição da renda nacional, passou a agravá-lo pela incorporação de tecnologias inovadoras e pela adoção dos preceitos da globalização competitiva?

Investir na democratização do acesso a condições condignas de vida urbana, mais que uma bandeira da luta política, constitui atalho indispensável para um projeto nacional de combate à pobreza minimamente sincero. Facilitar o acesso à moradia, dotar as cidades de sistemas decentes de transporte público, assegurar a prestação universal dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, tirar crianças da rua e levá-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades orientadas de lazer e recreação são propostas factíveis e relativamente baratas. Resultam, afinal, numa forma eficaz de melhorar a partilha da renda nacional.

Na verdade, a despeito dos graves problemas que lhes servem ao mesmo tempo de causa e efeito, as cidades, quando geridas democraticamente,

reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais —meios e modos— capazes de propiciar a elevação dos princípios éticos e dos padrões de dignidade que devem alcançar as sociedades organizadas. Carências, aliás, que têm manchado, com permanente atualidade, a sofrida história do Brasil.

Referências bibliográficas

Aa Vv. (1990). "Carta de Princípios para a elaboração do Plano Diretor". Grazia, Grazia de (org.) *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE.

Brown, H. James e Martim Smolka (1997). "Capturing public value from public investment". Brown, H. James ed. *Land Use and Taxation: Applying the Insights of Henry George*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Chaffun, N. (1996). "Dinâmica Global e Desafio Urbano". Bonduki, Nabil (org.). *Habitat. As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel: 18-37

de Grazia, G. (2002). "Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas". Osório, L. M. (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor: 15-37.

Fernandes, E. (2002). "Apresentação. Um Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras". Osório, L. M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 7-13.

Genro, T. (1994). *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora.

Jornal da Constituinte (1987). 30/08 Brasília: 13:5.

Lefebvre, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos.

Lefèvre, R. B. (1979). "Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo".

Maricato, Ermínia (org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo: Editora Alfa-Ômega: 95-116.

Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

Maricato, E. (1997). "Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta". Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 309-325.

Pinho, E. e F. G. Filho Bruno.(2002). "Da Outorga Onerosa do Direito de Construir". Mattos, L. P.(org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora: 205-217.

Pinto, V. C. (2001). "Plano Diretor e Direito de Propriedade". Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Ribeiro, Ana Clara Torres (1993). "Reforma urbana nos limites da modernização". Texto apresentado no III Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro.

Rolnik, R. (1997). "Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas". Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 351-360.

Rousseau, J. J. (1989). *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília [1755].

Schmidt, B. e R. Farret (1986). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

Senado Federal (1987). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969)*. Senado Federal. *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*, Vol. I, Brasília: Senado Federal.

_____ (2001). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal.

Serran, J. R. (1976). *O IAB e a Política Habitacional*. São Paulo: Schema Editora.

¹Arquiteto e urbanista por la Universidad de Brasilia. Especialista en planificación habitacional y Maestro (en curso) de planificación urbana por la Universidad de Brasilia. Consultor Legislativo del Senado Federal de Brasil, Brasil. bassul@senado.gov.br

²Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

³*ornal da Constituinte*, edição Nº 13, p. 5, 30/8/1987, Brasília.

⁴Senado Federal (2001). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*, Brasília: Senado Federal.

⁵Senado Federal (1987). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969)*.

Senado Federal, *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*, Vol. I, Brasília:

⁶*Estatuto da Cidade*, art. 28, *caput*.