

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO  
A CIDADANIA MODELANDO O ESTADO

**PAULO CESAR DO LAGO**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E REFORMA URBANA:  
DA CONSTITUINTE AO ESTATUTO DA CIDADE**

SÃO PAULO  
2010

PAULO CESAR DO LAGO

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E REFORMA URBANA:  
DA CONSTITUINTE AO ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade  
Presbiteriana Mackenzie como requisito  
parcial para a obtenção do Grau de Mestre  
em Direito Político e Econômico.

SÃO PAULO  
2010

L177p Lago, Paulo Cesar do  
Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao  
Estatuto da Cidade. / Paulo Cesar do Lago. – São Paulo, 2010.  
275 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –  
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010  
Orientador: Hécio Ribeiro  
Bibliografia: f. 223-240.

1. Participação popular. 2. Reforma urbana. 3. Democracia  
participativa. 4. Emenda popular da reforma urbana.  
5. Movimentos populares urbanos. I. Título.

341.234

PAULO CESAR DO LAGO

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E REFORMA URBANA:  
DA CONSTITUINTE AO ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 24 de agosto de 2010.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Hécio Ribeiro – Presidente / Orientador

Profa. Dra. Solange Teles da Silva – Examinadora Interna

Prof. Dr. Eduardo Tomasevicius Filho – Examinador Externo

**SÃO PAULO  
2010**

Para Estela e Marina, céu e mar do papai.  
À Cris, meu porto seguro.  
Só vocês, meus amores, sabem de tudo.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, o Professor Doutor Hécio Ribeiro, por fazer cordilheiras parecerem planas e aos professores do Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico do Mackenzie, José Francisco Siqueira Neto, Clarice Seixas Duarte, Mônica Herman Caggiano, Cláudio Lembo, Zélia Pierdoná, Alysson Mascaro, Gianpaolo Smanio, Patrícia Bertolin e Ary Sólon por mostrarem que há mais de um caminho possível e, ainda, aos professores Eduardo Tomasevicius Filho e Solange Teles da Silva pelas preciosas observações nas bancas de qualificação e de defesa.

Agradeço aos colegas das turmas do mestrado, amigos de quem sempre lembrarei com amor e admiração.

Agradeço aos meus pais e irmãos, por se orgulharem de mim e à minha avó Carmélia, por dizer e repetir “Paulo Cesar, vai estudar!”.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, amigos, por lembrarem sempre que meu sacrifício era um investimento e à CAPES, pelo apoio material, em boa hora.

## RESUMO

Neste trabalho procuramos estabelecer a trajetória da política urbana no Brasil e analisar sua relação com a participação popular. Examinamos a participação, primeiramente no contexto da conquista de liberdade política, expressa sobretudo nos movimentos populares urbanos e suas lutas pela vida digna nas cidades, além da resistência e combate ao autoritarismo, etapa que culminou com a iniciativa popular de emendas ao texto da Constituição Federal de 1988. Em seguida observamos a atuação da sociedade civil em expansão e sua interlocução com o Estado nos novos espaços de participação que se criaram a partir da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 no que tange à questão urbana e ao potencial dos instrumentos postos à disposição dos cidadãos. Nosso objetivo concretiza-se pela análise da cidadania sob uma perspectiva ativa e participante, tal qual é o pressuposto de democracia que adotamos nesse trabalho. Palavras-chave: Participação popular; Reforma urbana; Democracia Participativa; Emenda Popular da Reforma Urbana; movimentos populares urbanos.

## **ABSTRACT**

In this work we attempt to retrace the path of the urban policies in Brazil and to analyze its relation with the popular participation. We examine such participation, firstly, in the context of the conquest of political freedom, expressed mainly within the urban popular movements and their strive for a dignified way of life in the cities, as well as the resistance and fight against the authoritarianism, a stage that climaxed in the popular initiative of amendments to the Federal Constitution of 1988. Secondly, we analyze the interaction of the expanding civil society and its interlocution with the State in the new areas of participation created from the “Assembléia Nacional Constituinte” (Constitution National Assembly) of 1987/88, concerning to the urban question and the potential of the instruments available to citizens from then on. Our purpose comes true by the analysis of the citizenship from an active and partaking perspective, just as the presupposition of democracy adopted in this work. Keywords: Popular Participation; Urban Reform; Partaking Democracy; Popular Amendment for Urban Reform; Urban Popular Movements.

### Lista de gráficos

Gráfico 1	Porcentagem da população mundial vivendo em áreas urbanas (I).....	33
Gráfico 2	Porcentagem da população mundial vivendo em áreas urbanas (II).....	33
Gráfico 3	Comparação urbanização no Brasil entre 1940 e 2000 por região.....	36
Gráfico 4	Índice de Inclusão Habitacional no Brasil .....	41
Gráfico 5	Posicionamento Ideológico do Centrão .....	150
Gráfico 6	Percentual de Municípios com Plano Diretor – 2005-2008.....	190
Gráfico 7	Percentual de Municípios com Plano Municipal de Habitação .....	193
Gráfico 8	Percentual de Municípios com Legislação Específica, plano ou Programa Regularização Fundiária .....	199
Gráfico 9	Percentual de Municípios com Instrumentos de Política Urbana.....	203
Gráfico 10	Variação Percentual dos Municípios com Lei Específica de instrumentos De Política Urbana – 2005-2008 .....	204
Gráfico 11	Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Política Urbana .....	210
Gráfico 12	Percentual de Municípios Segundo Freqüência de Reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana .....	211
Gráfico 13	Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação .....	212
Gráfico 14	Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Meio-ambiente 1999-2009 .....	212

### Lista de Tabelas

Tabela 1	Brasil – Características dos domicílios .....	40
Tabela 2	Quadro geral dos movimentos, lutas e associações pela reforma urbana anteriores à ANC 87/88 .....	103
Tabela 3	Política Urbana nos Projetos de Constituição – Quadro comparativo I .....	126
Tabela 4	Política Urbana nos Projetos de Constituição – Quadro comparativo II .....	127
Tabela 5	Política Urbana na 1ª. fase da ANC – Quadro comparativo I .....	145
Tabela 6	Política Urbana na 1ª. fase da ANC – Quadro comparativo II .....	146
Tabela 7	Política Urbana na 2ª. fase da ANC – Quadro comparativo I .....	155
Tabela 8	Política Urbana na 2ª. fase da ANC – Quadro comparativo II .....	156
Tabela 9	Política Urbana no texto final da CF88 – Quadro comparativo I .....	163
Tabela 10	Política Urbana no texto final da CF88 – Quadro comparativo II .....	164
Tabela 11	Política Urbana no texto final da CF88 – Quadro comparativo III .....	165
Tabela 12	Política Urbana no texto final da CF88 – Quadro comparativo IV .....	166

## SIGLAS

ANAMPOS	- Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANC	- Assembléia Nacional Constituinte
ANSUR	- Articulação Nacional do Solo Urbano
ASR	- Associação dos Sofredores de Rua
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CB	- Correio Brasiliense
CF	- Constituição Federal
CF88	- Constituição Federal de 1988
CIAM	- Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CJP	- Comissão Justiça e Paz
CMPP	- Conselhos Municipais de Políticas Públicas
CMPU	- Conselho Municipal de Política Urbana
CNM	- Coordenação Nacional dos Mutuários
COE	- Comissão da Ordem Econômica
CONAM	- Confederação Nacional de Associações de Moradores
ConCidades	- Conselho das Cidades
CORAFASP	- Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo
CS	- Comissão de Sistematização
DIAP	- Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DOU	- Diário Oficial da União
EC	- Estatuto da Cidade
EP	- Emenda Popular
EPRU	- Emenda Popular da Reforma Urbana
FAFERJ	- Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro
FAMERJ	- Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro
FAMESC	- Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina
FAMO BH	- Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte
FASE	- Federação das Entidades Assistenciais
FBFF	- Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FEMAB	- Federação Mato-grossense de Associações de Moradores de Bairros
FNA	- Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	- Federação Nacional dos Engenheiros
FNRU	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
FNT	- Frente Nacional do Trabalho
FRAB	- Federação Rondoniense de Associações de Bairros
FSP	- Jornal Folha de São Paulo
IAB	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
IPTU	- Imposto predial e territorial urbano
JB	- Jornal do Brasil
JDB	- Jornal de Brasília
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	- Lei Orgânica da Saúde
MBP	- Movimento de Bairros Periféricos
MCB	- Movimento Comunitário Brasileiro

MDF	- Movimento de Defesa dos Favelados
MFSP	- Movimento das Favelas de São Paulo
MFT	- Movimento Filhos da Terra
MII	- Movimento dos Inquilinos Intranqüilos
MIMC	- Movimento dos Incansáveis Moradores de Ceilândia
MLACC	- Movimento de Luta das Associações Comunitárias e Cooperativas
MLC	- Movimento dos Loteamentos Clandestinos
MLMAC	- Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias
MMABC	- Movimento de Moradores e Amigos de Bairros de Curitiba
MMBL	- Movimento dos Moradores de Bairro de Lindeia
MMC	- Movimento dos Mutirões Comunitários
MMLC	- Movimento dos Moradores em Loteamentos Clandestinos
MNDH	- Movimento Nacional de Direitos Humanos
MPLM	- Movimento de Luta pela Moradia
MS	- Movimento Social
MSC	- Movimento dos Sem Casa
MST	- Movimento dos Sem Terra
MSTU	- Movimento dos Sem Terra Urbano
MSU	- Movimento Social Urbano
MTST	- Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
MUP	- Movimento de Unidade Progressista
NMS	- Novos Movimentos Sociais
OESP	- Jornal O Estado de São Paulo
ONG	- Organização não governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PDS	- Partido da Democracia Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PFL	- Partido da Frente Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPPPC	- Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte
PT	- Partido dos Trabalhadores
QU	- Questão Urbana
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
RI	- Regimento Interno
RIANC	- Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte
SAB	- Sociedade de Amigos de Bairros
SFH	- Sistema Financeiro da Habitação
SQUT	- Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
STF	- Supremo Tribunal Federal
UDR	- União Democrática Ruralista
UF	- Unidade da Federação
UMM	- União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo
UNOS	- União dos Moradores de Osasco
UTP	- União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte
ZEIS	- Zonas de Especial Interesse Social

## SUMÁRIO

<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO</u> .....	17
<u>2</u>	<u>A QUESTÃO URBANA</u>	
2.1	<b>Cidade construída e cidade vivida</b> .....	26
2.2	<b>Urbanização – mais do que a transformação da paisagem</b> .....	30
2.3	<b>O Brasil urbano</b> .....	34
2.3.1	<i>Moradia: o “x” da questão</i> .....	36
2.4	<b>Que reforma urbana?</b> .....	42
2.4.1	Primeira Fase – Planos de embelezamento.....	46
2.4.2	Segunda Fase – Planos de conjunto ou superplanos .....	47
2.4.3	Terceira Fase – Planos de desenvolvimento integrado.....	47
2.4.4	Quarta Fase – Planos sem mapas .....	48
<u>3</u>	<u>SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO</u>	
3.1	<b>O Espaço Público</b> .....	50
3.1.1	<i>Sociedade Civil</i> .....	52
3.1.2	<i>Esfera Pública</i> .....	55
3.1.3	<i>Reformando o sistema a partir de dentro</i> .....	58
3.2	<b>Democracia: Participação e Deliberação</b> .....	61
3.2.1	<i>Alguns modelos teóricos de democracia</i> .....	62
3.2.1.1	Modelo Elitista .....	65
3.2.1.2	Modelo Pluralista .....	66
3.2.1.3	Modelo Legal .....	68
3.2.1.4	Modelo Participativo .....	68
3.2.1.5	Modelo Deliberativo .....	70
3.2.2	<i>A democracia pelo procedimento</i> .....	72
3.3	<b>Participação – possibilidades, limites e reflexos sobre a esfera pública</b> .....	76

#### 4 MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA URBANA E ABERTURA POLÍTICA

4.1	<b>Movimentos Sociais Urbanos no Brasil - Questões teóricas</b> .....	84
4.2	<b>MSUs no Brasil - Lutas por habitação e habitabilidade</b> .....	92
4.2.1	<i>Velho e novo movimento de bairros</i> .....	93
4.2.2	<i>Mapeamento dos movimentos e lutas pela moradia popular</i> .....	96
4.2.2.1	Lutas pela posse da terra – favelas .....	97
4.2.2.2	Movimentos de Bairros .....	98
4.2.2.3	Lutas pelo acesso a terra e habitação – ocupações .....	99
4.2.2.4	Lutas no âmbito dos processos construtivos – mutirões.....	99
4.2.2.5	Lutas de inquilinos .....	100
4.2.2.6	Lutas de proprietários pobres .....	100
4.2.2.7	Assessorias .....	100
4.2.2.8	Outros movimentos e organizações .....	101
4.3	<b>O Movimento pelas eleições diretas</b> .....	104
4.4	<b>O Movimento pela ANC – Congresso Constituinte?</b> .....	105

#### 5 REFORMA URBANA NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

5.1	<b>Política Urbana nos projetos de Constituição</b> .....	114
5.1.1	<i>Projeto dos Mineiros</i> .....	115
5.1.2	<i>Muda Brasil</i> .....	117
5.1.3	<i>Proposta de Constituição de José Afonso da Silva</i> .....	119
5.1.4	O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos .....	119
5.1.5	<i>Projeto Afonso</i> .....	122
5.2	<b>A Comissão da Ordem Econômica e a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte</b> .....	128
5.2.1	<i>A composição da Subcomissão</i> .....	128
5.2.2	<i>O Relatório da SQU</i> .....	132
5.3	<b>O Projeto Cabral</b> .....	134
5.4	<b>O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e as Emendas Populares</b> .....	135

5.5	<b>Direitos versus Interesses</b> .....	147
5.6	<b>A política urbana no texto final da Constituição Federal em comparação com a Emenda Popular da Reforma Urbana</b> .....	157
<b>6</b>	<b><u>PARTICIPAÇÃO E REFORMA URBANA NO ESTATUTO DA CIDADE</u></b>	
6.1	<b>Estatuto da Cidade – a longa jornada</b> .....	168
	6.1.1 <i>Origens da lei</i> .....	168
	6.1.2 <i>Tramitação do Projeto</i> .....	176
6.2	<b>A Lei 10.257/2001 – O Estatuto da Cidade</b>	
	6.2.1 <i>Diretrizes Gerais</i> .....	181
	6.2.2 <i>Plano Diretor – Moldura da função social da propriedade urbana e da cidade</i> .....	183
	6.2.3 <i>Instrumentos da política urbana – limites e possibilidades para a reforma urbana</i> .....	194
	6.2.3.1 <i>Instrumentos -sanção</i> .....	196
	6.2.3.2 <i>Usucapião especial</i> .....	197
	6.2.3.3 <i>Concessão de uso especial para fins de moradia</i> .....	197
	6.2.3.4 <i>Direito de superfície</i> .....	198
	6.2.3.5 <i>Direito de preempção</i> .....	198
	6.2.3.6 <i>Outorga onerosa do direito de construir</i> .....	199
	6.2.3.7 <i>Operações urbanas consorciadas</i> .....	199
	6.2.3.8 <i>Transferência do direito de construir</i> .....	199
	6.2.3.9 <i>Estudo de impacto de vizinhança</i> .....	200
	6.2.3.10 <i>ZEIS – zonas de especial interesse social</i> .....	200
	6.2.3.11 <i>Orçamento participativo</i> .....	202
	6.2.4 <i>Gestão Democrática da Cidade – a participação como exigência legal</i> .....	205
<b>7</b>	<b><u>CONCLUSÃO</u></b> .....	217
<b>8</b>	<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b> .....	223

## 9 ANEXOS

9.1	Mensagem no. 48/1985.....	242
9.2	Proposta de Emenda à Constituição .....	244
9.3	Mensagem no. 49/1985.....	244
9.4	Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso ...	245
9.5	Emenda Constitucional no. 26.....	249
9.6	Emenda 00063 – Emenda Popular da Reforma Urbana .....	251
9.7	Defesa da EPRU na Tribuna .....	255
9.8	Emenda Popular 00115.....	256
9.9	Emenda Popular 00116.....	258
9.10	Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana – 1963 ..	260
9.11	Estudo de Caso – Plano Diretor Participativo de Santo André.....	270

## **I - INTRODUÇÃO**

## 1 INTRODUÇÃO

---

A praça! A praça é do povo  
como o céu é do condor.

*Castro Alves*

A participação popular e a reforma urbana são os temas centrais deste trabalho. Cada um deles individualmente já seria bastante importante, vasto e repleto de implicações sociais e jurídicas e objeto fértil e inesgotável de estudos. A escolha pelo tratamento conjunto das duas questões pode ampliar o objeto já que tem que dar conta sob o ponto de vista teórico de dois temas autônomos.

Trata-se, porém, de uma autonomia relativa, já que o que nos interessa é justamente a intersecção entre os dois temas. Empiricamente, o objeto se concentra, pois a reforma urbana é o elemento constante de atração das práticas participativas na nossa análise. Escolhemos, assim, fazer um estudo histórico-sociológico da participação popular na gênese dos marcos jurídicos mais importantes para a questão urbana, quais sejam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001).

É de suma importância para as ciências sociais e jurídicas resgatar a memória e interpretar a participação dos movimentos sociais no nascedouro da Constituição e, particularmente sua influência na inscrição constitucional das diretrizes da política urbana e na sua regulamentação pela lei 10.257/2001, bem como a sobrevivência do impulso social no hiato entre os dois diplomas e até os presentes dias, seja no exercício das possibilidades democráticas da legislação, seja em suas lacunas.

Numa sociedade desde sempre marcada pela desigualdade, no momento preciso em que se ensejou reformular a personalidade do Estado, essa e outras questões saltaram à arena pública exigindo tratamento efetivo na nascente constituição democrática. A Assembléia Nacional Constituinte e os debates que a circundaram ofereciam uma

oportunidade privilegiada para a transformação. A participação popular nunca foi tão intensa.

A questão urbana no Brasil é um resumo emblemático dos percalços para a efetivação da cidadania e toca diretamente o fundamental direito à moradia e àqueles dele indissociáveis como transporte, mobilidade, saneamento, lazer, acesso ao trabalho e aos bens e serviços públicos. Enfim, todos os elementos constituintes do meio ambiente urbano saudável e adequado à vida humana digna.

Se a premência da questão urbana é um dado indiscutível, a unanimidade não prevalece a respeito da participação popular. Há, ainda, resistência em variados graus a respeito de sua necessidade e de seus efeitos sobre a qualidade da representação política. Por óbvio buscamos lastro em diversas elaborações teóricas e na experiência real, mas, de todo modo, como afirma Michel Villey (2008, p.237) “não há experiência sem *a priori*; os cientistas só observam através dos pressupostos, dos conceitos, de uma linguagem dada de antemão”.

Partimos, assim, da premissa de que o modelo hegemônico de democracia representativa é inadequado para dar conta das demandas sociais e políticas da contemporaneidade; carece de responsividade (CAMPILONGO, 1988), o que resulta em uma crise de legitimidade e descrença na efetividade que comprometem a própria conceituação do papel do Estado e, por conseguinte, a identidade da cidadania.

Há um envolvimento intrínseco entre representação política e tradição liberal e a consolidação dos estados nacionais. Desde seu surgimento no pós-revolução francesa, nos moldes imaginados por Sièyes, até meados do século XX passou por diversos ajustes sem nunca perder inteiramente sua viabilidade. Um desses ajustes foi a universalização do sufrágio nos países centrais. No pós-segunda-guerra estendeu-se aos poucos pelo mundo desenvolvido o modelo de democracia que, mais tarde, com a derrocada do socialismo real, prevaleceria como o único modelo aparentemente aplicável e desejável. Ou seja, democracia desde então é sinônimo de democracia representativa e capitalista (Souza, 2006, pp.187 e 454).

Contemporaneamente à adoção desse modelo como o cânone único da democracia, ocorreram fenômenos que tornaram confusos os limites, até então rígidos, entre Estado e sociedade. Na ausência de fronteiras claras e de polarização entre sociedade e Estado, a representação também perde importância, pois deixa de ser o único instrumento de mediação entre dois reinos supostamente distintos.

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massas perderam a centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE: 2006, p.49).

Nesse diapasão é possível apontar uma crise da representação<sup>1</sup>, sem que isso explique por si só a necessidade expressa em diversas iniciativas pelo mundo afora – sobretudo nos países semiperiféricos – de maior participação popular na política. A sanha por participação pode ser mais bem explicada como uma reação à crise do estado social<sup>2</sup> e não apenas à crise da representação. Ademais, simplificar a questão pela oposição direta entre democracia representativa e democracia direta é um falso dilema (BENEVIDES: 1991, 22).

---

1 Campilongo (1988, p.51) enumera alguns fatores que contribuem para essa crise: 1-a perda da centralidade do conflito entre trabalho e capital que esvazia parcialmente a representatividade dos partidos políticos; 2- a excessiva fragmentação dos interesses sociais que torna ambígua a noção de bem comum; 3- o fenômeno das agregações transitórias que reúne sob uma mesma causa grupos políticos ou econômicos tradicionalmente opostos; 4- a perda de centralidade do circuito Governo-Parlamento como itinerário das decisões políticas e 5- a redução da política econômica à política conjuntural e de manobra monetária. Enquanto os partidos e parlamentos atuam com vista a importantes questões estruturais das políticas econômicas, deixam de fornecer respostas aos problemas conjunturais, ao dia-a-dia da vida econômica.

2 “Na medida em que o Estado e a sociedade não são mais vistos como tão antitéticos e separados, é possível, por exemplo, perceber que a política e o direito não se reduzem à política e ao direito estatais. Isto implica o reconhecimento de que a representação política estatal não tem nem o monopólio da representação social, nem a exclusividade da produção normativa. [...] A presença do Estado na ordem econômica, por sua vez, modifica o grau de demandas apresentadas às instituições representativas e o padrão de respostas, inclusive normativas do Estado. A expansão da cidadania como categoria inédita da vida política atual, incorpora as grandes populações ao processo político e coloca o tema da representação no centro dos debates sobre o fundamento do poder normativo: como tomar decisões vinculantes e legítimas em contextos sociais altamente complexos?” (Idem, p. 48).

Embora a representação política seja uma realidade atualmente incontornável, isso não impede que se busque aprimorar e diversificar este mecanismo com a conquista dos espaços públicos pela prática da participação direta dos diversos atores sociais. Participar é tomar parte, uma atitude de coordenação ou cooperação, de modo que não se advoga a substituição do Estado e suas instituições pela intervenção da totalidade dos cidadãos em assembléia. Não fosse pela impossibilidade numérica, restariam como advertência as poucas – mas suficientes - experiências históricas de totalitarismo. É que, frente às críticas aqui anotadas à “democracia representativa”, cobra atenção a necessidade de dar maior relevo ao substantivo do que ao adjetivo (BOBBIO, 1986).

Os pleitos dos movimentos e organizações sociais em geral - sobretudo num estado como o Brasil - sejam eles reivindicatórios de bens e serviços, de defesa de minorias ou interesses difusos e coletivos, sequer estão em oposição ao Estado ou às instituições. Quando muito confrontam posturas governamentais ou parlamentares minimamente responsivas aos seus anseios ou situações de fato implicadas na produção de injustiças sociais. Em geral, na vigência da CF88, o que buscam é apenas a efetivação de direitos fundamentais individuais ou sociais ali inscritos e desatendidos pelo sistema político, pelo Estado Democrático de Direito.

Se o Estado é já, em tese, democrático, faz-se necessária uma reviravolta nas instituições políticas democráticas que Bobbio (op. cit. p.55) resume na fórmula: “da democratização do estado à democratização da Sociedade”.

A relação entre as formas representativa e participativa da democracia ganha grande relevo na abordagem de Boaventura de Sousa Santos (2002, p.33) que, embora realce o antagonismo entre os dois projetos, surpreende ao propor que a solução do impasse está, não na exclusão, mas na complementaridade.

Em meu entender, um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta

complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.

Ainda quando sequer se questiona diretamente o modelo democrático representativo e liberal, como é o caso do estudo de Putnam (1993), há fortes indicativos da importância da participação do cidadão por meio do voto, da fiscalização, do controle, da cooperação, da solidariedade constituída nos diversos tipos de associativismos para o melhor desempenho das instituições e governos.

Trataremos em primeiro momento da participação popular via movimentos sociais, foco de resistência às práticas autoritárias e instrumento de reivindicação de direitos. Iremos, dando seqüência a uma linha cronológica, apreciar a participação do povo, através das diversas organizações da sociedade civil, como interlocutor do aparelho estatal na democratização de suas práticas e a participação institucionalizada em arranjos participativos que se tornaram possíveis com a democratização política nos anos oitenta, com a CF88 e, recentemente, o Estatuto da Cidade, como o orçamento participativo, os conselhos na gestão democrática das cidades, conferências e audiências diversas e outras formas de expressão que caracterizam a “participação cidadã” ou a “cidadania ativa”<sup>3</sup>.

A participação é fundamental, seja como meio de corrosão<sup>4</sup> dos resquícios autoritários presentes tanto no Estado como na sociedade civil, seja como canal de efetivação de direitos da cidadania e, ainda quando não seja bem-sucedida no alcance do maior bem para o maior número de cidadãos, tem uma função didática ou pedagógica para o cidadão que seria inatingível de outro modo (SOUZA, 2006, p. 260).

Os instrumentos que, à primeira vista podem parecer uma oferta vertical e descendente de cidadania, tratam-se antes de resposta jurídica à força política dos movimentos que

---

3 A expressão “participação cidadã” não é recente e já foi utilizada por Robert Dahl (1975) na década de 1970 e, mais recentemente, tornou-se corrente entre pesquisadores brasileiros como Vera Telles (1994) e Elenaldo Teixeira (2002). O termo “cidadania ativa” foi celebrizado, provavelmente, por Maria Victória de Mesquita Benevides (1991).

4 Assim se refere Ilse Scherer-Warren ao potencial transformador dos grupos sociais - sobretudo aqueles organizados em movimentos sociais - sobre práticas autoritárias que ocorrem tanto no nível da sociedade civil quanto do Estado propriamente dito. Vide SCHERER-WARREN (2005, p. 49).

se organizaram no seio da sociedade civil, antes e durante a democratização do país, com aspirações de modificar as feições do Estado.

Ilustra bem esse processo a forte mobilização popular durante o período da Constituinte para ter direito, primeiramente, de falar e, em seguida, o direito de falar das questões de seu interesse. Entre tantas, a questão urbana. Forte índice de cidadania, o direito a morar, locomover-se, recrear, gozar de meio-ambiente saudável e conviver na ágora, a praça pública, completa-se com a disposição de canais de participação na condução da coisa pública.

A ordem urbanística, não obstante tenha por objetivo crucial a questão urbana, os conflitos entre o direito à propriedade e sua função social, e a ordenação e planejamento das cidades com vistas à qualidade de vida e possibilidade de desenvolvimento, tem o óbvio viés político da qualidade dos espaços físicos de vida e convivência, lida com as pedras de toque da democracia, a liberdade e a igualdade, além do fato de a política urbana estar determinadamente ancorada no âmbito local, nas cidades ou municípios.

Reiteramos que, embora a política urbana e o direito à cidade e às condições dignas de habitação, sejam protagonistas neste estudo, não se trata, a rigor, de um trabalho de direito urbanístico, mas de um trabalho sobre as diversas formas de participação popular e seus efeitos na elaboração da lei e na gestão das cidades e das políticas públicas relativas à questão urbana.

Desse modo podemos definir nossos problemas de pesquisa:

- 1) Em que medida a mobilização social pela reforma urbana no período da Constituinte conseguiu impor suas demandas na formulação das diretrizes da política urbana na Constituição Federal de 1988 e mais adiante na sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade?
- 2) De que modo se organizaram os movimentos sociais ali corporificados? Necessitaram de algum tipo de apoio externo? Que forças atuaram em sentido contrário no interior do Congresso Constituinte?

3) A vinculação constitucional e legal da gestão das políticas urbanas à participação popular no âmbito do município tem sido instrumento hábil para fomentar a participação?

Acreditamos que esta pesquisa se encaminhe para as seguintes hipóteses:

1) A participação popular em matéria urbanística e nos demais temas da Assembléia Nacional Constituinte foi conquistada e legitimada ao longo do processo por intensa pressão dos diferentes movimentos sociais em diversas unidades da federação. As expectativas pela reforma urbana tinham um escopo bastante amplo que, em certa medida, lograram se refletir no ordenamento jurídico. O simples fato de ter sido incluído um capítulo a tratar do tema na Constituição pela primeira vez na história, corroboraria essa hipótese. Apesar do grande hiato entre o surgimento do capítulo constitucional e o Estatuto da Cidade, espera-se traçar na persecução da lei regulamentadora uma linha de atuação herdeira daquela que resultou no texto constitucional.

2) A intensa presença de movimentos sociais pela reforma urbana no âmbito da Constituinte foi uma reação à repressão política do regime militar aliada à profunda insatisfação com as condições de vida nas cidades em franca expansão causada pelo êxodo rural. Significa dizer que havia a consciência da necessidade de transformação e um forte clamor social. Mas será preciso considerar que algumas entidades como os sindicatos, associações de bairros e principalmente as organizações ligadas à Igreja Católica tiveram um papel de informação e organização imprescindíveis para que se chegasse ao nível de mobilização necessário para viabilizar as emendas populares na Assembléia Nacional Constituinte. Ao mesmo tempo a pesquisa histórica poderá oferecer base para o conhecimento do tipo de movimento que atuou em sentido contrário naquele episódio.

3) A participação popular é, hoje, um princípio constitucional especial. Há uma dialética entre os movimentos sociais, sociedade civil e o processo legislativo: a lei cria direitos que, à medida que são mais ou menos exercidos, exigem ajustes ou ampliações que serão a gênese lógica de outros direitos e assim sucessivamente. Assim, o factual crescimento da participação da sociedade civil na proposição e condução de políticas

tendentes a aumentar a sensibilidade dos poderes públicos em relação às demandas da população e a maior vinculação desses poderes na execução de medidas que melhor atendam a essas demandas corresponde ao amadurecimento da consciência da cidadania.

Nosso objetivo genérico é investigar e discutir a participação popular e os movimentos sociais em sua interação com a formulação da política urbana na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Tal objetivo se desdobra nos seguintes objetivos específicos: a) resgatar a memória da mobilização social relacionada à reforma urbana no período da ANC e no longo período em que transitou no Congresso Nacional aquela que seria a Lei 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade; b) analisar a relação entre as demandas apresentadas pelos movimentos reivindicatórios e as conquistas legais resultantes; c) analisar a genuinidade do caráter popular das mobilizações que geraram as emendas em matéria urbanística na Constituinte e na elaboração do Estatuto da Cidade e d) verificar indicativos do virtual atingimento de melhorias na gestão dos problemas urbanos.

Quanto à metodologia de pesquisa proposta, é preponderantemente bibliográfica e documental, combinando revisão de obras que forneçam referencial jurídico, político e sociológico para interpretação das práticas políticas dentro da sociedade democrática contemporânea, além de publicações diversas que auxiliem a aferir a repercussão dessas práticas no meio social e legal; exame da legislação, levantamento de documentos históricos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 e pensamento crítico a partir do conceito e da realidade empírica dos procedimentos participativos que antecederam e coexistiram com a Constituinte e sua influência sobre o capítulo constitucional da Política Urbana e pela implementação do Estatuto da Cidade.

## **II - A QUESTÃO URBANA**

## 2 A QUESTÃO URBANA

---

### 2.1 Cidade construída e cidade vivida

[...] a cidade está no homem  
quase como a árvore voa  
no pássaro que a deixa.

*Ferreira Gullar*

De início diremos que a cidade é um complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma importante concentração populacional não agrícola, dedicada a atividades de caráter mercantil, industrial, financeiro e cultural, ou, ainda, como o centro populacional organizado em forma de comunidade. Definição que reúne algumas facetas do objeto cidade: uma população, o seu comércio, sua indústria, seu dinheiro, sua cultura e a atividade político-social que faz dessa população um povo.

A estes elementos irão certamente se juntar outros mais, mas, por certo, não falamos aqui daquele que, em geral é o primeiro, quando não o único a ser lembrado. A cidade é um espaço construído, feito de praças, de prédios, de ruas e outras tantas coisas de cimento, ferro e asfalto.

Há uma obsessão pela cidade enquanto monumento e o que se pode fazer de concreto – literalmente – por ela. Mas a cidade é também uma prática, e, por isso, interessam-se por ela, além do arquiteto, o sociólogo, o filósofo e o jurista. Interessam-se todas as pessoas, pelo que podem dar e pelo que podem obter dela. A cidade é, portanto, mais do que metal e pedra, o que faz lembrar o poema de Bertolt Brecht, “Perguntas de um Operário que Lê”:

Quem construiu Tebas, a das sete portas?  
Nos livros vem o nome dos reis,  
Mas foram os reis que transportaram as pedras?  
Babilônia, tantas vezes destruída,  
Quem tantas a reconstruiu?  
Em que casas da Lima Dourada moravam seus obreiros?  
No dia em que ficou pronta a Muralha da China  
Para onde foram os seus pedreiros? [...].

No dizer de Tucídides “andrés gar polis” - o homem é a cidade (SARTORI, 1994, p.35). A palavra cidade provém do latim *civitas*, que se referia a uma comunidade autogovernada. Na antiga Grécia, esse tipo de comunidade independente – algo próximo de uma cidade-estado - era composta por um núcleo urbano e seu entorno. As cidades começaram a surgir quando os grupos de caçadores nômades adotaram uma vida sedentária e agrícola. Remontam a essa época a especialização e divisão do trabalho.

As cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária. Quer dizer, estas cidades só podem existir na base do *excedente* produzido pelo trabalho da terra. Elas são os centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se, portanto, também de um novo sistema social, mas *que não está separado do tipo rural*, nem é posterior a ele, pois os dois estão intimamente ligados no âmago do mesmo *processo de produção* das formas sociais, mesmo que, do ponto de vista destas próprias formas, estejamos em presença de duas situações diferentes (Castells, 2000, p.42, grifos do autor).

Desse modo, esses núcleos tornaram-se o lugar adequado tanto para o desenvolvimento do comércio e da indústria como para a arte e as ciências, desempenhando uma função essencial no nascimento das grandes civilizações. A transformação do conceito é progressiva, tal como é constante a transformação da cidade, e em razão disso há uma grande diversidade de definições, algumas com maior ênfase sobre os aspectos demográficos, físicos e estruturais, outras nos econômicos, outras, ainda, nos políticos; nenhuma delas, porém, exaustiva.

Assim, pode a cidade ser compreendida como centro populacional permanente, altamente organizado, com funções urbanas e políticas próprias; espaço geográfico transformado pelo homem pela realização de um conjunto de construções com caráter de continuidade e contigüidade. Espaço ocupado por uma população relativamente grande, permanente e socialmente heterogênea, no qual estão presentes as atividades de residência, de governo, industrial e comercial, com um grau de equipamento e de serviços que assegure as condições de vida humana (ROCHA, 1999, p.4).

Aristóteles considerava que o tamanho ideal das cidades não deveria ultrapassar os 5.000 habitantes de tal maneira que todos pudessem se conhecer. A realidade com a

qual lidamos é, sabidamente, bastante diversa daquela de Aristóteles, mas o critério numérico ainda está presente. José Afonso da Silva (2008, p.19), entre outros enfoques, formula um conceito quantitativo e demográfico de cidade, assim denominando os aglomerados urbanos com determinado número de habitantes, que seriam 2.000 em alguns países, 5.000 em outros, 20.000 para a ONU e 50.000 nos EUA.

Primeiramente cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode ser chamado de urbano. Para que assim se possa considera-lo é preciso que o mesmo atenda a certos requisitos, tais como: densidade demográfica; a presença de profissões urbanas relacionadas ao comércio e manufatura; economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios (Idem, p.24).

Daí extrai o autor três concepções ou pontos de vistas principais a partir dos quais é possível formular diferentes conceitos de “cidade”. Uma concepção demográfica, outra econômica e outra, ainda, segundo seus subsistemas. O primeiro aspecto, demográfico ou quantitativo, é aquele a partir do qual se considera a cidade como o aglomerado urbano com determinado número de habitantes. O aspecto econômico leva em consideração a capacidade da população local de satisfazer suas demandas diárias no mercado local. O terceiro aspecto considera cidade um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral.

Enfim, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.) (Idem, p. 26).

Dentro da seara legal, podemos nos valer do Código Tributário Nacional que, na seção em que regula o IPTU, também oferece em seu artigo 32, § 1º um entendimento do que seja zona urbana:

§ 1º - Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II- abastecimento de água;

III- sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Por via inversa, podemos definir o que não é urbano, ou seja, o que é rural. O artigo 4º do Estatuto da Terra – Lei 4.504/64 – em seu inciso I define assim a propriedade rural:

Imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Ainda amparados em José Afonso da Silva (Op. cit.), asseveramos que os conceitos de natureza econômica e demográfica não dão conta de definir as cidades brasileiras, pois estas são mais propriamente fruto de um conceito jurídico-político, cabendo melhor entendê-las como conjuntos de sistemas, tal que o centro urbano só passa a ser cidade quando o seu território se transforma em Município.

A cidade no Brasil é um núcleo urbano onde estão presentes, ao mesmo tempo, um sistema político-administrativo e um econômico não-agrícola - embora às vezes diretamente relacionado com este - familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população. A característica chave da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Não é casual o emprego do vocábulo “cidade” em vez de Município, vez que este é o ente político que pode reunir dentro de seu território tanto a zona rural como a urbana. Assim, para ser cidade um centro populacional deve atender a dois elementos essenciais: um conjunto de edificações destinadas à moradia da comunidade, bem

como onde realizam suas atividades produtivas, comerciais, industriais e intelectuais e equipamentos públicos ou bens públicos e sociais com a função de atender às necessidades dos habitantes, tais como escolas, hospitais, parques, igrejas, mercados, bancos etc.

## **2.2 Urbanização – mais do que a transformação da paisagem**

O termo urbanização designa um processo de crescimento populacional nos núcleos urbanos em proporção superior à população rural. Não se trata apenas de crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. É, portanto, fenômeno típico da sociedade industrializada. A revolução industrial gerou a urbanização, transformando os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados de habitações espremidas e precárias (SILVA, 2006, p. 26).

Para Milton Santos (2006, p. 168), a cidade é o lugar da multiplicidade de formas de escassez e de abundância, onde a pobreza e a riqueza se revelam e proliferam:

As formas novas, criadas para responder a necessidades renovadas, tornam-se mais exclusivas, mais endurecidas, material e funcionalmente, mais rígidas tanto do ponto de vista das técnicas implicadas como de sua localização. Passamos de uma cidade plástica a uma cidade rígida. O endurecimento da cidade é paralelo à ampliação da intencionalidade na produção dos lugares, atribuindo-lhes valores específicos e mais precisos, diante dos usos preestabelecidos. Esses lugares, que transmitem valor às atividades que aí se localizam, dão margem a uma nova modalidade de criação de escassez, e a uma nova segregação. Esse é o resultado final do exercício combinado da ciência e da técnica e do capital e do poder, na reprodução da cidade.

Entre outros problemas, a expansão urbana sobrecarrega equipamentos e infraestruturas urbanas, ameaça o patrimônio paisagístico e cultural, gera elevação do preço da terra urbana, agrava a exclusão social e a violência urbana, descaracteriza o espaço rural produtivo e as reservas de recursos naturais, induz formação e aceleração de processos erosivos, degradação de mananciais de água, contaminação de cursos de água por efluentes sanitários sem tratamento e por resíduos sólidos.

Embora a desordem seja uma das primeiras características apontadas como consequência da urbanização, sobretudo nas metrópoles e megalópoles dos países em

desenvolvimento, é preciso compreender que essa desordem não é destituída de uma lógica subjacente. Tal como afirma Manuel Castells (2000, p.46):

A “desordem urbana” não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial. O racionalismo técnico e a primazia do lucro resultam, por um lado, na anulação de toda diferença essencial entre as cidades e na fusão dos tipos culturais nas características globais da civilização industrial capitalista; e por outro lado, no desenvolvimento da especialização funcional e na divisão social do trabalho no espaço, com uma hierarquia entre os diferentes aglomerados e um processo de crescimento cumulativo, derivado do jogo das economias externas.

O autor (Op. cit. p.45) explica que essa mecânica é originária do desenvolvimento do tipo de produção capitalista que data da primeira revolução industrial e se apóia sobre dois conjuntos de fatores fundamentais: primeiramente a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes a fim de proporcionar força de trabalho para a industrialização e, em seguida, a passagem da economia doméstica à da manufatura e desta à economia de fábrica. Conseqüentemente ocorre a concentração de mão-de-obra, formação de um mercado e de um meio industrial.

Porém, uma tal análise pode sugerir a idéia de que a urbanização é um efeito colateral, acidental ou contingente do processo de industrialização. Na realidade, apenas reúne as causas mais prováveis da aparente irracionalidade das cidades, essa sim um efeito colateral do processo de industrialização. Bem sugere a ordem de importância dos fenômenos urbanização e industrialização a análise de Lefebvre (2009, p.137):

O duplo processo de industrialização e de urbanização perde todo seu sentido se não se concebe a sociedade urbana como objetivo e finalidade da industrialização, se se subordina a vida urbana ao crescimento industrial. Este fornece as condições e os meios da sociedade urbana. Proclame-se a racionalidade industrial como necessária e como suficiente e se estará destruindo o sentido (a orientação, o objetivo) do processo.

O autor prossegue asseverando que a urbanização surge no início, negativamente como um produto da industrialização, caracterizando uma “explosão da cidade tradicional, de sua morfologia, de sua realidade prático-sensível. Após o que, está-se

perto da obra” (Idem). Significa dizer que a sociedade urbana vai se assentando sobre as ruínas da cidade antiga e do seu entorno agrário e, mais, que no curso desse processo, a relação entre industrialização e urbanização se modifica, inverte-se para a consolidação da lógica que, desde o início, segundo o autor, orienta essa relação.

A cidade deixa de ser o recipiente, o receptáculo passivo dos produtos e da produção. O *centro de decisão*, aquilo da realidade urbana que subsiste e se fortalece na sua deslocação, entra a partir de então para *os meios da produção e para os dispositivos da exploração do trabalho social* por aqueles que detêm a informação, a cultura, os próprios poderes de decisão (Idem, grifos do autor).

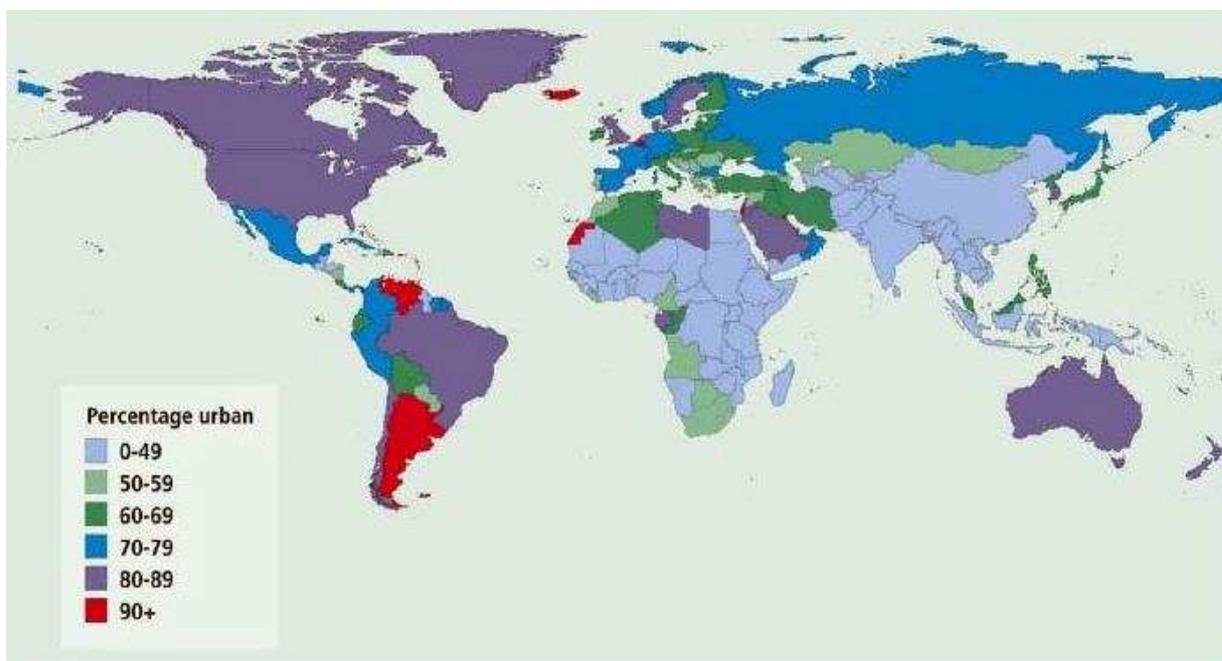
Na virada do século XIX para o XX havia 11 aglomerações de mais de 1 milhão de habitantes. No ano 2000 elas já eram 350. Nesse mesmo ano, 35 cidades ultrapassavam o patamar dos 10 milhões de habitantes (UN-Habitat). A população urbana mundial que no ano 1900 era de 10%, já beira os 60%. Levando em consideração que 175 das cidades com mais de 1 milhão de habitantes estão situadas na África, Ásia e América Latina, é preciso atentar para o fato de que não há uma correspondência direta entre crescimento e desenvolvimento ou – como a maioria dessas cidades encontra-se nos chamados países emergentes ou em desenvolvimento – os desenvolvimentos quantitativo e qualitativo não andam necessariamente juntos.

A questão urbana reside na difícil relação entre crescimento e desenvolvimento qualitativo, que é mais do que uma crise de recursos ou um problema técnico ou logístico. A questão urbana é também uma questão social e econômica, pois é a problemática da cidade como espaço de reprodução da força de trabalho. E, nesse, sentido, falar de desenvolvimento já não significa necessariamente falar de uma passagem do rural ao urbano.

Ao nível das formas espaciais, não há somente a “cidade” e a “aldeia” para se estabelecer essa diferença, mas, antes, uma grande diversidade de formas (“aldeia”, “burgo”, “cidade média”, “capital regional”, “grande aglomeração”, “metrópole”, “megalópole” e outros termos utilizados pelos geógrafos) que remetem a uma diferenciação de formas espaciais e, portanto, a uma pluralidade de unidades “espaciais”, de unidades de consumo coletivo, irredutíveis a uma pura dicotomia em termos de rural/urbano (CASTELLS, op. cit. p. 558, grifos do autor).

## Porcentagem da população mundial vivendo em áreas urbanas

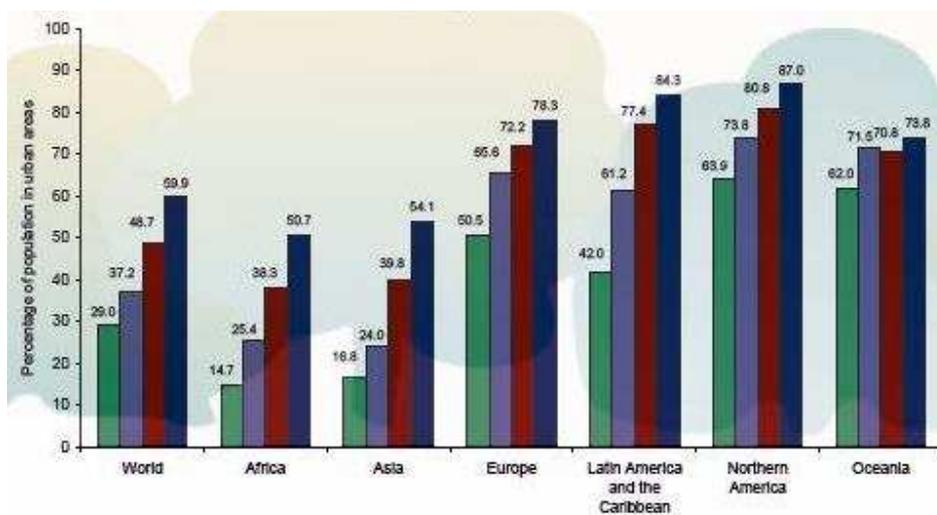
Fonte ONU - 2005



- Gráfico 1 -

## Porcentagem da população mundial vivendo em áreas urbanas

Fonte ONU - 2005



- Gráfico 2 -

### 2.3 O Brasil urbano

No Brasil, a população urbana que em 1940 era de 31,3%, passou a 45% em 1960, ultrapassou os 50% em 1970, atingiu 70% na década de 1980, estando hoje em torno dos 80% (IBGE, 2000). O êxodo rural acelerado e o avanço do urbano sobre o campo acarretaram os problemas que constituem o nó górdio que é a questão urbana no Brasil.

Na década de 70, no Brasil, o meio urbano teve como característica marcante a periferização da população pobre. Esse segmento foi obrigado a instalar-se em locais pouco ou nada favorecidos por equipamentos urbanos, comunitários e de infra-estrutura, pois nesses locais e pela ausência desses melhoramentos, o preço da terra era acessível. Daí a intensa proliferação de favelas e loteamentos clandestinos. Além disso, outra causa pode ser apontada. A legislação urbanística, altamente restritiva, resulta em que a população mais pobre, não tendo condições materiais de atender a tais exigências, termina por edificar e aceitar loteamentos sem qualquer condição física de abrigar condições destinadas à moradia (MACRUZ, 2002, p.12).

A maior aceleração da urbanização verificou-se justamente no período de retração da expansão da economia brasileira o que tornou especialmente perversa a inflação dos grandes centros, que se converteram, em vez de centros de progresso e desenvolvimento, em modelos de desigualdade e local por excelência da reprodução das injustiças sociais.

Em busca de solução para os numerosos problemas emergentes do processo de urbanização, apela-se comumente para o ideário da urbanificação que é o processo deliberado e planejado de correção da urbanização, um processo de renovação. Em conclusão, a urbanização seria o mal para o qual a urbanificação seria o remédio.

Com relação aos problemas urbanos, podemos dizer que eles existem apenas por uma falta de racionalidade e honestidade do governo ou dos cidadãos. A racionalidade seria alcançada através de estudos sistemáticos, sérios e tão científicos quanto possível, que dissecariam os problemas, indicando-lhes a melhor solução. Desse modo, a mera ignorância da realidade dos fatos a ser superada através de análise sistemática seria a causa básica do estado caótico das cidades (CAMPOS FILHO, 2001, p.5).

Entretanto, a mencionada racionalização dificilmente emergiria apenas de um planejamento técnico-científico rigoroso, como pode sugerir uma primeira leitura da citação acima. O diagnóstico da “realidade dos fatos” deve considerar muito mais do que aspectos técnicos e, certamente, não pode ser contaminado por interesses menos plurais do que o da totalidade dos cidadãos. Esse tipo de diagnóstico, além da “análise sistemática”, depende da maior correspondência possível com a complexidade das necessidades dos cidadãos.

O desenvolvimento urbano pode ser entendido em seu aspecto quantitativo, que é o crescimento da população e da área ocupada, e o qualitativo, que consiste na melhoria da estrutura urbana, com a proteção dos recursos naturais e melhores índices de rendimento dos fatores de produção, o que repercute na qualidade de vida dos moradores.

O crescimento de uma cidade causa mudanças sociais, econômicas e ambientais, que sempre repercutem de algum modo em seu entorno. Se for apenas quantitativo, sem o necessário planejamento e organização, pode ocasionar problemas de ordem econômica, tais como a intensa especulação imobiliária; ocupação ilegal das periferias e custo elevado dos serviços básicos ou de ordem social: segurança, educação, saúde, lazer e cultura, além dos de caráter ambiental como a poluição hídrica, poluição atmosférica, o acúmulo de lixo em locais não apropriados, a falta de áreas verdes, erosões, deslizamentos, enchentes, assoreamentos etc.

O desenvolvimento qualitativo, que acreditamos ser o objetivo expresso nos artigos 182 e 183 da Magna Carta, bem como do Estatuto da Cidade, é sinônimo de desenvolvimento sustentável e inclusivo. O que se almeja é que, mesmo diante de um crescimento da população, isso não signifique comprometer a qualidade de vida e o meio ambiente das atuais e futuras gerações, além da inegável necessidade de se reparar erros do passado, é dizer, promover uma verdadeira reforma urbana, corrigindo distorções e recuperando a função sócio-ambiental da estrutura que já existe.

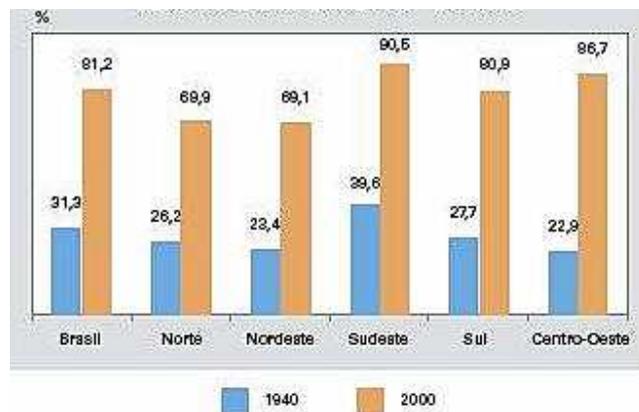
O aludido desenvolvimento sustentável implica crescimento econômico com qualidade de vida e justiça social. Deve-se, para tanto, buscar alternativas e formas de

crescimento econômico que não sejam tão agressivas ao ambiente e capazes de minorar seus efeitos nocivos, sem, contudo, desprezarem a justiça social e a qualidade de vida.

A *Agenda 21* – um dos mais importantes documentos produzidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro (ECO 92) - propõe transformações significativas nos valores e na cultura que fundamentam nossa vida em sociedade, estimulando mudanças em seus modos de produção e consumo. No mesmo sentido, a Agenda Habitat, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos – Habitat II, realizada em Istambul, em junho de 1996, assenta como direitos fundamentais o direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável das cidades.

### Comparação Urbanização no Brasil entre 1940 e 2000 por região

IBGE – Censo 2000



- Gráfico 3 -

#### 2.3.1 Moradia: o “x” da questão

A habitação é, dentre os elementos que compõe o feixe de direitos que convencionou-se denominar direito à cidade, o mais básico e aquele que mais influencia a equação da questão urbana. Morar é uma necessidade básica do ser humano e um direito elementar do cidadão. Podemos afirmar com Pochmann (2005, p.80) que é senso comum que o Brasil sofre uma complexa crise habitacional, tanto nos grandes centros

como nas regiões onde o fluxo de capital é menor. “Nas grandes cidades, esta crise é observada na periferia e também nas regiões centrais deterioradas”.

O problema agravou-se na década de 1990, quando o desemprego sofreu aumento expressivo com o conseqüente empobrecimento da classe trabalhadora, além da especulação imobiliária e a falta de uma política habitacional voltada para garantir moradia para quem não possui e para a melhoria das condições das existentes em situação precária (Idem).

O conjunto de indicadores relevantes para se aferir as condições habitacionais de um local forma-se a partir de um núcleo universalmente aceito: propriedade, acesso a infra-estrutura, densidades, qualidade da moradia, superfície construída. A este núcleo básico de indicadores adicionam-se medidas mais sofisticadas, relativas às áreas livres, acesso à infra-estrutura social, como escolas, comércio, lazer e cultura, segregação por renda, etnia e/ou grupo etário, e outras (PASTERNAK, 2007, p.233).

As necessidades habitacionais não se podem mensurar apenas por dados quantitativos, pois há diferenças para os diversos setores sociais, além de se transformarem historicamente. O próprio conceito de déficit habitacional, que é um instrumento precioso para a definição de políticas, é objeto de discussões.

Pasternak (Idem) cita a metodologia da Fundação João Pinheiro que considera que o déficit está ligado diretamente às deficiências de estoque de moradias que engloba tanto as moradias sem condições de serem habitadas, devido à precariedade das construções ou em razão de terem sofrido desgaste da estrutura física e que necessitam ser repostas, quanto à necessidade de incremento decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. “Assim, tem-se claramente duas parcelas para o cálculo deste déficit: a de reposição do estoque [...] e a do incremento do estoque” (Idem, p.234).

A habitação é um tipo de mercadoria especial, diferente do pão, do automóvel, do remédio. Sua especificidade se deriva da relação que tem com a terra. Especialmente por não se tratar de terra nua, mas dotada de infra-estrutura: redes de água, energia elétrica, esgoto, drenagem, transporte coletivo, equipamentos de educação, saúde e

abastecimento. “Trata-se, portanto, de um pedaço de cidade. No Brasil, a maioria da população urbana de baixa renda está excluída da cidade formal” (MARICATO, 2009, p.1).

Dentre as questões urbanas que se explicitaram no país na segunda metade do século XX, uma das principais é a precariedade habitacional que, embora seja quase constitutiva das cidades brasileiras, vem assumindo contornos cada vez mais graves desde a década de 1980, quando se inicia o período de estagnação da economia do país. Essa precariedade se expressa de várias formas: nas favelas, que ocupam praças, morros, mangues e beiras de córregos em cidades de todos os tamanhos, mas que nas grandes cidades assumem as maiores extensões e densidades; no superadensamento dos cortiços em regiões centrais e intermediárias das cidades; nas urbanizações longínquas dos loteamentos irregulares e clandestinos, desprovidas de infra-estrutura e equipamentos públicos; nas ocupações irregulares das áreas ambientalmente frágeis (CYMBALISTA & MOREIRA, 2006, p. 32).

Na década de 1960 foram criados mecanismos financeiros para captação de recursos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), constituindo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Um percentual da poupança dos trabalhadores era transferido ao Banco Nacional de Habitação (BNH). “Em 1985 [...] o governo federal desmontou o sistema SFH/BNH, iniciando um período de indefinição da política habitacional em nível nacional. Em 1986, ele [BNH] foi fechado e seus contratos e fundos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal” (Idem, p.31).

A atuação do BNH foi decepcionante do ponto de vista social. Apenas 33,6% das moradias foram destinadas às camadas populares. A mais desfavorecida, na faixa entre um e três salários mínimos, teve acesso a menos de 6% do total de unidades habitacionais, podendo-se afirmar, por isso, que era um programa “redistributivo às avessas” (RIBEIRO & AZEVEDO, 1996).

Tal política, atuando como um mecanismo suplementar de concentração de renda, contribuiu para aprofundar a segregação social e a exclusão social. A política implantada foi, bastante criticada, [...] mas ao mesmo tempo lembrada como sendo [...] a única realmente estruturada no Brasil (CYMBALISTA & MOREIRA, 2006, p.35).

Desde então, deu-se o fortalecimento da CEF. Do ponto de vista da participação social, considerando a prioridade ao aspecto financeiro, o beneficiário da política transforma-se em contratante de um empréstimo (Idem, p.36).

Excluídos do mercado legal e privado que detém o monopólio das boas localizações, os mais pobres são compelidos a se fixar no que sobra: mangues, várzeas, encostas de morros, dunas, matas, zonas de manancial etc. (Idem, p.2) formando uma outra cidade – a ilegal – que se estende pela periferia. Além da precariedade do ponto de vista legal, essa outra cidade carece dos bens e serviços básicos, dificulta o acesso ao trabalho e à educação e expõe os seus moradores a riscos que de tempos em tempos geram as tragédias que alimentam os noticiários.

É por esse motivo, pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais têm sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro, mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. Grandes fortunas no Brasil se fizeram sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano, mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade (MARICATO, idem).

As cidades brasileiras são uma expressão da estrutura social dividida entre cidadãos e não-cidadãos. Seu modelo de produção e gestão resulta da combinação de processos de concentração territorial nas metrópoles, segregação urbana e exclusão sócio-econômica que se refletem ou se reproduzem numa nova ordem sócio-espacial.

**Brasil - Características dos Domicílios**  
IBGE - 1999

Características dos domicílios	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes		
	Total (1)	Situação do domicílio		Total (1)	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural (2)		Urbana	Rural (2)
<b>Total</b>	<b>42 851 326</b>	<b>34 870 828</b>	<b>7 980 498</b>	<b>159 520 661</b>	<b>127 025 290</b>	<b>32 495 371</b>
<b>Abastecimento de água</b>						
Com canalização interna	36 682 719	32 542 110	4 140 609	133 850 773	117 764 701	16 086 072
Rede geral	32 620 944	31 100 573	1 520 371	118 462 013	112 349 966	6 112 047
Outro	4 060 456	1 440 751	2 619 705	15 383 762	5 410 803	9 972 959
Sem declaração	1 319	786	533	4 998	3 932	1 066
Sem canalização interna	6 168 058	2 328 718	3 839 340	25 667 691	9 260 589	16 407 102
Rede geral	1 566 231	1 100 682	465 549	6 426 933	4 397 479	2 029 454
Outro	4 601 294	1 227 503	3 373 791	19 239 159	4 861 511	14 377 648
Sem declaração	533	533	-	1 599	1 599	-
Sem declaração	549	-	549	2 197	-	2 197
<b>Esgotamento sanitário</b>						
Tinham	39 219 866	33 868 388	5 351 478	144 502 473	123 272 856	21 229 617
Rede coletora	18 679 655	18 318 875	360 780	65 780 974	64 329 749	1 451 225
Fossa séptica	9 015 342	8 072 487	942 855	33 035 788	29 417 431	3 618 357
Outro	11 518 462	7 472 343	4 046 119	45 661 341	29 509 447	16 151 894
Sem declaração	6 407	4 683	1 724	24 370	16 229	8 141
Não tinham	3 630 911	1 002 440	2 628 471	15 015 991	3 752 434	11 263 557
Sem declaração	549	-	549	2 197	-	2 197
<b>Banheiro ou sanitário</b>						
Tinham	39 219 866	33 868 388	5 351 478	144 502 473	123 272 856	21 229 617
De uso exclusivo	38 424 733	33 187 137	5 237 596	141 808 891	121 000 020	20 808 871
Comum a mais de um	783 306	671 810	111 496	2 643 179	2 235 687	407 492
Sem declaração	11 827	9 441	2 386	50 403	37 149	13 254
Não tinham	3 630 911	1 002 440	2 628 471	15 015 991	3 752 434	11 263 557
Sem declaração	549	-	549	2 197	-	2 197
<b>Destino do lixo</b>						
Coletado diretamente	30 884 127	29 626 038	1 258 089	111 542 261	106 568 865	4 973 396
Coletado indiretamente	3 364 166	3 061 076	303 090	12 687 403	11 497 929	1 189 474
Outros	8 601 573	2 183 056	6 418 517	35 286 220	8 956 675	26 329 545
Sem declaração	1 460	658	802	4 777	1 821	2 956
<b>Iluminação elétrica</b>						
Tinham	40 603 098	34 583 334	6 019 764	150 289 520	125 979 982	24 309 538
Não tinham	2 243 915	283 730	1 960 185	9 216 697	1 033 061	8 183 636
Sem declaração	4 313	3 764	549	14 444	12 247	2 197
<b>Telefone</b>						
Tinham	16 091 429	15 453 895	637 534	57 161 290	54 730 061	2 431 229
Não tinham	26 741 122	19 399 773	7 341 349	102 296 397	72 238 718	30 057 679
Sem declaração	18 775	17 160	1 615	62 974	56 511	6 463

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999. Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, v. 21, 2000.

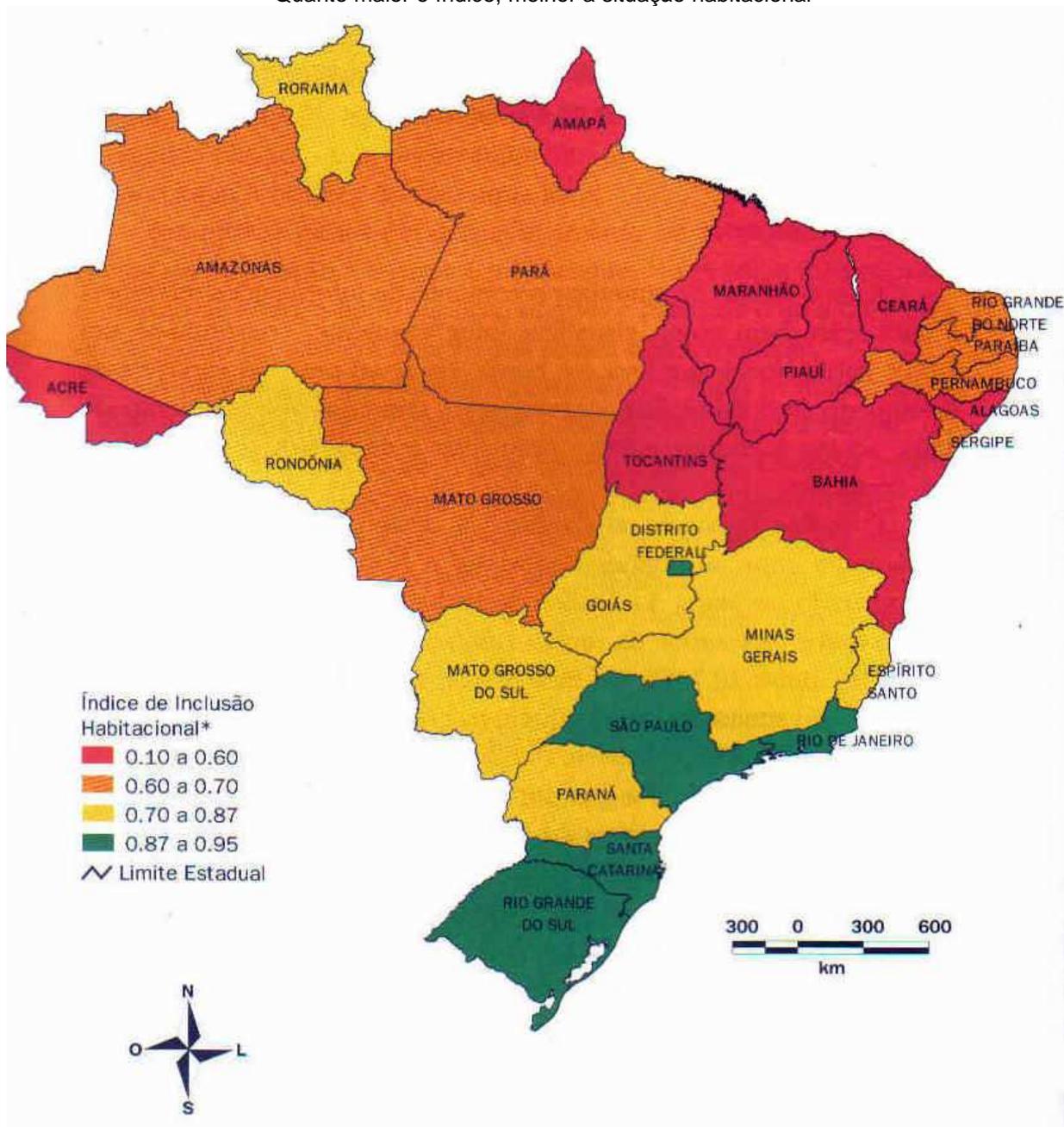
(1) Exclusive os dados da zona rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive os dados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

- Tabela 1 -

### Índice de Inclusão Habitacional no Brasil

Fonte: Atlas da Exclusão Social com base em dados da PNAD, 2002

\* Quanto maior o índice, melhor a situação habitacional



- Gráfico 4 -

## 2.4 Que Reforma Urbana?

Marcelo Lopes de Souza (2006, p.213) adverte que a expressão “reforma urbana” é alvo de uma disputa ideológica. É utilizada, correntemente, como sinônima de “reforma urbanística”, cujo significado se resume a um projeto de remodelação do espaço a fim de melhorar a sua funcionalidade e embelezar a cidade. Porém, reforma urbana é empregada também, desde os anos 1960 com sentido diverso.

[...] reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípua de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbanos (Idem).

Nesta outra acepção, trata-se de uma inversão de prioridades para reduzir as disparidades infra-estruturais de modo que se privilegie os bairros e demais espaços pobres e não os ricos “a reforma urbana tem portanto um alcance revolucionário. Tal como a reforma agrária, [...] a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante” (LEFEBVRE, 2009, p.140).

A esta altura já ficou claro que, do mesmo modo que nossa compreensão do urbano não se restringe ao seu aspecto físico e espacial, nossa abordagem não pode se restringir a uma compreensão meramente espacial e estética da reforma urbana. Falamos de fato de uma concepção intelectual e moral da sociedade que não admite a cidade como o lugar da reprodução do lucro de poucos e da espoliação de muitos. Essa concepção implica – no dizer de Haroldo Abreu (1986, apud SILVA, 1994, p.7) uma “nova ética urbana”.

De modo que a resposta à pergunta que intitula este tópico pode ser aquela dada por Luiz César de Queiroz Ribeiro (1986, p.21):

Trata-se de uma nova ética social (entendida enquanto valores básicos que devem orientar a vida na cidade). Esta ética pretende politizar a discussão sobre a cidade e ao mesmo tempo servir de plataforma

política aos movimentos sociais urbanos fornecendo um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas.

Essa perspectiva que, em grande medida animava o espírito das articulações de movimentos populares sobre a questão urbana à época da Assembléia Nacional Constituinte, continua a ser um horizonte a ser perseguido. Ela visava à condenação das práticas econômicas que tornam a cidade objeto de lucro e que impedem o acesso a ela sem o pagamento de caro tributo ao sistema de mercantilização do solo urbano. “Os que não podem pagar [...] são obrigados a habitar simulacros de cidade, verdadeiros guetos sociais” (Idem).

Em outro ponto deste trabalho lembraremos da opção preponderante e recorrente - presente na CF88, inclusive - por diretrizes para um desenvolvimento urbano, descomprometido com o espinhoso olhar para trás, reticente em conceder maior potencial de redistributividade aos marcos legais, pois desenvolvimento é sempre algo futuro ou de um dado momento em diante. Ana Amélia da Silva (1994, p.11) já advertia para uma armadilha contida na confusão entre as expressões “reforma urbana” e “desenvolvimento urbano”.

Este último termo tem servido para mascarar a questão da desigualdade na apropriação do espaço urbano, enquanto que a concepção de Reforma Urbana visa romper com uma imagem muito em voga nos anos 60/70, onde a ideologia racionalizadora do planejamento urbano se inseria na lógica desenvolvimentista adotada no país.

Se a questão urbana é uma questão social, a proposta de reforma social a contento seria aquela “cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo” (RIBEIRO, 1994, p.261), a reforma urbana é um de seus eixos.

Amparado na concepção de que o espaço é a arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública (Idem).

Tais políticas, segundo Ribeiro (Op. cit. p.262) se fundam na efetividade de preceitos hoje inscritos no Estatuto da Cidade, como a gestão democrática da cidade, fortalecimento do controle público sobre o uso do solo urbano através da aplicação de

instrumentos de política urbana norteados pelo princípio da função social da propriedade e inversão da prioridade dos investimentos a fim de reduzir desigualdades, este último, possivelmente alcançável pelo fortalecimento de institutos como o orçamento participativo. Os ganhos legislativos, sabemos, não operam milagres e só se traduzem em conquistas com a pronta atuação da sociedade.

[...] quanto mais lentas ou postergadas são a estabilização econômica e a reforma social, e quanto maior é o apelo às fórmulas mágicas e às políticas de feitiços para neutralizar as conseqüências geradas pela frustração e falta de esperança acumuladas, mais as desigualdades se agravam e mais se debilita o acordo moral básico do qual dependem a manutenção da ordem democrática e o funcionamento da economia (FARIA, 1994, p. 128).

Rolnik (2003, p.13) explica que, mais do que definir quais as formas permitidas de apropriação do espaço e regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder já que “a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação”.

O Direito Urbanístico possui como objetivo direto a ordenação e planejamento dos espaços urbanos, ou seja, disciplina a atuação do Poder Público para utilização dos espaços habitáveis. As normas urbanísticas são estabelecidas em função da propriedade urbana e do adensamento das cidades (Idem, p.19).

Desse modo, ainda quando não logre determinar sua forma final, é, de fato, uma forte referência cultural da cidade. A verdadeira fonte do sucesso político, financeiro e cultural da legislação urbanística - sobretudo em São Paulo, onde riqueza e poder sempre estiveram bastante concentrados – vem de sua ineficácia em regular a construção da cidade (Idem, p.14).

A autora corrobora a afirmação de Castells (2000, p.46), já mencionada neste trabalho, ao afirmar que o conhecimento da história centenária de nossas cidades possibilita entender que suas péssimas condições urbanísticas tem uma lógica e que, diversamente do senso comum, não se devem simplesmente à falta de planejamento,

mas sim a um pacto territorial que comanda o desenvolvimento da cidade e que a impede de crescer “com graça, justiça e beleza” (Rolnik, Op. Cit. p.14).

Na descrição do desenvolvimento das metrópoles brasileiras Schmidt (1982) identifica a severa discriminação espacial expressa na segregação entre a burocracia nascente e os trabalhadores envolvidos na construção das cidades e menciona, entre outras, Belo Horizonte, Goiânia e, mais tarde Brasília, todas cidades planejadas.

A experiência brasileira contemporânea é marcada pelo esforço de desenvolver uma política urbana de âmbito nacional, com marcada ênfase nas áreas metropolitanas. Considerando as políticas desenvolvidas no século passado [XIX] no curso de um conduto geral direcionado à modernização de um país emergente do colonialismo sob o capitalismo mercantil, o analista pode detectar algumas conexões entre passado e presente. Essa continuidade histórica tem sido efetuada por atores públicos e privados em resposta aos impulsos criados pelas forças econômicas internacionais e pelos interesses nacionais (Idem, p.2, tradução livre).

Para Flávio Villaça (1999), que efetuou estudo sobre o planejamento urbano no Brasil desde 1897 até o final do século XX, o planejamento urbano *latu sensu* reúne:

- Planejamento strictu sensu;
- Zoneamento;
- Planejamento de cidades novas;
- Urbanismo sanitarista.

Saboya (2008) estabelece uma relação entre o autor mencionado e Maria Cristina da Silva Leme (1999), para formular uma divisão geral das etapas pelas quais o planejamento urbano passou no Brasil:

- 1ª fase – planos de embelezamento (1875 – 1930);
- 2ª fase – planos de conjunto (1930 – 1965);
- 3ª fase – planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971);
- 4ª fase – planos sem mapas (1971 – 1992).

#### 2.4.1 Primeira fase – planos de embelezamento

“Foi sob a égide dos planos de embelezamento que surgiu o planejamento urbano (*latu sensu*) brasileiro” (VILLAÇA, 1999, p. 193). Tais planos eram filiados à tradição européia, e consistiam basicamente no alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais – fenômeno a que Rolnik (2003, p. 37) se refere como “proibição genérica de pobres no centro da cidade” - implementação de saneamento, parques e praças (VILLAÇA, 1999; LEME, 1999). Leme também faz menção à criação de uma legislação urbanística nesses planos.

Rolnik (2003) aponta para a ênfase em preocupações higienistas no final do século XIX, pautada pela erradicação de moradias insalubres e constam dos planos de 1886 as primeiras referências aos “cortiços” em São Paulo. Estes foram os alvos preferenciais da modernização, também no Plano de Melhoramentos do Rio de Janeiro de 1875, dando lugar ao traçado de novas avenidas que conectariam partes importantes da cidade (SABOYA, 2008).

Representante emblemático desse período foi o Engenheiro Saturnino de Brito, que realizou planos de saneamento para várias cidades brasileiras. Em algumas delas, os planos também incluíam diretrizes para a expansão urbana, como foi o caso de Vitória (1896), Santos e Recife (1909-1915) (Idem).

Pereira Passos, que havia participado da elaboração do Plano de Melhoramentos de 1875, ao tornar-se prefeito do Rio de Janeiro adotou uma nova versão do plano, publicada em 1903, e que previa uma série de obras para o embelezamento da cidade (LEME, 1999, p. 24).

Até então, os planos podiam ser expostos ao conhecimento geral antes de serem implementados e eram efetivamente levados a cabo. A classe dominante exercia uma hegemonia incontestável, o que possibilitava impor o conjunto de soluções que lhe parecesse mais adequado, sem a necessidade de mascarar suas verdadeiras intenções (VILLAÇA, 1999).

#### 2.4.2 Segunda fase – planos de conjunto ou superplanos

Nas primeiras décadas do século XX os planos passaram a ser pensados para toda a cidade conjuntamente, levando em conta a integração das diretrizes para todo o território do Município. A preocupação apenas com a beleza cede lugar à funcionalidade, visando os transportes (Idem) e a articulação entre centro e bairros através de sistemas de vias e de transportes (LEME, 1999).

Tal é o perfil do Plano de Avenidas de Prestes Maia, de 1930. O plano tratava sobre vários aspectos do sistema urbano como estradas de ferro e metrô, além da legislação urbanística, embelezamento urbano e habitação, dando, porém, para fazer jus ao nome, maior ênfase às avenidas monumentais (VILLAÇA, 1999). A cidade concentrada e basicamente dependente do transporte por bondes e ônibus, se dispersou espacialmente e passou a privilegiar o transporte por automóvel.

O Plano Agache, para o Rio de Janeiro, também foi elaborado em 1930. Esse plano corresponde ao conceito de transição dos planos de embelezamentos para os superplanos, que seriam desenvolvidos nas décadas de 60 e 70. Ele agrega a idéia de cientificismo à elaboração de planos urbanos, imputando à ciência e à técnica a solução dos problemas da cidade, baseando-se em minucioso diagnóstico dos problemas da cidade (SABOYA, 2008). Há um “detalhado conjunto de leis urbanísticas [...] versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana” (VILLAÇA, 1999). Entre os temas tratados no plano de Agache estão a remodelação imobiliária, o abastecimento de água, a coleta de esgoto, o combate a inundações e a limpeza pública.

#### 2.4.3 Terceira fase – planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)

Segundo Villaça (1999), a terceira fase corresponde à incorporação de aspectos econômicos e sociais aos físico-territoriais. Os planos se caracterizam pelo distanciamento entre as propostas e as possibilidades de que essas propostas sejam efetivamente implementadas, por outro; pelo conflito entre propostas mais abrangentes e estruturas administrativas setorializadas e especializadas; dificuldades e indefinições

quanto à aprovação dos planos, já não condicionados apenas à vontade do Executivo, mas também da alçada do Legislativo.

“Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação” (VILLAÇA, 1999, p. 214).

O Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro, de 1965, possuía “quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – são de *implementation* e uma única, a 375, é de *recommendations*” (Idem, p. 213).

#### 2.4.4 Quarta fase – planos sem mapas (1971 – 1992)

A orientação do planejamento nesse período passa a ser menos pretensiosa, abrindo mão dos diagnósticos técnicos extensos e, até mesmo, dos mapas que tradicionalmente espacializavam as propostas (SABOYA, 2008), em razão da ineficácia dos planos do passado que, não obstante seu nível de detalhamento, não chegavam a ser implementados e acabavam sendo abandonados pelas administrações subseqüentes.

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes (VILLAÇA, 1999, p. 221).

### **III - ESPAÇO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO**

### 3 ESPAÇO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO

---

Civilização é, antes de mais nada,  
vontade de convivência.

*Ortega y Gasset*

#### 3.1 O Espaço Público

A fim de definir o modelo teórico a partir do qual estamos procedendo à análise da participação e da reforma urbana na história jurídica e política recente do Brasil, começaremos por uma definição do espaço público como arena onde ocorre a interação entre os atores sociais reverberando sobre a esfera política. A perspectiva escolhida, tanto como instrumento de análise quanto como modelo normativo ou prescritivo de construção do espaço democrático é uma abordagem participativa e deliberativa de democracia que se vale da aplicação da teoria da ação comunicativa de Habermas adaptada à realidade brasileira.

Tendo em vista que o nosso propósito é discutir as formas de participação e seu impacto sobre as instituições, vale dizer, a interlocução entre a sociedade civil e o Estado, cabe investigar o influxo da esfera pública - enquanto mediadora dessa interlocução - a partir da luta pela democratização. Para caracterizar a sociedade civil e a esfera pública nos valem principalmente da matriz discursiva e da crítica a essa linha teórica, através, sobretudo, de estudiosos da realidade brasileira e latino-americana, como Costa, Avritzer, Lavalle e Restrepo, entre outros.

Com relação às idéias de Habermas é importante ressaltar o seu forte conteúdo normativo, o que implica dizer que não se trata apenas de fazer uma descrição de fatos, mas fazê-lo levando em consideração as prescrições de um universo valorativo. Há situações ideais e atuais – no sentido filosófico e no temporal – que para serem atingidas ou continuadas necessitam de discussão e, para tanto, quanto mais democrático e participativo (discursivo) for o espaço público, melhor.

Assim Habermas (2003, p. 106) adverte que os conceitos de “esfera pública política” e “sociedade civil” que introduz, não representam apenas postulados normativos, pois têm referências empíricas, mas que a tradução sociológica do conceito de democracia radical proposta pela teoria do discurso necessita de outros conceitos. Quer dizer, os agrupamentos da sociedade civil, são sensíveis aos problemas, porém os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, muito fracos para despertar, a curto prazo, processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão. A esfera pública faz, nas sociedades complexas, o papel de mediador entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida.

Feita a definição do modelo teórico a partir do qual se pretende analisar a dinâmica operada pela participação dos diversos atores sociais, é preciso delinear sobre que práticas pretendemos focalizar essa análise.

Prosseguiremos, por isso, expondo alguns modelos de teoria da democracia de maior influência na contemporaneidade, de modo a concluir pelos modelos participativo e deliberativo, no interior dos quais acreditamos ser possível compreender a espécie de democracia viabilizada pela CF88, realçada no Estatuto da Cidade e que orienta ou explica tanto os movimentos sociais, parte importante da nossa análise, como os arranjos participativos construídos a partir da década de 1980 e que ganharam mais relevo com os marcos jurídicos aqui mencionados.

Essa linha teórica se afina com a análise que precisamos empreender dos fatos históricos levantados e a própria exposição seqüencial dos modelos teóricos da democracia participativa e deliberativa coincidem com a realidade do objeto ‘participação’ que mescla a atuação de movimentos sociais e de práticas participativas institucionais, que não se excluem nem resumem individualmente os dois modelos. Cronologicamente falando, pode-se apontar para uma paulatina diminuição daqueles e aumento gradual destas, mas ambos convivem na realidade social brasileira e tem reflexos sobre o desempenho das instituições.

### 3.1.1 *Sociedade Civil*

Assim, partimos do conceito de sociedade civil exposto na obra *Direito e Democracia – Entre Facticidade e Validade*, de Jürgen Habermas, primeiramente editada em 1992:

O atual significado da expressão “sociedade civil” não coincide com o da “sociedade burguesa” da tradição liberal, que Hegel chegara a tematizar como “sistema de necessidades”, isto é, como sistema de trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado. Hoje em dia, o termo “sociedade civil” não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 2003b, p. 99).

De fato a expressão “sociedade civil” não é nova. Acanda (2006, pp. 98 e ss.) menciona investigações da expressão na antiguidade e na idade média, mas realiza um resgate mais amplo do termo a partir do século XVII, quando foi incorporado ao vocabulário de importantes pensadores ingleses. A idéia tal como a conhecemos teria surgido na modernidade junto com o pensamento liberal: “[...] razão, indivíduo e sociedade civil são três elementos básicos da visão liberal do social” (idem, 98). O autor traça o percurso da idéia através do pensamento de Hegel e Marx até chegar a Gramsci a quem a idéia é espontaneamente associada na Ciência Política.

Contudo, todas as considerações atuais sobre a expressão sociedade civil remontam à sua ressurreição e ressignificação dadas no final do século XX. A reconstrução do conceito é associada à reflexão sobre as lutas contra o autoritarismo no Leste Europeu e na América Latina nas décadas de 1970 e 1980. Nos países satélites da ex-União Soviética a sociedade civil incorporou a “resistência à onipresença do Estado socialista real e as restrições às possibilidades de organização soberana da sociedade (civil). Também na América Latina, a retomada do conceito está associada à resistência contra

regimes autoritários” (COSTA, 1997<sup>a</sup>, p.6) assumindo o papel de opositora ao Estado Militar<sup>5</sup>.

Sérgio Costa (Op. cit. p.17) também dá sua contribuição na tentativa de formular um conceito operacional de sociedade civil que seja adequado metodologicamente às especificidades do caso brasileiro, delineando a categoria a partir de um “conjunto de associações e formas organizativas que se distinguem de outros grupos de interesse atuantes na esfera da política (partidos, lobbies etc.) e da economia (sindicatos, associações empresariais etc.)”. A distinção dá-se fundamentalmente nos seguintes aspectos:

- *base de recursos* - os grupos de interesse dispõem de instrumentos imediatos de poder; a sociedade civil depende de sua capacidade de canalizar as atenções públicas para seus pleitos;
- *base de constituição dos grupos* – a identidade dos primeiros pode ser definida de antemão em razão de seu campo funcional, a dos atores da sociedade civil é constituída no contexto das ações coletivas;
- *natureza do recrutamento dos membros* - o pertencimento daqueles fundamenta-se em compromisso legal, a vinculação às associações da sociedade civil é, em geral, voluntária e livremente arbitrada;
- *natureza dos interesses representados* – os primeiros tratam de demandas da esfera política e da economia, enquanto a sociedade civil lida com questões surgidas no “mundo da vida”.

A construção e consolidação da sociedade civil está condicionada, primeiramente, à vigência de direitos civis básicos, a fim de que se possa constituir associações voluntárias. É necessário também que haja um espaço público poroso que viabilize seu poder de influência “uma vez que este espaço representa a arena privilegiada de atuação política dos atores da sociedade civil [...], a arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores” (Idem).

---

<sup>5</sup> Ver a respeito, entre outros: Cohen & Arato, *Civil Society and political theory* (1992); Costa, *Categoria Analítica ou passe-partout político normativo* (1997) e Avritzer, *Sociedade Civil e Democratização* (1994).

Lavalle (2003, p. 97 e ss.), baseado numa análise pormenorizada da literatura sobre o tema desde a década de 1990<sup>6</sup> esclarece que a nova sociedade civil tem sido definida como “uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos que mobilizam seus recursos espontâneos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de interesse geral”.

Há, entretanto, diferenças de ênfase entre autores quanto aos conteúdos que podem ser desdobrados dessa definição aparentemente consensual. O autor arrola, então, os tais elementos conceituais da nova sociedade civil no Brasil situando em primeiro lugar sua natureza coletiva ou horizontal, frisando a recorrência das expressões “associações autônomas”, “associativismo civil”, “ancoragem no mundo da vida”.

A seguir aponta nessas teorias o relevo do caráter legítimo de suas demandas ou propósitos concebidos em termos de “interesses gerais”, “problemas provindos do mundo da vida” ou “objetivos não sistêmicos”. Em terceiro, a adesão e separação livre e espontânea de seus membros, sua índole não-organizacional ou informal de associação: “associativismo voluntário”; “espontaneidade social” e “inovação social”. Em quarto, a importância dos processos de comunicação na formação da vontade coletiva e nas estratégias para suscitar a atenção pública (“tematização pública de problemas”) e, por fim, o papel de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes político e econômico.

Pela combinação de tais critérios, atores que eram tidos como pilares da ação social emancipadora no curso dos anos 1980, tornaram-se *persona non grata* na lista dos atores representativos da sociedade civil no decênio seguinte – tal o caso, sem dúvida emblemático, do movimento sindical e dos atores eclesiais (Idem, 98).

O que se assemelha *mutatis mutandi* a uma tendência identificada muito antes por Evers (1982, p.132) e que será lembrada no Capítulo 4, tratando, porém, especificamente de estruturas organizadas derivadas dos movimentos sociais, mas nas quais também se verifica a necessidade de superar o auxílio de forças exógenas a fim de alcançar autonomia estável. Naquele contexto respeita à genuinidade dos

---

6 O autor menciona os trabalhos de Costa, Avritzer, Gohn e Scherer-Warren (LAVALLE, 2003).

movimentos sociais e aqui à autonomia e espontaneidade do associativismo da sociedade civil em geral.

O conjunto de aspectos, ressaltados por Lavallo, parágrafos acima, na medida em que externo à lógica de mercado ou do poder político, explicaria o protagonismo da nova sociedade civil como força revitalizadora do espaço público e da democracia. “[...] os autores atentavam –apostavam até – na reconstrução teórica e prática da democracia e do espaço público animada pela reconstrução teórica e prática da ação social” (LAVALLE, 2003, p. 98) o que, aponta, definiria o propósito mais ambicioso daquilo que poderia ser denominado “projeto contemporâneo de sociedade civil”<sup>7</sup>.

### 3.1.2 *Esfera Pública*

Considerando que a sociedade civil no Brasil foi, mais ou menos consensualmente, definida como uma trama diversificada de atores coletivos, caracterizada pela autonomia e espontaneidade com que mobilizam seus recursos e que estes em geral são endereçados à comunicação pública com o objetivo de trazer à discussão as questões de interesse geral, interessa saber com que eficácia esse processo se realiza, ou seja, quão acertivo é no propósito de atingir a discussão pública dos problemas gerais. Para Avritzer (1994, p. 284) “o que caracteriza a sociedade civil brasileira é a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa”.

Em outras palavras a sociedade civil no Brasil padece da carência de uma caixa de ressonância idônea para a mediação de suas questões junto às esferas políticas, o que, é um indicativo da própria insipiência da sociedade civil no Brasil, já que a “existência de uma sociedade civil vitalizada [...] é apontada como garantia contra deformações da esfera pública e pressuposto da legitimidade dos consensos públicos que sejam consolidados nesse nível” (COSTA, 1994, p. 43).

---

<sup>7</sup> Expressão da lavra de Sérgio Costa, cuja idéia básica é a de que a sociedade civil (como em Gramsci) se distingue das esferas do Estado e da economia, buscando-se, assim, a um só tempo, distinguir-se do liberalismo - no qual a integração social se encontra no mercado - e do estatismo - onde a sociedade civil aparece subsumida no Estado (COSTA, 1997).

A tal “caixa de ressonância” é a própria esfera pública ou espaço público de que temos falado, cujo conceito foi definido por Habermas (2003b, p.92) como

[...] um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensar em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos.

Note-se que o *modus operandi* dos Novos Movimentos Sociais (NMS) e suas variantes no cenário brasileiro, que serão abordados no Capítulo 4, se caracteriza por uma ritualística elaborada para, intencionalmente, atingir os meios de comunicação e a opinião pública e se fazer notar pela população em geral, “pois, para atingir o grande público e a ‘agenda pública’, tais temas têm que passar pela abordagem controversa da mídia. Às vezes é necessário o apoio de ações espetaculares [...] para que os temas consigam ser escolhidos e tratados formalmente” (HABERMAS, 2003b, p.116) de modo que se atinja o núcleo do sistema político, superando os programas dos partidos. Por isso se compara a esfera pública a uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco.

Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas, que é limitada, tem que ser utilizada por um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito do sistema político (Idem, p.91, grifos do autor).

Uma tal concepção de esfera pública traz dentro de si, segundo Costa (1997, p.182), os elementos necessários para entender a forma original como o autor lida com uma

questão clássica da sociologia: “como é possível a manutenção da ordem social num contexto secularizado, caracterizado pela ausência de ‘transcendência e tradição’”. Embora reconheça a força aglutinadora da coordenação sistêmica, a resposta para Habermas está

[n]o mundo da vida, caracterizado por ações orientadas para o entendimento. A imagem da esfera pública que resulta de tal constatação não é mais a de um simples palco para a encenação de atores estrategicamente voltados à manipulação das opiniões, pois para ela dirigem-se também fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade (Idem).

Sendo assim, a esfera pública é a mediadora entre o mundo da vida e os colegiados competentes institucionais. Sob ambos os enfoques, a formação da esfera pública no Brasil desde o encerramento do regime militar é, para o autor, democrática.

Ou, ainda, segundo explica Costa (1994, p.43) em outro momento: “conforme Habermas, a opinião pública só pode constituir-se como fator de legitimação de decisões públicas à medida que esta se forme espontaneamente”. Espontaneamente aqui tem um sentido relativo, quer dizer que, embora as opiniões públicas sejam manipuláveis, não podem ser fabricadas ou compradas e, mesmo a manipulação só pode atuar sobre estruturas que se tenham constituído e reproduzido autonomamente.

Se quiséssemos traduzir a tarefa atribuída aos Movimentos Sociais e às demais organizações da sociedade civil em uma frase de efeito, poder-se-ia formular que a contribuição diferenciada destas associações no processo de “democratização da democracia” deve consistir a um só tempo na busca da devolução do caráter privado às esferas privadas e da natureza pública às questões públicas. [...] Assim, tais associações devem buscar permanentemente assegurar publicidade (em ambos os sentidos: caráter público e divulgação) às suas mensagens, rejeitando as decisões e acordos intramuros” (COSTA, 1994, p.47).

Pois não estão afastadas as possibilidades de neocorporativismos e a tentativa de apropriação e obtenção de vantagens por grupos de interesse através da mera atualização de questões privadas por meio de esquemas clandestinos, não expostas à discussão e ao debate público, sob o risco de “feudalizar” o Estado.

A esfera pública parece mesmo apresentar uma ambigüidade que lhe é constitutiva: sua construção, ao mesmo tempo que amplia os espaços para a negociação política conspícua e para o entendimento social efetivamente comunicativo, faz crescer o risco de transformação do processo de legitimação democrática em mera questão de manipulação eficiente da política simbólica (HABERMAS, 2003, p. 192).

A importância dada ao processo de comunicação, à ação comunicativa, não parte da ilusão de que a simples disposição de trazer à discussão os problemas de interesse da sociedade signifiquem automaticamente o alcance de consenso ou, ainda, que a disposição das partes de se envolverem no debate signifique capitular de seus interesses pessoais ou de grupo. O dissenso é um componente fundamental da democracia<sup>8</sup>. Contudo a discussão joga luz sobre as posições iniciais, tornando-as públicas, produzindo entendimento. É através desse entendimento, mais do que pela força da maioria que se produz a racionalidade das decisões coletivas. Ademais seria

[...] difícil imaginar uma ação política que não esteja vinculada a interesses. E é difícil imaginar uma interação política que não dependa do jogo dos conflitos e oposições que atravessam o espaço social. Mas se isso pode aparecer como algo diferente da simples defesa corporativa de interesses ou, ainda, se pode aparecer como algo diferente de uma fragmentação da vida social, depende da articulação de uma linguagem através da qual interesses e razões privadas podem ser, para usar a expressão de Hannah Arendt, desprivatizadas e reconhecidas publicamente sua legitimidade. Talvez nisso se possa identificar a eficácia propriamente simbólica dos direitos. É Lefort, sobretudo, quem enfatiza esta dimensão e é a leitura de seus textos que nos leva a pensar os direitos enquanto linguagem política que articula práticas individuais e coletivas num espaço comum de pertencimento (TELLES, 1990, p.44).

### 3.1.3 Reformando o sistema a partir de dentro

É nossa preocupação entender como o referencial teórico da sociedade civil encara o papel do Estado e sua interação com as variadas formas de participação popular, inclusive aquelas que, no Brasil, têm sido instrumentalizadas constitucional e legalmente. A respeito destes arranjos participativos na esfera institucional, há uma

---

8 O que se quer não é a sociedade caracterizada pela efusão psicológica coletiva e pela fusão correspondente ao consenso e à harmonia à toda prova, mas antes a sociedade em que a regulação da convivência seja compatível com a afirmação da autonomia individual e dos interesses múltiplos e com a ocorrência do dissenso correspondente, num clima geral que será antes o de tolerância pragmaticamente orientada do que o da afirmação tendencialmente fervente de identidades coletivas (Reis, 1994, p. 31).

certa dificuldade em situá-los no esquema sociedade civil e Estado (BORBA e SILVA, 2006, p119) o que mais recentemente tem levado alguns estudiosos a recomendar sua análise sob outros paradigmas, sob a alegação de que na perspectiva societária da sociedade civil, esses arranjos parecem apontar para uma colonização do mundo da vida, de modo que a participação nesses termos seria perniciososa para a sociedade civil, pois significaria cooptação pela esfera estatal e capitulação dos projetos de democracia popular.

Teoricamente, não parece ser tão simples assim. Para Michael Walzer (apud Costa, 1997<sup>a</sup>, p.8) há a necessidade de um Estado controlado pela sociedade civil no sentido de garantir a sobrevivência do arcabouço institucional necessário à reprodução da cultura política democrática. Segundo essa concepção, o projeto político-prescritivo de sociedade civil apresenta-se indissociável de sua moldura analítico-teórica.

Acanda (2006, p. 48) também dá voz às indagações a respeito da adequação da idéia de sociedade civil para encarnar qualquer projeto de reforma da sociedade, devido à profusão e imprecisão teórica e à sua ambivalência como bandeira política. Aponta, inclusive, as razões pelas quais a idéia agrada àqueles situados mais à direita do espectro político: “é um instrumento para canalizar seus projetos políticos de enfraquecimento do Estado social e para disfarçar o caráter de classe de muitos conflitos sociais” mas, devemos por isso “entender que é inútil, ou mesmo contraproducente como instrumento teórico e de reflexão política para os grupos que lutam pela democratização progressiva da sociedade?”.

Responde o autor, em seguida, explicando que se a idéia é tão atraente para inúmeros teóricos, dirigentes políticos e movimentos sociais não quer dizer que todos tenham se deixado seduzir por uma ilusão, mas sim por perceberem a idéia como um instrumento para suas estratégias e objetivos. Realça a capacidade da idéia de sociedade civil para

conceber uma estratégia de luta política de novo tipo, radicalmente diferente da tradicional, e que se fundamenta no desejo de combater o sistema *a partir de dentro*, utilizando as possibilidades que oferece, suas contradições, seus espaços vazios, suas incoerências (Idem, grifo do autor).

A categoria sociedade civil incorpora, enquanto instrumento analítico, um amplo conjunto de atores que emergiram em função do marco jurídico pós-autoritário e da nova configuração social. Diversos movimentos e grupos (negros, mulheres, homossexuais etc) se encontram ancorados na sociedade civil.

No que diz respeito à política, tais atores e suas manifestações, em constante mutação, constituem desafio permanente ao Estado Constitucional e às instituições democráticas e representativas. Contudo, não se trata simplesmente de algum intento revolucionário ou anárquico, mas sim de uma característica dessa dialética de modo que “não se está afirmando que a lógica da sociedade civil deve substituir o apelo universalista do direito e do Estado. As associações da sociedade civil constituem ‘apenas’ uma força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático” (COSTA, 1997<sup>a</sup>, p.16). Tal estrutura necessita de constantes aperfeiçoamentos e adaptações de maneira que as tensões inevitáveis entre a lei e a ordem, as instituições democráticas e as disposições e reivindicações sociais sejam atenuadas.

A existência de atores sociais em conflito e sua clara confrontação pública são elementos indispensáveis de uma sociedade civil forte e bem constituída. Podemos dizer que, em boa medida, são a sociedade civil. Geram a dinâmica indispensável em toda verdadeira democracia. Sem atores coletivos coerentes, bem organizados, dotados de uma ética própria, capazes de representar e defender seus próprios interesses no âmbito público, sem conflitos definidos que possam ser canalizados e resolvidos, repito o que já disse: não há “povo”, mas simples “massa”, multidão atomizada de interesses individuais (RESTREPO, 1990, p.83).

A discussão sobre a excessiva normatividade do conceito de sociedade civil e sua suposta incapacidade para abarcar os diversos processos sociais, aqueles ancorados estritamente no mundo da vida e aqueles desempenhados interativamente entre membros da sociedade civil e instituições, parece encontrar uma posição conciliadora no tratamento que Walzer dá à questão. Além de preconizar o controle do Estado democrático pela sociedade civil, concebe que o projeto político-prescritivo de sociedade civil incorpora tanto os instrumentos analíticos necessários para uma crítica social, quanto uma concepção normativa do que vem a ser o “bem viver”.

Com efeito, segundo Walzer, o “projeto” de sociedade civil abarca, em si, diferentes visões possíveis do que seja uma “boa vida”, a saber: a

concepção marxista, segundo a qual o bem viver está associado a formas cooperativas de produção; a visão comunitarista, que vincula a boa vida ao ideal rousseauiano da virtude cívica como contraponto às tendências modernas de fragmentação social; a mensagem capitalista, para a qual a *good life* é resultado do mercado diferenciado e da multiplicidade de escolha oferecida e o argumento nacionalista, segundo o qual a boa vida depende da pertinência a um agrupamento humano por intermédio de laços históricos, de lealdade e de sangue (COSTA, 1997<sup>a</sup>, p.8).

### 3.2 Democracia: participação e deliberação

Não há um conceito definitivo e único de democracia e isso se deve, entre outras razões, a que ao longo da história da política no ocidente, democracia já foi sinônimo de coisas muito distintas, por vezes inteiramente antagônicas entre si, e pode ser avaliada segundo diferentes critérios e conteúdos, tomada como forma de governo ou como sistema político, de tal modo que reina uma confusão generalizada entre a prática da democracia e o seu conceito; entre a forma de atuação do povo na criação da ordem estatal e o aparelho para a realização dessa ordem.

Ademais, por ser uma categoria histórico-social formalmente ajustável às condições de cada povo, às características próprias de cada sociedade, possibilita tal pluralidade de conceitos. Não há dúvida, entretanto, de que democracia é um mecanismo de preservação da liberdade individual e, em certa medida, de governo do povo pelo povo, onde o conjunto de cidadãos exerce as funções do Estado.

A palavra *demokratía* foi cunhada pelos gregos no século V a.C. A democracia antiga era concebida como uma espécie de simbiose com a *polis*, a comunidade. Pode-se, assim, dar início a um entendimento de que democracia é a participação do povo na ordem estatal, na escolha dos legisladores e outros encarregados do poder público. Contudo, o elemento povo pode ser entendido de maneiras diversas, mais ou menos inclusivas. Há, ainda, graus maiores e menores de participação, escolha direta e indireta ou algo a meio caminho entre as duas. Não há, portanto, uma teoria democrática, mas teorias democráticas.

### 3.2.1 *Alguns modelos teóricos de democracia*

Atualmente o conceito de democracia parece contemplar duas frentes. A primeira que versa sobre as “macroestruturas” que definiriam o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático: eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc. A segunda diz respeito à criação de novos espaços de participação e deliberação que desafiam aquelas estruturas (NOBRE, 2004, p.21).

Procuraremos refletir sobre a natureza dos regimes democráticos e a posição que podem e/ou devem ocupar nesses regimes os mecanismos de participação e deliberação de cidadãos e cidadãs e sobre a maneira pela qual se constituíram os processos que levaram à constituição desses dois campos de disputa em torno do sentido da democracia.

A idéia moderna de democracia tem pouco mais de um século, com muitos sobressaltos. E é ainda mais nova se pensada em termos de democracia de massas. Nobre (Op. cit. p.23) explica que o surgimento da democracia de massas vem precedido em pelo menos dois séculos<sup>9</sup> pelo estabelecimento de direitos no sentido moderno da expressão e para o entendimento desse processo é necessário entender o vínculo histórico entre democracia e a criação de novos direitos.

Entretanto, os “direitos negativos” – ou aqueles contra o arbítrio do Estado - só seriam efetivos se o cidadão tivesse o direito de participar na organização política do próprio poder soberano. Foram necessários pelo menos dois séculos para que as instituições da cidadania moderna acolhessem mecanismos de compensação das desigualdades materiais, consubstanciados nos direitos sociais.

“Desse modo, a defesa do cidadão contra possíveis interferências do poder soberano em sua autonomia privada só poderia ser garantida pela instituição dos direitos políticos de participação no poder soberano. De

---

9 “[...] a tendência moderna em direção da igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos. Minha tarefa inicial, portanto, deve ser a de preparar o terreno para um ataque aos problemas de hoje através da escavação do subsolo da história passada” (MARSHALL, 1963 p.63).

modo que os direitos democráticos vieram completar, portanto, os direitos negativos à liberdade” (NOBRE, 2004, p.25).

T.H.Marshall (Op. cit.), que não raro é mencionado como o estudioso que pôs a cidadania "no mapa" das ciências sociais, em seus primeiros seminários e palestras sobre "Cidadania e Classe Social" em 1949 formulou a tese dos três elementos principais para a cidadania que seriam os direitos civis, políticos e sociais que teriam sido estabelecidos gradativamente e cronologicamente na ordem exposta acima, o que corresponderia ao processo histórico da Grã-bretanha<sup>10</sup>.

Cidadania tornou-se a categoria de escolha normativa, invocada por críticos do *status quo* — tanto da esquerda quanto da direita — como um meio de exigir mais do Estado, ou menos, para promover igualdade, justiça e participação na sociedade civil, na economia ou na política (SCHUCK, 2002, p.132, tradução livre).

Guardadas as devidas variações de nação para nação, trata-se de uma descrição que, além dos direitos implica três conjuntos de instituições nas sociedades modernas - sistema jurídico, sistema democrático de governo e sistema de seguridade social - desenvolvidas a serviço da cidadania que assim teria sido ampliada e intensificada (Idem).

A construção desses direitos veio da necessidade de atacar as desigualdades materiais que são obstáculo à efetivação dos direitos formais garantidos aos cidadãos. Mas o exercício da democracia depende não apenas da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma cultura política democrática que lhe dê sustentação.

Processo que se realiza por intermédio do direito, contrapartida necessária do conceito moderno de cidadania e, em conseqüência, sói ocorrer uma juridificação das relações sociais.

Ademais, na esteira da consolidação do papel do Estado como provedor - o Estado de Bem-estar Social - surgiram inúmeras críticas quanto ao seu potencial de produzir

---

10 Cidadania tornou-se a categoria de escolha normativa, invocada por críticos do status quo—tanto da esquerda quanto da direita—como um meio de exigir mais do Estado, ou menos, para promover igualdade, justiça e participação na sociedade civil, na economia ou na política (SCHUCK, 2002, p.132 tradução livre).

cidadãos capazes de reflexão autônoma ou se simplesmente de trabalhadores dependentes, além dos questionamentos acerca da legitimidade do arranjo político e social do pós-guerra. Certo é que a crise fiscal dos estados diminuiu a capacidade de sustentar esse modelo que foi sendo aos poucos abandonado.

Transpondo essa ordem de fatores para o caso específico do Brasil, onde tampouco se alcançou um Estado de Bem-estar, a retração do modelo desenvolvimentista, resultante da crise no mundo desenvolvido, foi o estopim da derrocada do regime autoritário. É nesse cenário que recrudescer a atuação dos movimentos sociais que contestam a pretensa neutralidade da atuação da burocracia baseada em decisões técnicas.

O processo de democratização do Brasil é resultante da “terceira onda” (HUNTINGTON, 1991) ocorrida nas últimas décadas do século XX. Uma das características desse processo, não apenas no Brasil, é que os atores sociais envolvidos no processo de luta contra o autoritarismo tornaram-se capazes de limitar o poder do Estado e criar alternativas de organização política e social.

A luta pela democratização no Brasil desenvolveu-se fundamentalmente em âmbito local, uma vez que as cidades brasileiras haviam sido o centro de construção do projeto autoritário, calcado na modernização pela industrialização e urbanização. A partir de meados da década de setenta começou a surgir uma sociedade civil mais autônoma e democrática, devido, sobretudo à multiplicação de associações comunitárias.

Novas formas de participação significam também uma maneira de não aceitar o mero papel de cliente para o cidadão

Se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta, sem motivo, a qualquer exigência feita pelo governo. Mas exigem que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade (MARSHALL, 1963, p.104).

Não obstante a centralidade da discussão empreendida por Marshall sobre o feixe de direitos que se tornaria a cidadania por antonomásia, o recurso a modelos distintos de

democracia pode relativizar essa ênfase e enriquecer a cidadania com outros conteúdos.

“Nesse sentido, o momento atual parece exigir que se examinem primeiramente os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 pelos resultados institucionais que alcançaram: o aparelho estatal se abriu para suas agendas e reivindicações, ao mesmo tempo que essas conquistas sociais e políticas se viram filtradas e dirigidas em boa medida pelos limites de negociação impostos pela lógica estatal. Dito de outra maneira, a conquista de novos espaços de participação e deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a “tradução” das reivindicações em formas concretas de institucionalização” (NOBRE, op. cit. p.29).

O enquadramento do tema nos modelos a seguir descritos corresponde à abordagem dada à questão por Held (2006, p.125 e ss.) e por Nobre (2004, p.21 e ss.).

### 3.2.1.1 Modelo Elitista

O modelo competitivo elitista ou simplesmente elitista – também referido muitas vezes como modelo realista - tem como seu principal expoente teórico Joseph Schumpeter. Segundo esse modelo, a democracia resume-se à luta entre líderes partidários disputando o direito de governar, não sendo mais do que um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional - não referida a valores transcendentais, universais e últimos. Os arranjos garantidos pela democracia podem servir a diversos fins.

[...] desse modo, no sistema democrático schumpeteriano “os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também freqüentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão ‘pública’ regular” (NOBRE, op.cit. p.31).

Schumpeter descarta a idéia de “bem comum” presente nas doutrinas clássicas da democracia e ao mesmo tempo rejeita o argumento marxista do socialismo inseparável dos valores democráticos, enfatizando a democracia enquanto método político e não como um rol de ideais.

Por método político Schumpeter entende um “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” (SCHUMPETER, 1984, p. 384). A democracia não é, portanto, um fim em si mesma. Nesse método se adquire o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos livres da população. Isto consiste na chamada competição pela liderança que é o critério usado para distinguir os governos democráticos.

O método eleitoral seria o único disponível a comunidades de qualquer dimensão na condução da competição dentro dos regimes democráticos. Cabe ao eleitorado produzir um governo e destituí-lo. Produzir um governo significa a aceitação de um líder ou grupo de líderes, enquanto a função de desaposar é a retirada da aceitação nas urnas. O controle do governo deve ser daqueles que têm mais apoio na competição pelos votos.

Esse modelo, portanto, compreende a democracia como um regime no qual o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar – estes são escolhidos mediante o maior apoio junto ao eleitorado. Não há qualquer incompatibilidade entre democracia e socialismo ou capitalismo. Apesar de a democracia nascer inserida no contexto de formação do capitalismo, o mesmo capitalismo tem provocado muitos infortúnios ao método democrático.

Alguns desvios estão atrelados à presença de interesses capitalistas organizados, ou seja, meios privados que são usados com frequência para interferir no mecanismo da liderança competitiva. Os padrões do capitalismo impelem grupos da sociedade a recusar as regras do jogo democrático, colocando em risco o método político. O socialismo que funcionasse de forma a manter certa unidade no coletivo poderia se utilizar do método democrático de maneira mais eficaz do que é praticado no capitalismo (Idem).

### 3.2.1.2 Modelo Pluralista

O modelo pluralista é tributário do modelo elitista, e também se autoqualifica como realista. O autor paradigmático desse modelo é Robert Dahl. O cerne da questão

democrática para esse modelo é o poder, definido como a capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem. Nesse cenário a democracia é um estímulo à competição entre grupos de interesses, com proteção de minorias e de direitos de participação.

Robert Dahl (1975, p.25 e ss.) estabelece uma distinção entre os termos poliarquia e democracia, sendo o primeiro sinônimo de regime relativamente democratizado, dotado de um caráter inclusivo e aberto à contestação. Democracia é entendida como um sistema político que tem a característica de responsividade a todos os seus cidadãos, de modo que se trata de um tipo ideal, enquanto poliarquia serve aos regimes democráticos existentes com suas imperfeições.

O autor considera que a ampliação progressiva da contestação pública e da inclusividade é o que se pode chamar de democratização. Na poliarquia, a maior participação dos cidadãos exige que os interesses de um maior número de pessoas seja levado em consideração nas decisões políticas. Isso possibilita o surgimento de conflitos em razão de os governantes estarem sujeitos à substituição pelos grupos trazidos ao processo político (Idem).

Regimes políticos diferentes provocam conseqüências diferentes. Entre os efeitos da poliarquia estão a manifestação sem o temor de represálias, voto secreto, formar organizações políticas, exercer oposição ao governo e o desenvolvimento das organizações partidárias originárias da competição pelo poder – isto por sua vez estimula a participação dos cidadãos (Idem).

Dahl não acredita em qualquer espécie de lei histórica que conduza a sociedade a uma transição inevitável à poliarquia. A poliarquia ocorre na presença de determinadas condições históricas, como nível de desenvolvimento sócio-econômico e do grau de concentração sócio-econômica, advertindo que a desigualdade extrema torna vulnerável a poliarquia porque causa descomprometimento dos grupos com o regime. Arrola, ainda, entre as tais condicionantes as clivagens sub-culturais, o controle estrangeiro e as crenças de ativistas políticos (Idem).

### 3.2.1.3 Modelo Legal

Também denominado “nova direita”, essa matriz teórica é o motor ideológico da onda de liberalização econômica que sucedeu o *Welfare State*, e que grassou pelo mundo sob a alcunha de “neo-liberalismo”. Trata-se de uma defesa radical das liberdades negativas que devem se impor em qualquer conflito entre princípios políticos e jurídicos, bem como do Estado mínimo e do *laissez-faire*.

Somente os indivíduos podem julgar o que desejam e, desse modo, quanto menos o Estado interferir em suas vidas melhor para eles. O ‘Estado mínimo’ é, assim incompatível com o “planejamento em detalhes” e com a redistribuição ativa de recursos, ‘forçando uns a ajudar os outros’. O estado pisa fora dos limites de sua legitimidade quando se torna um instrumento de promoção da igualdade, seja de oportunidade, seja de resultado (NOZICK, 1974, p.312 apud HELD, 2006, p.203, tradução livre).

Hayek aponta riscos fundamentais, de duas naturezas, nas democracias de massa contemporâneas: Um deles é a propensão ao governo arbitrário e opressivo da maioria e o segundo, a substituição progressiva do governo da maioria pelo governo de seus agentes. Ambos os perigos são familiares na teoria política desde Platão até Schumpeter, mas o repúdio veemente de Hayek era um apelo pela restauração de uma ordem liberal (HELD, 2006, p.2003).

A partir desse prisma, qualquer noção de democracia como uma ordem de realização do bem-estar é nefasta porque introduz uma materialização do direito prejudicial à liberdade, colocando-a em risco (NOBRE, 2004, p.33).

### 3.2.1.4 Modelo Participativo

O quarto modelo é o participativo, também denominado “nova esquerda”. Herdeiro dos movimentos contestatórios da década de 1960 e oposta ao modelo “legal”, reúne as teorias de Pateman, Macpherson e Poulantzas, entre outros.

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais

capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar as decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público (PATEMAN, 1992, p.146).

Podemos dizer que Rousseau é o teórico por excelência da participação, pois sabemos que sua concepção de democracia não admitia a representação. *O Contrato Social* contém uma descrição da sociedade que é fundamental para a teoria da democracia participativa, pois se baseia na participação direta do indivíduo no processo político. Carole Pateman (1992, p.35) aponta que, embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas sobre a função da participação no Estado democrático.

Toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (Idem).

Fazer alusão repetidas vezes à necessidade de uma cultura política democrática que sirva de suporte aos programas políticos pode causar certo desalento em razão da curta experiência no ambiente das instituições democráticas e dos traços de autoritarismo remanescentes na esfera estatal e na sociedade civil brasileira que se traduzem em uma cultura política não-democrática.

Se a democratização no Brasil pode ser analisada em função das mudanças nas práticas dos atores sociais em âmbito local, ela também pode ser analisada sob o ponto de vista da continuidade de práticas políticas tradicionais, na medida em que a transição para a democracia e a Assembléia Constituinte ocorreram sob o controle de atores políticos ligados ao regime autoritário. No entanto, o fato de atores políticos conservadores terem detido o controle do processo constituinte, derrotando a sociedade civil organizada em questões tão relevantes quanto a reforma agrária ou a forma do sistema político, não impediu a

abertura de espaços para um conjunto de políticas participativas inovadoras (AVRITZER, 2002, p. 18).

Afirmção corroborada pela ocorrência de diversas formas de participação política no Brasil desde o início da transição democrática, geradas nos processos sociais ou facilitadas por mecanismos institucionais. Se a democracia requer pelo menos um mínimo esteio cultural apropriado para florescer e prosperar, a participação parece ser o mecanismo retro-alimentante dessa base, já que a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, mais bem capacitados tornam-se a fazê-lo, conforme vemos em Pateman (op. cit. p.61), que, em seguida, afirma:

As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.

A dimensão pedagógica é um efeito adicional aos ganhos imediatos dessas práticas (SOUZA, 2006, p.266), pois as ações políticas tradicionais se enfraquecem e perdem terreno lenta e gradualmente enquanto as participativas se fortalecem.

Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2002, p.30).

Um desafio presente no modelo participativo é sua conciliação com as instituições típicas do modelo representativo, questão já aventada na introdução. Para a vertente participativa as instituições representativas e o governo são instrumentos de realização da vontade dos cidadãos; não são a democracia em si, mas podem ser um meio.

### **3.2.1.5 Modelo Deliberativo**

A participação, enquanto prática política, tem no modelo deliberativo o seu correspondente revestido de um conteúdo normativo mais pronunciado. O modelo deliberativo se preocupará em fornecer os parâmetros nos quais se relacionam o

mundo da experiência vivida do cidadão participante e o sistema político por intermédio da esfera pública, de modo que a compreensão dos modelos participativo e deliberativo, parece-nos fundamental para compreender a substância e o procedimento do tipo de democracia que se pode estar desenhando com a criação de novas arenas de participação na condução da política e da gestão urbanas.

A concepção de Joshua Cohen (1996b, p.412) sobre a democracia deliberativa reside em que ela

[...] é organizada ao redor de um ideal de justificação política. De acordo com este ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal. Não apenas uma forma de política, democracia na perspectiva deliberativa, é uma moldura de condições sociais e institucionais que facilitam a discussão livre à medida que propiciam condições favoráveis para a participação, associação e expressão.

Esse modelo recorre a uma teoria fortemente normativa da democracia condicionada à legitimidade dos processos democráticos. Essa legitimidade provém do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.

Para Benhabib (1996, pp.69 e ss.) a idéia básica do modelo deliberativo é a de que só podem ser ditas válidas as normas e arranjos institucionais que possam receber anuência de todos os cidadãos afetados pelas suas conseqüências e se tal acordo for alcançado num processo de deliberação baseado em normas de igualdade e simetria e no qual todos os participantes tenham oportunidade de questionar os temas inseridos no debate e as regras do próprio debate.

O modelo é antes de tudo normativo, não pretende ser uma descrição fiel da realidade, embora possa ser empregado como instrumento de análise dos fatos. É uma constatação que advém dessa análise a de que é preciso perseverar na práxis da deliberação para que se constitua uma cultura política democrática capacitada para realizar esses processos de forma bastante satisfatória. E embora não seja o objetivo principal dos procedimentos deliberativos a mera cooperação com as instituições

formais, há estudos<sup>11</sup> que dão conta da relação entre a participação dos cidadãos nos processos políticos e o melhor desempenho institucional.

“[...] se é verdade que uma teoria normativa da democracia não pode deixar de considerar a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, ela também não pode partir sem mais da idéia de uma sociedade centrada no Estado. Mais que isso, tem de compreender a democracia como uma forma de vida, como pressupondo uma cultura política da qual ela depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive” (NOBRE, 2004, p.35).

### 3.2.2 *A democracia pelo procedimento*

Uma síntese das conclusões de Jürgen Habermas sobre sua análise da democracia pode ser encontrada em sua afirmação de que

[...] os cidadãos racionais não teriam razões suficientes para manter as regras do jogo democrático, caso se limitassem a uma autodescrição empirista de suas práticas. Parece claro que uma teoria com pretensões de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva da democracia. E, uma vez que o problema da relação entre norma e realidade não pode ser evitado pelo caminho das definições empiristas, temos que retornar aos modelos de democracia já introduzidos, os quais possuem um conteúdo normativo, para averiguar se as suas concepções implícitas de sociedade oferecem âncoras para uma ciência social (HABERMAS, 2003, p. 20).

Os modelos de democracia, aos quais o autor faz referência neste trecho e que são utilizados por ele como referencial, são dois pólos do debate político democrático, os modelos liberal e republicano. Habermas procurará selecionar de ambos os modelos, elementos que favoreçam a democracia, transpondo-os, entretanto, para a ênfase sobre o procedimento, tendo em vista que em suas considerações sobre a teoria do direito, o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático.

Esse modo de interpretar a democracia tem conseqüências para o conceito de uma sociedade centrada no Estado, do qual procedem os modelos de democracia tradicionais. No entanto, há diferenças, não somente em relação à concepção liberal de Estado enquanto protetor de uma sociedade econômica, como também em relação ao conceito republicano de uma comunidade ética institucionalizada na forma de Estado. A

---

11 Vide PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

teoria do discurso assimilará elementos de ambas as interpretações, a liberal e a republicana.

Aqui nos referiremos a três modelos normativos de democracia, tomados da abordagem de Habermas (2004, p. 269 e ss) que dá conta das diferenças entre as compreensões liberais e as republicanas no que diz respeito ao papel do cidadão e do direito, segundo a natureza do processo político de formação da vontade, e propõe um terceiro modelo procedimental que ele denomina de “política deliberativa”. A compreensão desses modelos tem implicações para a compreensão da importância da participação cidadã ou cidadania ativa.

Na compreensão liberal o Estado é imaginado como aparato da administração pública e a sociedade como sistema de circulação de pessoas e do seu trabalho social. A política teria a função de congregar e impor interesses sociais mediante o aparato estatal especializado.

Diferentemente, na concepção republicana a política não se reduz a uma função mediadora, mas é constitutiva do processo de coletivização social como um todo. Ela é o meio no qual os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua. Aí, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios surge também a solidariedade como uma terceira fonte de integração social, importante distinção da concepção liberal (Idem, 270).

Na concepção republicana é muito importante o papel dado à opinião pública de caráter político e à sociedade civil, como seu sustentáculo. Supõe uma base social autônoma independente da administração pública e da mobilidade sócio-econômica privada. Essa base deve impedir que a comunicação política seja tragada pelo Estado e assimilada pela estrutura de mercado. O poder administrativo, nessa mecânica, é retro-alimentado pelo poder comunicativo que decorre do processo de formação de vontade e da opinião pública.

As diferenças entre os dois modelos resultam em diferenças para a concepção de cidadão. Para os republicanos a cidadania não é um status determinado pelas

liberdades negativas. Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Dependem do exercício de direitos e responsabilidade que são condição para atingir a condição de sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade livre de pessoas iguais.

Do ponto de vista republicano, a cidadania tem tanto uma dimensão ética como uma legal... A cidadania 'real' ou 'verdadeira' requer compromisso com o bem comum e participação ativa nos negócios públicos. Requer virtude cívica (DAGGER, 2002, p.149, tradução livre).

O Estado nessa perspectiva não é uma força originária, mas sim um desdobramento do poder gerado pelo exercício da autodeterminação dos cidadãos e se legitima pelo fato de defender essa mesma autonomia (HABERMAS, 2004, p. 273).

A justificação do Estado não está na defesa dos direitos subjetivos, mas na “[...] garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo quanto a quais devem ser os objetivos e normas que correspondem ao interesse comum” (Idem, 274).

Há uma polêmica entre os dois modelos no que diz respeito ao sujeito de direito como portador de direitos subjetivos: na perspectiva liberal<sup>12</sup> a ordem jurídica tem a função de constatar em cada caso individual quais são os direitos cabíveis a cada indivíduo. Na republicana os direitos subjetivos se devem a uma ordem objetiva, que garanta e possibilite um convívio equitativo.

Em ambos os modelos prevalece a consideração recíproca de direitos e deveres. A diferença está em que para o modelo republicano há igual importância para a integridade do indivíduo e suas liberdades e para a integridade da comunidade da qual

---

12 Estes são [...] os princípios fundamentais da teoria liberal clássica: O primado da liberdade individual entendida principalmente como a liberdade contra a interferência do Estado nos projetos e no desenvolvimento pessoal; uma ampla proteção da liberdade de inquérito, discurso, e de culto; uma profunda desconfiança do poder estatal sobre os indivíduos; a restrição da coerção estatal nas áreas de atividades onde a conduta de um indivíduo afeta outros; e ainda uma forte (até que se prove o contrário) presunção em favor da vida privada, dos mercados e outras formas de disposições privadas. Nos últimos 150 anos uma infinidade de teóricos políticos, sociais e econômicos têm construído sobre os alicerces estabelecidos por Locke e Mill e, ao mesmo tempo em que os trataram superficialmente, desafiaram ou virtualmente refinaram todas as suas reivindicações (SCHUCK, 2002, p.136. Tradução livre).

é membro. Essa opção vincula a legitimidade das leis ao procedimento democrático de sua gênese.

Pode-se dizer que a vantagem do modelo republicano está em ser radicalmente democrático quanto à auto-organização da sociedade pelos cidadãos em acordo mútuo por via comunicativa e não ter por fim apenas uma negociação entre interesses particulares e opostos – equivale dizer que é um sistema onde não se pode falar de perdedores e vencedores já que o maior objetivo é o bem coletivo.

Suas desvantagens talvez sejam o idealismo exacerbado e a dependência das virtudes cívicas, em razão de uma condução estritamente ética dos discursos políticos (Idem, p.276). Esse modelo recorre a um repositório ético comum, o que pode dificultar a pluralidade, isto é a convivência com valores conflitantes, minoritários.

Diversamente do que se dá com questões éticas, as questões de justiça não estão relacionadas desde a origem a uma coletividade em particular. O direito firmado politicamente, caso se pretenda legítimo, precisa ao menos estar em consonância com princípios morais que reivindiquem validação geral, para além de uma comunidade jurídica concreta (Idem, p.277).

O conceito de política deliberativa só ganha operacionalidade se se considerar a diversidade de formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um “auto-entendimento mútuo de caráter ético”, mas também pela busca de acordo entre interesses divergentes, da verificação da coerência jurídica, a escolha de instrumentos racionais e voltados a um fim específico e de fundamentação moral. Assim os dois modelos anteriores podem se entrecruzar e complementar.

Se as formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas, as formas dialógica e instrumental da política podem se combinar por meio da deliberação. A teoria do discurso acolhe elementos de ambos os lados e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões.

Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem ou da

eticidade concreta de uma determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação lingüística (Idem, p.278).

As distinções entre o republicanismo e o liberalismo têm implicações para a legitimação e para a soberania popular. Na concepção liberal, a formação democrática da vontade tem a função única de legitimar o exercício do poder político. Na concepção republicana, a formação democrática tem a função de constituir a sociedade enquanto uma coletividade política.

Os procedimentos e pressupostos comunicacionais, presentes na teoria do discurso, operam com a racionalização discursiva das decisões. Racionalização é mais do que a mera legitimação, mas não tem a pretensão de ser o próprio ato constituinte do poder. A opinião pública transformada em poder comunicativo por intermédio dos procedimentos democráticos só pode direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais, mas não dominá-lo.

Se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, então será necessário aceitar espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam e, por outro lado, as estruturas que definem o regime democrático, que terão seus limites cada vez mais desafiados (NOBRE, 2004, p.37). O potencial emancipatório desse embate pode estar condicionado ao aprimoramento do intercâmbio entre os dois pólos da disputa, em sua capacidade de se complementar.

### **3.3 Participação – possibilidades, limites e reflexos sobre a esfera pública**

A democratização da sociedade brasileira tem gerado procedimentos discursivos entre os diversos atores políticos que tornam mais complexa a análise da estrutura social e dos fluxos de poder político, que não podem ser considerados apenas sob o ponto de vista de trocas e negociações de interesses.

Se a influência política dos grupos corporativos que defendem interesses particulares e específicos é devida antes à sua capacidade de controle dos recursos comunicativos disponíveis, o poder político dos movimentos sociais e das demais associações da sociedade civil é,

sobretudo, resultado do mérito normativo de suas bandeiras, isto é, de sua possibilidade de catalisação da anuência e do respaldo social. Nesse caso, o espaço público já não pode ser representado unicamente como fazem os pluralistas, como um mercado de interesses em disputa, mas como arena que também medeia os processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva dos valores e das disposições morais que orientam a convivência social (COSTA, 2002, p. 35).<sup>13</sup>

Contudo, além da necessidade de observação da eficácia, ainda que a longo prazo, do arcabouço legal adaptado às exigências participativas e deliberativas postuladas por novos modelos de democracia - tarefa do Capítulo 6 - há, ainda, que se considerar no caso brasileiro a viabilidade de os dissensos produzirem ganhos coletivos de consciência na esfera pública, tendo em vista a importância dos meios de comunicação nessa dialética.

Entendemos que a expressão “participação cidadã”, também utilizada por Robert Dahl (1997), Vera Telles (1994) e Elenaldo Teixeira (2002) equivale ao termo “cidadania ativa”, empregado por Maria Victória de Mesquita Benevides (1991) e que, por todas as características desse tipo de atuação política do cidadão, ela se reveste de uma postura e se expressa por procedimentos que se afinam com os postulados dos modelos democráticos deliberativo e participativo. A institucionalização de procedimentos é um reflexo previsto e admitido nessa perspectiva.

A participação cidadã, segundo Teixeira (2002, p.31), diferencia-se da chamada “participação social e comunitária”, em razão de não ter por objetivo apenas a prestação de serviços à comunidade e não se resumir à participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos ou expressão de identidades.

---

13 Costa (1991, p. 179) explica o papel da esfera pública para a democracia a partir de duas concepções ou modelos, presentes em Habermas: o pluralista e o discursivo. “Neste modelo [o pluralista], a imagem da esfera pública é a de um mercado de opiniões no qual os diferentes interesses organizados se encontram em permanente concorrência por um recurso escasso: a atenção pública”. Ou seja, há a concorrência dos diversos atores tentando influenciar os processos decisórios. Em contrapartida, segundo a concepção discursiva da esfera pública, as idéias inteiramente assenhoreadas e manipuladas pelos diversos grupos sociais são colocadas em questão, pois há, para Habermas, pelo menos dois processos simultâneos: 1. o uso manipulativo do poder da mídia para a obtenção de lealdade das massas e 2. a geração comunicativa de poder legítimo. Também ocorre a disputa por atenção – evidente empiricamente – que corresponde no modelo pluralista à própria esfera pública, mas há impulsos mais profundos, relacionados à “geração de poder legítimo” .

Atender às necessidades mencionadas é um desejo presente na maioria dos ativismos sociais, contudo não resumem a participação cidadã, que almeja algo mais. Ela é um processo construtivo, reunindo as demandas coletivas e gerais, debatidas no espaço público e não reivindicadas nos gabinetes, combinando o uso de mecanismos institucionais e sociais, inventados no cotidiano das lutas e superando a clássica dicotomia entre representação e participação (Idem, p.33).

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos” (Idem, p.32).

Como mencionado na introdução deste trabalho, Santos (2002, p.75) fala de duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implicaria uma convivência em níveis diversos de formas procedimentais, organização administrativa e variação de desenho institucional, reservando rigidamente, entretanto, o nível nacional à representação, como uma forma exclusivamente vertical de administração pública coexistindo com a democracia participativa em nível local.

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. [...] Os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os

próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (SANTOS, 2002, p.76).

Boaventura Santos (Op. cit. p.77) aponta para a evidência de que a primeira forma de articulação é a que prevalece nos países centrais, enquanto que a segunda tem emergido nos países periféricos, de democratização tardia e, a partir desta constatação, conclui que o aprofundamento da democracia não ocorre necessariamente a partir das mesmas características presentes nos países centrais.

As características que permitiram a originalidade democrática podem não ser necessariamente as mesmas características que permitem a sua reprodução ampliada e aprofundada. Por isso, o problema da inovação cultural e o experimentalismo institucional é ainda mais premente (Idem, p.77).

A participação cidadã é uma requalificação das formas de participação expressas por um longo período apenas pelos movimentos sociais e ativismos ocorridos sobretudo nas camadas mais carentes da população, por estarem, em geral, pautadas pela aquisição de bens, serviços ou direitos essenciais. Não significa que tais questões tenham perdido seu apelo ou tenham sido superadas, tampouco minoradas.

Este tipo qualificado de participação se reveste do papel político da transformação social pela publicização do espaço político ou pela politização do espaço público – o que na acepção precisa dos termos deveria ser uma redundância. Os diversos arranjos participativos privilegiam os princípios do autogoverno e da transparência, caros ao modelo normativo republicano, e que não se podem cumprir pelo mero exercício do voto.

Para a concepção individualista do mundo e da política do liberalismo, o voto é a forma central de participação, sendo atribuído um certo caráter sagrado, simbólico, ao ato de votar. [...] A política torna-se uma atividade particular, exercida por profissionais, que constituem uma elite política, responsável pelo “gerenciamento” da sociedade através do Estado – este cada vez mais considerado uma “empresa”. Renovam-se assim as teorias das elites, reificando a política e isolando-a das relações sociais (SADER, 2002, p.658).

Embora o tipo de participação que temos tratado aqui se refira a um movimento do *tipo bottom-up*, é preciso reconhecer a importância de mecanismos institucionais que

possibilitem a efetivação da participação. Bobbio (1998, p.1118) afirma que “[...] na República democrática a ordem política nasce de baixo, mesmo em meio de dissensões, desde que estas disponham de canais institucionais para se exprimir”.

Desde a década de 1980, paralelamente ao processo de transição democrática, têm surgido inúmeras iniciativas locais de práticas participativas que aos poucos foram se consolidando em políticas públicas ou arranjos participativos institucionalizados, desde a previsão no texto da Constituição Federal de 1988 (CF) até diversos exemplos na legislação ordinária.

É possível verificar a pluralização das formas de participação no Brasil, não restritas aos conselhos públicos e orçamentos participativos. Atualmente são realizadas audiências públicas de diversos tipos ligadas a políticas de âmbito estadual e federal, com forte presença de organizações não governamentais (ONGs) em substituição aos atores da sociedade civil.

A participação cidadã, assim, se vale não só de motivações espontâneas de baixo para cima, mas se aproveita e é induzida pelas estruturas oferecidas pelos diversos arranjos participativos que “compreendem múltiplas expressões de associação das forças econômicas, políticas e sociais na tomada de decisões administrativas, ou seja, de intervenção de elementos exteriores ao exercício da função pública em diferentes graus” (MARTINS Jr., 2005, p.242).

Cabe perguntar, *last, but not least*, sobre a relevância dos Movimentos Sociais (MSs), considerada a realidade da institucionalização de procedimentos participativos e a grande variedade de formas de atuação que também adquiriram formas organizadas, como as ONGs. Teremos oportunidade de observar o protagonismo dos movimentos sociais nos Capítulos 4 e 5 e tecer algumas considerações sobre seu vigor atual no Capítulo 6. Entretanto, se não pudermos afirmar categoricamente que os MSs no Brasil mudaram muito no que diz respeito às suas demandas e formas de atuação, desde a época da Assembléia Nacional Constituinte, podemos com certeza afirmar que o cenário no qual eles se encontram hoje é muito mais complexo.

[...] a Era dos Movimentos Sociais teria terminado? A fragmentação social em curso e a ampliação (ao menos formal) da participação da sociedade civil em esferas públicas (no interior do aparelho de Estado, em especial no Brasil) teriam reformatado o que antes denominávamos de movimentos sociais? (RICCI, 2009, p. 2).

Gohn (2008, p.319) baseia-se em Melucci (1994) para afirmar que os movimentos dos anos 70 e 80 foram a última transição de movimentos como atores para movimentos enquanto forma - *modus operandi*. Configuram-se desde então as redes de movimentos de modo que já não importa tanto a presença de MSs como estruturas específicas ou organizações e mais as novas instituições, os novos quadros de pessoal, a nova mentalidade sobre a coisa pública.

Em suma, importa mais a nova cultura política gerada, traduzida em práticas e experiências como câmaras setoriais de negociações entre patrões, empregados/sindicatos e governo; dos grupos envolvidos nos programas de orçamento participativo. E ações coletivas sem fins lucrativos, que se colocam em defesa de setores da sociedade civil excluídos ou à margem do processo de desenvolvimento socioeconômico. Desempenhando um papel de mediação entre a sociedade, o mercado e o estado (Idem). Consoante com o que afirmou, há tempos, Francisco de Oliveira (1994), para quem não há crise de mobilização, mas um processo de democratização no interior do qual teria ocorrido uma mudança na forma de interlocução dos movimentos com o Estado.

O Movimento Popular de Luta pela Moradia também persiste enquanto estrutura organizativa com identidade própria, mas transformou-se bastante em função das novas frentes que o próprio movimento ajudou a construir, como a luta no plano jurídico pela reforma urbana. Nesta transformação, as ONGs ganharam maior espaço e centralidade na direção e condução do próprio movimento. Este aspecto tem também seu lado positivo – demonstra que a ausência de mobilização não significa colapso da rede movimentista social, porque, quando necessário, as ONGs acionam as ações coletivas e o movimento social reaparece em cena: impeachment, contra-reformas etc (GOHN, 2008, p.320).

Como já mencionamos páginas acima, Costa (1994, p. 43) fala do entendimento de Habermas, segundo o qual a opinião pública só pode constituir-se como fator de legitimação de decisões públicas à medida que esta se forme espontaneamente.

Também considera o autor que, embora as opiniões públicas sejam manipuláveis, não podem ser fabricadas ou compradas e, mesmo a manipulação só pode atuar sobre estruturas que se tenham constituído e reproduzido autonomamente. Há, assim, que se levar em consideração a concentração dos meios de comunicação no Brasil, nos quais as mobilizações sociais têm sido alvo freqüente de criminalização, com repercussões nas opiniões e em muitas decisões nos tribunais (MNDH, 2006).

**IV - MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA  
URBANA E ABERTURA POLÍTICA**

## 4 MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA URBANA NO BRASIL

Há muito já se passou o tempo em que a superstição atribuía as revoluções à perversidade de um punhado de agitadores.

*Antonio Gramsci*

### **4.1 Movimentos Sociais Urbanos no Brasil – questões teóricas**

É um dado curioso que os currículos escolares de História do Brasil se dediquem tão pobremente à presença de movimentos populares na construção da sociedade brasileira. Prevalece, em geral, um silencioso consenso em torno da idéia de que todos os direitos no Brasil foram concedidos cordialmente pelas cortes, pela nobreza, pelas elites ou pelos governos.

Este é um traço que pode ser constatado desde a leitura dos livros de história do ensino fundamental, onde ressalta, entre outros, o exemplo emblemático da Abolição da Escravatura. Corre-se o risco de crer que teria ocorrido unicamente pela graça e bondade da Princesa Isabel, já que o registro dos fatos prescinde, no mais das vezes, da análise dos fatores políticos e econômicos que constituíram o cenário daquele episódio.

As narrativas são, sobretudo, destituídas do viés da participação e pressão popular, das revoltas, lutas, insurreições, algo que deveria nos levar a perguntar: “onde está o povo na história brasileira?” e mais: “a quem interessaria pintar uma tal fantasia ‘histórica’ do Brasil”. A memória dos movimentos operários ocorridos nos anos 20 e 30, originados mormente entre os imigrantes europeus radicados em São Paulo, é pouquíssimo celebrada, apesar de sua importância para tudo o que se sucedeu no século XX no Brasil (AQUINO, 2009).

Cabe lembrar que na primeira metade do século passado também tiveram lugar os movimentos como o tenentismo, a “Coluna Prestes” e a “Intentona Comunista” entre outros, resultando todos em algum tipo de resposta dos poderes políticos centrais que,

segundo os cânones da “versão oficial” da História (Idem, 2009), foram os únicos responsáveis por qualquer esforço de modernização, varrendo para baixo do tapete a participação popular. Assim, é compreensível que Getúlio Vargas seja figura indissociável dos direitos trabalhistas no Brasil e os movimentos operários, não.

A idéia de uma construção vertical e descendente dos direitos no Brasil é apontada em trabalhos acadêmicos prestigiosos como em Carvalho (2007, p.61) que diagnostica uma certa “estadania” no Brasil em oposição à autêntica cidadania. O autor repercute em sua análise o descompasso entre a construção da cidadania no exemplo inglês de MARSHALL (1963) e a conquista de direitos no Brasil, dada em ordem distinta e com extensão e profundidade mais precárias.

Isso explicaria, aliado ao tardio e claudicante processo de amadurecimento da sociedade civil brasileira, o tradicional fetichismo existente em nosso país pelo Estado como todo-poderoso provedor/repressor e cobrador de impostos (Idem, p.221). Contudo, acusar a precedência da concessão de direitos sociais em relação a direitos civis ou políticos como fruto de políticas paternalistas e populistas, numa lógica autoritária, não autoriza *de per se* a conferir todo o protagonismo ao Estado, eliminando da equação as mobilizações sociais.

Do mesmo modo a construção da cidade - malgrado todos os seus problemas no Brasil que nos poderiam motivar antes a buscar culpados em vez de autores – é fruto de uma dinâmica entre os poderes públicos e a sociedade civil e pela mobilização popular ou coletiva e não apenas fruto de planos e leis urbanísticas da lavra do Estado.

Nossa tarefa, afinal, é procurar avaliar o potencial de “corrosão” (SCHERER-WARREN, 2005, p.49) que tiveram os movimentos sociais relacionados à questão urbana em relação às práticas autoritárias tanto no nível estatal como na sociedade civil, seu poder de soar publicamente chamando atenção para suas causas, se articular com outros movimentos para ampliar seu escopo político e reverberar na esfera jurídica e institucional, com especial atenção para o período que precedeu a Assembléia Nacional Constituinte, procurando delinear o perfil dos atores que se reuniram naquele contexto.

As diferentes interpretações sobre o que é um movimento social decorrem de três fatores principais: mudanças nas ações coletivas da sociedade civil, no que se refere a seu conteúdo, suas práticas, formas de organização e bases sociais; em seguida de mudanças nos paradigmas de análise dos pesquisadores e, por fim, mudanças na estrutura econômica e nas políticas estatais (GOHN, 2008, p.243).

Os movimentos sociais foram o objeto de pesquisa por excelência das ciências sociais durante as décadas de 1970 e 1980, razão de depararmos com as mais diversas abordagens teóricas nas pesquisas sobre o tema. Contudo, estes paradigmas se referem majoritariamente à observação dos fenômenos ocorridos em países europeus ou na América do Norte, e, assim, estudar a mecânica das mobilizações sociais no Brasil no contexto histórico escolhido sob a óptica teórica das principais correntes européias ou americanas seria um erro metodológico grave em razão das especificidades da região.

No período referido, a América Latina - e certamente o Brasil - vivia a luta pela democratização e, não obstante a importância dessa questão, as carências materiais eram uma realidade palpável e muito diferente da européia, por exemplo. Encontraremos, certamente, demandas mais apropriadas à abordagem segundo a matriz dos Novos Movimentos Sociais (NMSs) ou passíveis de serem analisados sob o prisma da mobilização de recursos, contudo, ressalta a forte presença de questões tipicamente afeitas às lutas tradicionais decorrentes de necessidades materiais fundamentais e é por isso que adotaremos uma abordagem mais flexível, amparada, sobretudo, nos trabalhos de Maria da Glória Gohn (1991, 1995, 2008 e 2010).

A autora que, ao lado de Ilse Scherer-Warren, é uma das mais férteis pesquisadoras sobre o tema no Brasil, explica que, embora haja o envolvimento de diferentes classes e camadas sociais, o que pode melhor indicar o caráter dos movimentos é o tipo de ação social envolvida, citando a classificação de David Aberle que os divide em movimentos transformadores, reformistas, redentores e alternativos e a de Anthony Giddens, que se valendo da tipologia criada por Smelser, define-os como decorrentes de ações coletivas geradas por tensões estruturais, crenças generalizadas, distúrbios e

violências e movimentos deflagrados por situações de controle social (GOHN, 2008, p.267). Nessa perspectiva os movimentos seriam respostas a estímulos externos.

Touraine (1989) menos preocupado com a rigidez da tipologia, classifica-os, segundo um registro histórico dos movimentos sociais na América Latina, em messiânicos, camponeses, de defesa comunitária, de defesa da identidade, lutas urbanas, novos movimentos sociais e movimentos históricos. “Lutas urbanas” é, evidentemente, o mais adequado ao nosso objeto de estudos.

Gohn (2008, p.268) faz coro com Tilly para rejeitar a divisão entre novos e velhos movimentos sociais, preferindo adotar uma nova proposta teórico-metodológica para sua análise segundo: (1) a origem social da instituição que os apóia ou obriga seus mandatários; (2) as características da natureza humana: sexo, idade, raça e cor; (3) sua construção a partir de determinados problemas sociais; (4) em função de questões da conjuntura das políticas de uma nação (socioeconômica, cultural etc) e (5) a partir de ideologias.

Os movimentos que abordamos aqui se subsumem melhor na terceira categoria, embora possamos encontrar em seu interior elementos relacionados à quarta e à quinta categorias, em certa medida, o que é corroborado por Rezende (1985, p.38):

“Os movimentos sociais não podem ser pensados, apenas, como meros resultados da luta por melhores condições de vida, produzidos pela necessidade de aumentar o consumo coletivo de bens e serviços. Os movimentos sociais devem ser vistos, também (e neles, é claro, os seus agentes), como produtores da História, como forças instituintes que, além de questionar o Estado autoritário e capitalista, questionam com sua prática, a própria centralização/burocratização tão presentes nos partidos políticos”.

Podemos considerar que afirmação a seguir contempla pontos de intersecção entre a teoria dos NMS e a realidade empírica dos movimentos sociais urbanos no Brasil. A paradigmática dos NMS, embora privilegie questões relacionadas com as características do ser humano como gênero, etnia, sexualidade, idade etc, recebe grande parte das características observadas no seio dos movimentos que estamos estudando. Se difere um pouco no que tange aos conteúdos das demandas, aplica-se,

por outro lado, ao seu contexto temporal, forma de atuação, além do fato de que seus integrantes podem tomar consciência de sua capacidade para criar identidades e relações de poder envolvidas nessa construção social.

Os Novos Movimentos recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão mais preocupados em assegurar direitos sociais – existentes ou a ser adquiridos para suas clientelas. Eles usam a mídia e as atividades de protestos para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil (GOHN, 2008, p.125).

Observa-se, ainda a pertinência quanto à expansão de sua temática para um espectro de direitos que transcendem os clássicos conflitos capital x trabalho, além de conter aspirações no campo político, visando à democratização da sociedade.

Como teremos a oportunidade de verificar no próximo tópico, estamos falando de uma enorme diversidade de movimentos sociais, embora relacionados aos mesmos temas e problemas, com diferenças internas no que tange às suas formas de organização, propostas, projetos políticos, articulações e tipos de lideranças.

Disto resultou um cenário em que a diferenciação básica não é entre os novos movimentos sociais (questões de gênero, raça, sexo, ecológicas etc) e antigos (movimento operário clássico), como na Europa; a diferença é entre novos (lutas pela moradia e equipamentos coletivos em geral) e antigos movimentos populares (do tipo sociedade amigos de bairro) onde imperavam práticas de cunho populista e clientelista. Observe-se que a diferenciação básica se dá na forma de fazer política, porque as articulações sempre existiram, tanto nos antigos como nos novos. Relações com a igreja, partidos e sindicatos sempre existiram, mas nos movimentos contemporâneos a relação é de outra natureza. As práticas e repertórios também se alteraram (GOHN, 2008, p.227).

Sérgio Costa (1994, p.47) aponta os papéis de articuladores culturais, de núcleos de tematização de interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder que aparecem associados aos movimentos sociais e às demais organizações que representam na órbita da esfera pública os fluxos comunicativos provindos do mundo da vida.

Mais uma especificidade dos movimentos sociais na América Latina, inteiramente aplicável aos nossos MSUs é o papel desempenhado pelos intelectuais naquele cenário. Segundo Gohn (2008, p.236) não se trata apenas de bacharéis, mas, sobretudo, de pessoas de grupos sociais distintos daqueles dos mandatários. Esses intelectuais se constituíram em interlocutores básicos dos movimentos junto a agências governamentais e à mídia em geral, sem, contudo, descaracterizar a presença majoritária dos estratos populares nos movimentos sociais, de modo diverso ao da Europa, onde os movimentos sociais em geral tinham o predomínio das classes médias que prescindiam desse tipo de mediação.

No período abordado é um fato notório a hegemonia dos movimentos de cunho realmente popular sobre as demais temáticas sociais. Sinal disto é que a maioria dos movimentos populares lutou por terra, casa, comida, equipamentos coletivos básicos.

Ou seja, necessidades sociais materiais básicas elementares à sobrevivência, direitos sociais básicos elementares. Não há nada de modernidade nessas lutas. Elas são seculares dos excluídos. As carências socioeconômicas eram das populações mandatárias e dos movimentos em si. Não havia organizações estruturadas com recursos econômicos e nem os movimentos lutavam para obter doações e suportes financeiros, como os movimentos americanos. Eles lutavam pela aquisição das demandas a partir de uma base organizacional pobre, improvisada, baseada no trabalho voluntário (GOHN, 2008, p.228).

Maria da Glória Gohn (2001, p.251), antes de lavrar um conceito ou definição que melhor dê conta das características e especificidades dos movimentos na realidade da América latina, adverte para o caráter eminentemente político dessa análise. Os MSs são expressões do poder da sociedade civil independentemente do tipo de demandas. Desenvolvem-se sempre num contexto de correlação de forças sociais. São, portanto, fundamentalmente processos político-sociais. Os movimentos politizam as demandas socioeconômicas, políticas e culturais, inserindo-as na esfera pública da luta política.

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na

sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações na esfera pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos quais se observam os ciclos de protestos delineados. Os movimentos participam, portanto, da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade onde atuam (GOHN, 2008, p.251).

Com relação às demandas e repertórios da ação coletiva, é necessário que haja uma carência não atendida - de ordem econômica, política, social e cultural - ou projetos de uma utopia. Tais carências podem ser de bens materiais ou simbólicos. A luta contra desigualdades no tratamento das pessoas em relação à cor, raça, nacionalidade, religião, idade, sexo etc. situa-se no plano do simbólico, dos valores sociais existentes. O triunfo maior dessa lutas, geralmente, é a obtenção de leis que demarquem ou redefinam relações sociais existentes. O triunfo de uma carência material é a obtenção do bem demandado, na sua totalidade ou não (GOHN, 2008, p.256).

Os MS expressam necessidades comuns não reconhecidas oficialmente, uma entidade coletiva em formação, um conflito até então ignorado pelo conjunto da sociedade e pelo Estado.

O Movimento Social é uma organização gremial em vias de constituição... Os movimentos sociais são a instância organizativa mais próxima da "classe em si", seu primeiro nível de formação e organização para a atividade pública como ator social, como "classe para si". São a primeira instância que permite o desenvolvimento de sua identidade. Devido ao seu caráter não institucional, ainda não tão submetido às pressões de cima e de baixo, é neles que se pode (se deve?) impulsionar e fortalecer a capacidade de autocontrole democrático e de autonomia política das classes subalternas (RESTREPO, 1990, p.88).

No que diz respeito ao modo de atuação dos movimentos sociais urbanos no contexto da democratização e da elaboração do texto constitucional, pode-se apontar uma mudança temporária de prioridades. As reivindicações por tratamento constitucional de sua temática alcançaram êxito significativo.

Contudo, a transformação da política urbana em matéria constitucional não significou seu atendimento ou a tradução desse primeiro êxito em efetivo sucesso, ou seja, o alcance de suas reivindicações materiais. Criaram-se ou reconheceram-se direitos. Uma expectativa de realização que no mais das vezes significou frustração das lutas. Esse vício, que não é um privilégio exclusivo do Brasil - embora o caso brasileiro tenha inspirado a menção habermasiana abaixo - envolve direitos das mais diversas naturezas e adverte para a imprescindibilidade da ação social.

Nesses países, a realidade social desmente a validade das normas, para cuja implementação faltam as condições efetivas e a vontade política. Uma semelhante tendência à 'brasileirização' poderia até mesmo se apossar das democracias estabelecidas do Ocidente [...] Uma solução só poderá vir de uma constelação em que os princípios institucionalizados do universalismo igualitário ganhem a força de impulso necessária ao se aliar, numa hora historicamente favorável, com a força de motivação dos movimentos sociais e da inteligência de sistemas capazes de aprender (HABERMAS, 2004, p.223).

Sobre as condições necessárias para o surgimento de mobilizações, segundo Boschi e Valladares (1983, p.133).

O processo pelo qual os indivíduos passam de uma situação passiva frente a determinada realidade para uma situação ativa, reivindicatória e conducente à atuação coletiva, envolve múltiplos estágios que nem sempre finalizam num movimento social.

Advertem, por isso, que seria necessário considerar tanto as condições que caracterizam a situação disponibilizadora de mobilização como as características organizacionais do processo.

Em relação às condições gerais para a mobilização há a própria deficiência ou isenção do setor público ou de qualquer agente provedor de bens e serviços no suprimento de necessidades básicas. Mas se há um caráter coincidente em grande parte dos movimentos ocorridos no período pré-democratização, este diz respeito à existência de

uma ameaça externa à estabilidade do seu cotidiano, por exemplo – tendo em vista estar-se tratando, sobretudo, de questões relativas à moradia – a ameaça de remoção.

“Deficiências sistêmicas no suprimento de serviços básicos, assim como a dificuldade de se fazer face aos custos crescentes de itens vinculados à própria sobrevivência também constituem ameaças” (Idem, p.134) e, assim, condições para a mobilização. Ações repressivas do Estado de forma mais ou menos ostensiva também podem se agregar às ameaças externas mencionadas.

Outro elemento facilitador para o surgimento de mobilizações mais ou menos organizadas é a prévia existência de práticas associativas nas mesmas áreas. “Estas geralmente têm um efeito reprodutivo em função de exercerem um papel educativo no que diz respeito à própria credibilidade nos efeitos da ação coletiva” (Idem, p.134).

#### **4.2 MSUs no Brasil: lutas por habitação e habitabilidade**

Iniciaremos, com o fito de entender a origem dos atores que mais adiante estiveram presentes no diálogo com as instituições políticas, um desenho das mobilizações sobre o tema da reforma urbana ocorridas durante a fase de distensão do regime militar que enveredou pelo período da Constituinte e que, não é demais dizer, chega até os nossos dias.

Não nos prenderemos a uma linha rígida do tempo porque muitas das manifestações aqui abordadas ocorreram simultaneamente, além de podermos identificar uma diversidade de nuances dentro do tema principal da reforma urbana, o que nos motivou a optar por uma abordagem à maneira de GOHN (1991) em que os ativismos sociais urbanos tipicamente relacionados à questão urbana podem ser identificados em razão de seus objetivos ou expectativas e em razão disto os dividiremos em temas tais como a luta pela moradia, favelas, invasões ou ocupações, mutirões de construção, reivindicação por transportes e equipamentos urbanos públicos no período compreendido entre a distensão do regime militar e a ANC, ou seja, meados da década de setenta, até o final da década de oitenta.

No tópico anterior pudemos tecer um referencial teórico para abordagem dos movimentos sociais urbanos. Neste momento nosso objetivo é falar sobre os ativismos “em espécie” ou na prática. Cabe-nos fazer um apanhado das mobilizações dentro do período a fim de conhecer a dinâmica dos movimentos que penetrariam a construção do texto constitucional e a legislação que se seguiu.

De início, caso reste dúvida de que os movimentos populares coletivos, mais especificamente os urbanos e voltados para a questão urbana são manifestações bastante presentes em nossa história recente, reportamos a aferição realizada por KAUCHAKJE (1992, p.93 e ss.) que dá conta, no período de 1983 a 1990, de 138 mobilizações populares coletivas urbanas em diversos estados brasileiros versando sobre o tema habitação e mais 42 a respeito do tema transportes.

#### 4.2.1 *Velho e novo movimento de bairros*

O relevo que damos aos movimentos de bairros nesta parte do trabalho corresponde à análise de Gohn (2008, p.227), mencionada parágrafos acima, que dá conta da maior importância para o contexto brasileiro de entender a diferença entre novos e antigos movimentos populares. Os movimentos de bairros no Brasil têm origem e forte relação, num primeiro momento, com as SABs – sociedades de amigos de bairros - da fase populista, anterior, portanto, ao período histórico diretamente aqui implicado e expressão de um tipo de relação que não é o objeto deste trabalho, pois não se traduzem em autêntica manifestação de movimentos populares, já que espelham um tipo de política paroquial, baseada em clientelismo.

Jacobi (1983, p.147) explica que no período pós-1945, o populismo tornou-se a principal forma de resposta política às demandas por maior acesso ao consumo e participação, decorrentes da intensificação do processo de urbanização no Brasil naquele período. Tal processo de urbanização se configurou de forma espoliativa, já que o ímpeto do Estado em consolidar as atividades produtivas prescindiu da provisão das necessidades mais imediatas dos contingentes que migravam da vida rural para a urbana.

O populismo, por sua vez, oferecia-se como alternativa à espoliação, tentando atuar como provedor universal das carências urbanas. Em troca do apoio das camadas populares urbanas, legitimava suas lutas, fracassando posteriormente em atendê-las. É nesse contexto que se organizariam as sociedades de amigos de bairros (SABs) das décadas de 1950 e 1960. As SABs estavam vinculadas a determinados políticos. Esta espécie de “organização popular” proliferou exemplarmente em São Paulo sob a prefeitura de Jânio Quadros a partir de 1953 (Idem, p.148), intermediando a barganha de votos em troca de melhorias localizadas.

O golpe de 1964 desmantelaria essa mecânica ao sufocar seu poder de barganha, fundado em questões eleitorais, e tais movimentos ou organizações tornaram-se reduto de práticas assistencialistas e, “assim como nos sindicatos, ele foi dominado por lideranças pelegas, porta-vozes da política oficial” (GOHN, 1991, p. 53).

De um ou outro modo, contudo, estamos diante de um “movimento social” a que SOUZA (2006, p.281) se refere como “mero” ativismo urbano em sentido fraco, ao estilo do “sindicalismo de resultados”, sem compromisso com uma crítica social mais ampla ou, ainda, de organizações de bairro nascidas por criação “de cima” produto de programas estatais de “assistência social”, criados como base social de um partido burguês (EVERS, 1982, p. 132).

Mais importante para nossa análise é o tipo de movimento de bairro que se difundiu a partir do início da década de 70 e ao qual Gohn (1991, p.53 e ss.) se refere como novo movimento de bairros. Articulado a novas práticas da Igreja Católica como, por exemplo, os clubes de mães. “A falta de espaço para discutir os problemas e o medo da repressão fizeram com que o manto protetor da Igreja tornasse a saída possível na busca de soluções para as questões cotidianas” (Idem, p.54).

Entretanto, à medida que esses movimentos foram se constituindo em nível local, foram se desvinculando da Igreja, ainda que muitas vezes continuassem a utilizar seu espaço físico. Tais características parecem atender ao mesmo tempo a duas situações referidas como totalmente distintas por Evers (Idem), quais sejam: as estruturas organizativas nascem, literalmente, da necessidade e para se transformar em

organizações estáveis, conquistando permanência posterior à sua causa imediata, devem passar por uma série de processos de aprendizado e mudanças estruturais em aparente oposição àquelas organizações geradas por impulso de forças externas ao bairro, neste caso a igreja, o que demandaria com o passar do tempo, uma apropriação dos conteúdos e estruturas de tais organizações pelos moradores do bairro.

De modo que, ainda que o fator necessidade estivesse presente, a precária liberdade política naquele momento era um obstáculo à organização popular. O impulso dado por forças exógenas - quase sempre alguns setores da Igreja Católica - foi decisivo para a maioria dos movimentos sociais que brotaram no período, a rápida apropriação de seus mecanismos pelas bases dos movimentos pode ser uma demonstração da genuinidade, bem como do vigor das mobilizações.

A respeito da espontaneidade que se pode atribuir aos movimentos, muito freqüentemente considerados movimentos autônomos, de iniciativa exclusiva do povo, Boschi e Valladares (Op. cit. p.135) destacaram a importância de agentes externos para a mobilização e às vezes para a “desmobilização”. Tais agentes atuam como um catalisador nas fases iniciais, direcionando a atuação coletiva para um alvo determinado. Podem prosseguir em fases posteriores mantendo um estado de mobilização contínua, que sustenta o movimento.

Os autores mencionam o papel da Igreja Católica, sabidamente um “agente externo” muito presente. Em alguns dos movimentos estudados pelos autores<sup>14</sup>, a Igreja atuou como agente externo de mobilização e de propulsão, mas em outros, embora tenha facilitado a mobilização, assumiu o papel de interlocutora, funcionando, assim, como força de contenção, diminuindo a autonomia desses movimentos.

A partir de meados da década de 1970, à medida que a sociedade civil aumentava a pressão pela democratização - cujo fulcro político até então fora quase sempre tangenciado por intermédio de temas como a carestia, por exemplo - os movimentos populares de âmbito local foram se articulando e extrapolando os limites dos bairros.

---

14 Os autores basearam suas conclusões nos estudos comparativos entre seis casos.

Segundo Gohn (1991, p.54), esta foi a fase dos “lançamentos oficiais” das lutas por creches, transportes, loteamentos clandestinos entre outros. Os movimentos de bairros tornaram-se, ainda, importantes pontos de apoio às greves ocorridas em 1978 e 1979, através do apoio material por meio da coleta de alimentos e pela organização que marcaria uma importante articulação entre o movimento de bairro e o movimento sindical.

Os autores mencionados, embora tenham descrito e explicado a tendência de substituição das velhas formas de organização popular local por outras mais autônomas e com aspirações a uma ampliação de seus temas, com vistas à democratização, não deixam de acusar a convivência ambígua entre organizações de naturezas distintas. Assim, era comum a presença de organizações “de base” e organizações “pelegas” (Idem) comprometidas com um figurino clientelista e servindo de apoio a forças políticas tradicionais nas eleições de 1978 e 1982.

#### *4.2.2 Mapeamento dos movimentos e lutas pela moradia popular*

As lutas a seguir exemplificadas configuram o campo de ação da luta pela moradia popular nos anos 80. “Eles passaram a gerar um novo ambiente urbano, onde a divisão espacial baseada numa lógica segregativa e espoliativa passa a conviver com iniciativas novas, contestadoras desta mesma lógica” (Idem, p.65).

Tais mobilizações estiveram relacionados às conquistas de melhorias nas condições de habitação e habitabilidade, mas a importância de falar delas, embora sem a pretensão de fazer uma enumeração exaustiva, é que grande parte desses movimentos se articulava mais à frente sob a liderança da ANSUR, ANAMPOS e CONAM para constituir o que se denominou provisoriamente Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no contexto da coleta de assinaturas para as emendas da política urbana, além da mobilização para a propositura das demandas e discussão do teor das emendas. Esse mapeamento foi feito com base nos seguintes autores: Gohn (1991, 1997, 2001, 2010); Scherer-Warren(1993); Machado(1995); Nunes e Jacobi(1983); Silva(1994); Boschi e Valladares(1994) e Jacobi(1983).

#### 4.2.2.1 Lutas pela posse da terra - Favelas

Episódicas até a década de 1970, essas ações caracterizavam-se pela aquisição de terrenos, autoconstrução e aumento de favelas, além da luta pela posse da terra já ocupada, que muitos pensavam já ser sua, em decorrência da atuação de loteadores clandestinos.

O Movimento de Defesa dos Favelados, por exemplo, surgiu em meados da década de 1970, e ganhou expressão a partir da luta pelo melhoramento da favela da comunidade Vila Palmares, em Santo André, e conseguiu por diversas vezes evitar despejos de favelas que estavam praticamente consumados (JACOBI, 1983, p. 170).

Depois de muitos anos de luta, sofrendo pressões e coerção, Vila Palmares é, segundo o Padre Rubens Chassereaux, “uma comunidade que deu certo”. Em 1977 a população, quando ameaçada de despejo, conseguiu realizar uma barganha vantajosa com o proprietário da área: ele retirava a ação de despejo e a Sociedade Quilombo dos Palmares, fundada pelos moradores, comprava o terreno, mas pagando na medida em que tivesse o dinheiro. A comunidade resolveu então construir casas de alvenaria no lugar de barracos. A organização local se transfigurou, em vista de serem “tanto o terreno da favela como as casas de alvenaria propriedade de toda comunidade”, fato que por sua vez foi estruturando a dinâmica das relações locais. Às próprias custas, a comunidade mantém diversos serviços assim como tem obtido melhorias públicas através de reivindicações (FSP, 24 de dezembro de 1980).

A respeito dessa forma coletiva de propriedade o Padre Rubens, um dos principais assessores do MDF, afirma:

Somos contra a posse exclusiva da terra, porque a terra é de quem trabalha, de quem nela mora. Nós não podemos transformar o favelado, pretender defender o favelado numa mentalidade capitalista, individualista, que é a fonte de tudo isso. Devemos mudar essa mentalidade, senão compro um pedaço de terra pra ele, e ele vai ter, no pedaço de terra, a mesma atitude que tem o latifundiário; e eu preciso quebrar isso daí. Isso não é fácil porque o favelado é vítima do sistema, da mesma mentalidade. É preciso reeduca-lo neste sentido. Para mim não tem sentido uma luta pela posse individual da terra” (Espaço e Debates, n.2, 1, pp. 134-144 apud Gohn, 1991 p.113).

No caso dos movimentos de favelados, passou a haver maior organização, eles deixaram de apenas resistir e passaram a reivindicar água, luz e urbanização das favelas. Posteriormente a luta passou a ser pela regularização da posse como garantia

de não-expulsão, articulada em duas frentes: a luta pela concessão do direito real de uso – do Movimento Unificado de Favelas e a luta pela compra subsidiada dos terrenos – Movimento do Conselho das Favelas.

Alguns desses movimentos organizavam-se, com apoio de partidos ou da Igreja, segundo o matiz ideológico e tipo de reivindicação:

- Movimento Unificado de Favelas, cortiços e moradores do Promorar (apoio do PT e da Igreja);
- Movimento do Conselho Coordenador das Favelas (apoio do PMDB e PC do B);
- Movimento de Defesa do Favelado (MDF) – o mais antigo (1975-1986) – (apoio da Igreja e Frente Nacional do Trabalho);
- Movimento Comunitário das Favelas – o mais frágil e desarticulado (apoio do PTB e PDS).

Outros movimentos relacionados às favelas e posse da terra:

- Movimento das Favelas de São Paulo (MFSP);
- Movimento de Luta pela Moradia (MLM);
- Assembléia do Povo – Campinas – 1979 – posse e regularização da terra, ligado à Igreja Católica;
- União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte (UTP), (1977);
- Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ);
- Movimento dos Loteamentos Clandestinos (MLC), (1976) - (Regularização de loteamentos)
- Movimento dos Incansáveis Moradores de Ceilândia (MIMC), (1979).

#### 4.2.2.2 Movimentos de Bairros

- MAB - Movimento de Amigos de Bairro de Nova Iguaçu (MAB);
- União dos Moradores de Osasco (UNOS);
- Movimento de Bairros Periféricos (MBP);
- Movimento de Moradores e Amigos de Bairro de Curitiba (MMABC);

- Movimento dos Moradores do Bairro de Lindeia (MMBL), (1971).
- Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ).

#### 4.2.2.3 Lutas pelo acesso à terra e habitação - Ocupações

Maria da Glória Gohn (1991, p.77) observa o fato de que as invasões coletivas de terras dos anos 80 foram o início e ao mesmo tempo as células básicas dos movimentos organizados pela moradia popular, criados em 1983/1984, e que as invasões comprovam suas hipóteses sobre a interação da ação dos movimentos/Estado no surgimento e desenvolvimento de uma luta e sobre a importância da pressão popular, assim como da resposta estatal.

Pudemos observar que, dado o grau de conflitualidade que as invasões envolviam, nem sempre o poder público pôde ficar omissivo. Sendo assim, o Estado articulava respostas não muito claras, mas que serviram como eixo para estruturar inicialmente as lutas (Idem).

- Movimento Sem Terra (MST), (1981) – Invasão Fazenda Itupu. Apesar da sigla, trata-se da versão urbana do movimento. Não se trata do MSTU, nem do MTST, ambos de criação mais recente;
- Movimento dos Sem-terra da Zona Leste de São Paulo. Diferente das favelas dos anos 70, ocupações eram coletivas e planejadas;
- Assembléia do Povo, região de Campo Limpo (1980). Promoveram diversas invasões no início da década de 1980, reunindo associações de 27 bairros. Foi autora de reivindicações ao presidente Figueiredo, depois ao Banco Nacional de Habitação (BNH);
- Movimento Filhos da Terra (MFT), (1984). Iniciou pela ocupação no bairro do Piqueri, atuando depois em diversos bairros Zona Leste de São Paulo.

#### 4.2.2.4 Lutas no âmbito dos processos construtivos - Mutirões

Categorias que vivem sob tetos precários - inquilinos e encortiçados - onerados pelos custos com moradia, até então desarticulados. Organização de mutirões e cooperativas de construção por ajuda mútua e autogestão. Caracterizado pela negociação persistente com o Estado.

- Movimentos das Associações das Cooperativas de Ajuda Mútua e Autogestão da Zona Sul e de São Bernardo do Campo;
- Movimento dos Mutirões Comunitários (MMC).

#### 4.2.2.5 Lutas de Inquilinos

Esse tipo de luta foi freqüente na primeira metade do século XX, perdeu força gradativamente desde então, mas retornou na década de 1980, sobretudo em 1986, período em que os aluguéis alcançaram alto custo. Trata-se da mais espoliada e mais desorganizada das categorias aqui abordadas. Mais tarde, muitos de seus integrantes se articulariam com os moradores de favelas no Movimento Unificado, outra parcela engrossaria as ocupações. Podiam ser de dois tipos: os relacionados às residências unifamiliares e os de residências coletivas (cortiços).

- Movimento dos Sem Casa (MSC) – mais popular; de articulação nacional;
- Movimento dos Inquilinos Intranqüilos (MII) - conseguiu expressão na mídia.

#### 4.2.2.6 Lutas de proprietários pobres

Protestos contra a qualidade da moradia dos programas oficiais e legalização da propriedade da terra:

- Luta pela legalização da propriedade da casa;
- Luta dos Moradores de Conjuntos Habitacionais populares construídos pelo poder público;
- Associação dos sete conjuntos do Promorar de São Paulo e Cohab-Itaquera.

#### 4.2.2.7 Assessorias

- Movimento de Defesa dos Favelados;
- Centro Acadêmico 22 de agosto;
- Centro Acadêmico XI de Agosto;
- Agentes Pastorais;
- Funcionários da Câmara Municipal;
- Comissão Justiça e Paz;

- Agentes Pastorais;
- FASE – Federação das Entidades Assistenciais;
- Informar;
- Arquitetos Autônomos.

#### 4.2.2.8 Outros movimentos e organizações

- Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), (1980);
- Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), (1982);
- Movimento dos Moradores em Loteamentos Clandestinos (MMLC);
- Associação dos Sofredores de Ruas (ASR);
- Movimento Unificado de Favelas Cortiços e Promorar;
- Movimento de Luta das Associações Comunitárias e Cooperativas (MLACC);
- Coordenação das Favelas;
- Coordenação das Associações Comunitárias;
- Conselho de União dos Bairros do Rio de Janeiro;
- Movimento pela Moradia da Paróquia de São Miguel.
- União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo (UMM), (1987);
- Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), (1989);
- Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo (CORAFASP). Viria a se dividir em duas facções: CORAFASP - que se institucionalizou e se aliou à CONAM - e Conselho Metropolitano de Favelas - essa clientelística, ligada ao Vereador Antonio Carlos Fernandes - que se aliou ao Movimento Comunitário Brasileiro (MCB);
- Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias (MLMAC), (1983);
- União dos Movimentos da Zona Leste (1987).

A grande maioria dos movimentos aqui assinalados viria - diretamente ou por intermédio das organizações mencionadas - a se reunir sob a liderança da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), dando origem ao MNRU que, por sua vez, seria o

grande protagonista das mobilizações para a participação popular na formulação de propostas que se aglutinariam principalmente na Emenda Popular da Reforma Urbana, bem como para a coleta de assinaturas de eleitores para viabilizar regimentalmente o acolhimento das emendas pela ANC como veremos no Capítulo 4.

**Quadro Geral dos Movimentos, Lutas e Associações pela Reforma Urbana anteriores à ANC 87/88 levantados neste trabalho**

SIGLA	NOME
ANAMPOS	Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
	Assembléia do Povo
	Associação Sete Conjuntos Promorar S. Paulo e Cohab-Itaquera
ASR	Associação dos Sofredores de Rua
	Conselho de União dos Bairros do Rio de Janeiro
	Coordenação das Associações Comunitárias
	Coordenação das Favelas
CNM	Coordenação Nacional dos Mutuários
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CORAFASP	Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo
FAFERJ	Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro
FAMESC	Federação das Associações de Moradores Estado Santa Catarina
FAMO BH	Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte
FASE	Federação das Entidades Assistenciais
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FEMAB	Federação Mato-grossense Associações de Moradores de Bairros
FNT	Frente Nacional do Trabalho
FRAB	Federação Rondoniense de Associações de Bairros
	Luta Moradores Conj. Hab. Populares Construídos Poder Público
	Luta pela legalização da propriedade da casa
MBP	Movimento de Bairros Periféricos
MMC	Movimento dos Mutirões Comunitários
MCB	Movimento Comunitário Brasileiro
	Movimento do Conselho Coordenador das Favelas
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MFSP	Movimento das Favelas de São Paulo
MFT	Movimento Filhos da Terra
MII	Movimento dos Inquilinos Intranquilos
MIMC	Movimento dos Incansáveis Moradores de Ceilândia
MLACC	Movimento de Luta das Associações Comunitárias e Cooperativas
MLC	Movimento dos Loteamentos Clandestinos
MLMAC	Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias
MMABC	Movimento de Moradores e Amigos de Bairros de Curitiba
MMBL	Movimento dos Moradores de Bairro de Lindeia
MMLC	Movimento dos Moradores em Loteamentos Clandestinos
	Movimento pela Moradia da Paróquia de São Miguel
MPLM	Movimento de Luta pela Moradia
MSC	Movimento dos sem-casa
MST	Movimento dos Sem Terra
	Movimento dos Sem-terra da Zona Leste
	Movimento Unificado de Favelas Cortiços e Promorar
	Movimento Unificado de Favelas, cortiços e moradores do Promorar
	Movimentos das Associações das Cooperativas de Ajuda Mútua e Autogestão da Zona Sul e de São Bernardo do Campo
	Sociedade Quilombo dos Palmares
	União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo
UMM	União dos Moradores de Osasco
UNOS	União dos Movimentos da Zona Leste
	União dos Movimentos da Zona Leste
UTP	União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte

- Tabela 2 -

### 4.3 O movimento pelas eleições diretas

A história nos ensina que a liberdade e a democracia caminham lado a lado.  
Quando tombam, tombam juntas.

*Norberto Bobbio*

Desde os primeiros ensaios de abertura política durante o governo do último presidente militar, João Batista de Oliveira Figueiredo, recrudescia o espírito popular de participação como uma espécie de demanda sufocada pelo longo período de repressão política.

A resistência e a luta contra a ditadura provocaram o surgimento de novas formas de organização na sociedade brasileira. A perseguição aos partidos de esquerda e aos movimentos sindical, camponês e estudantil gerou a politização de novos espaços de organização social como os bairros, as questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados. Estes novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos – e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Reivindicações convertem-se assim em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira (ALBUQUERQUE, 2006, p.11).

As reivindicações por mudança começaram a transparecer cada vez mais por entre as tramas do tecido da opressão. A conquista paulatina da liberdade de expressão política naquele período alcançou seu ápice com a campanha pelas “Diretas Já”, no primeiro semestre de 1984. As mobilizações que grassaram pelo território nacional eram a convergência espontânea de um sentimento que estava em gestação ao longo dos anos de governo militar.

Muito embora não tenha alcançado seu intento, já que a Emenda Dante de Oliveira não obteve a maioria na votação de 25 de abril de 1984, a campanha das “Diretas Já” funcionou como o *debut* político da cidadania brasileira.

#### 4.4 O Movimento pela ANC – Assembléia ou Congresso Constituinte?

A luta pela democracia no Brasil no início dos anos 80 é a própria fonte do nosso atual Direito Constitucional. A *situação constituinte* de que nos fala José Afonso da Silva<sup>15</sup>, exigia a formulação de uma nova Constituição, de normas fundamentais informadas pelo princípio da justiça social (SILVA, 2002, p. 107).

A mencionada situação constituinte descreve um momento muito particular da história da democracia brasileira.

Submetida ao Colégio Eleitoral a escolha do novo Presidente da República, sagrou-se o candidato da “Aliança Democrática”, Tancredo Neves, abertamente favorável à convocação de uma “Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana”. Antes da posse do novo governo, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária que mais adiante resultou na Emenda Constitucional no. 25, de 15 de maio 1985, que, entre outras medidas, liberava partidos políticos, concedia voto aos analfabetos, convocava eleições em municípios que não podiam eleger até então seus prefeitos, medidas que visavam remover empecilhos autoritários para a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Havia muito se reclamava a necessidade de uma nova Constituição, pois a então vigente Constituição de 1967, de ressentida ilegitimidade<sup>16</sup>, não dava conta das

---

15 Chegou a hora de reverter esse sistema, Todos sentem que o Brasil vive aquele momento histórico que a teoria constitucional denomina situação constituinte, situação que se caracteriza pela necessidade de criação de normas fundamentais, consagradoras de nova idéia de direito, informada pelo princípio da justiça social, em substituição ao sistema autoritário que nos vem regendo há vinte anos. Aquele espírito do povo que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já se despertara irremissivelmente, como sempre acontece nos momentos históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma o seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre a existência política da Nação e sobre o modo desta existência pelo exercício do poder constituinte originário, mediante uma Assembléia Nacional Constituinte (SILVA, 2002, p. 19).

16 Um Congresso superado recebeu a missão de votá-la. Realizou sua tarefa num período extraordinário após as eleições para o novo Congresso. À época, centenas de cidadãos estavam com direitos políticos suspensos e, dentre os membros do próprio Congresso incumbido dessa tarefa “constituinte”, muitos tinham sido cassados. A Constituição de 1967 recebeu uma emenda *manu militari* em 1969, através de ato de uma junta integrada por três ministros: Augusto Hamann Rademaker Grunewald (da Marinha), Aurélio de Lyra Tavares (do Exército) e Márcio de Souza e Mello (da Aeronáutica). A junta outorgou a emenda no 1 em 17 de outubro de 1969, fazendo profundas alterações no texto da Constituição, com o Congresso fechado, via ato institucional. Em 1977, novamente, a Constituição foi emendada com base no poder autoritário dos atos institucionais e com o Congresso colocado em recesso. Dessa feita, foi o

necessárias transformações reclamadas pela sociedade brasileira e pouco oferecia em termos de direitos civis, políticos e sociais compatíveis com o exercício da cidadania de fato.

Embora fosse uma crença mais ou menos forte para parte considerável dos parlamentares - além de um desejo do moribundo governo militar - que o tema “Constituição” se tratava de um assunto hermético e árido para o grosso da população, não foi bem o que se viu no curso dos acontecimentos. A convocação do poder constituinte originário foi tema de debates em diversos setores da sociedade e estava nas ruas, nos jornais, era tema de congressos e de círculos de estudos e substituiu rapidamente no imaginário popular o tema das “Diretas Já”.

No que tange ao modelo de exercício do poder constituinte originário, ao menos doutrinariamente, só seria coerente convocar uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, unicameral, eleita para essa só tarefa e a ser dissolvida ao final da missão, ou seja, eleita com a tarefa exclusiva de elaborar uma nova constituição, ouvindo as aspirações do povo. Mas essa expectativa não se consolidaria.

José Sarney - eleito vice na chapa de Tancredo Neves e empossado em seu lugar em 15 de março de 1985, substituiu-o definitivamente em consequência de sua morte – deu curso ao compromisso assumido pela Frente Democrática de convocar a Constituinte, fazendo-o por meio de uma Emenda à Constituição Vigente. Dita emenda convocava a realização de eleições, para novembro do ano seguinte, de Deputados Federais e Senadores encarregados de elaborar a nova Constituição cumulativamente com suas funções legislativas regulares - “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais”.

Embora a proposta de Sarney declarasse livre e soberana a Constituinte, sem restrições para rever até mesmo a República e a Federação; destinou-a a ser uma Constituinte Congressual, ainda que funcionando em casa comum e de modo uno no que dizia respeito à elaboração da Constituição. Prevaleceria a tendência de evitar a

---

presidente Ernesto Geisel que editou as emendas de nos. 7 (13 de abril de 1977) e 8 (14 de abril de 1977) (MICHILES, 1989, p. 20).

ruptura institucional, consagrando a transição a uma nova ordem sem romper com as instituições vigentes. Em defesa de sua opção, Sarney justificaria:

O que faz a autenticidade das Constituições não é a forma de convocar-se o Colégio Constituinte: é a submissão do Texto Fundamental à vontade e à fé dos cidadãos. Essa vontade e essa fé, para que se manifestem, reclamam discussão, como reclamam recolher e codificar a reflexão que ela provoque.<sup>17</sup>

De tal modo que uma questão de fundo, do ponto de vista jurídico, bem como do político: a originalidade do processo constituinte corporificado numa assembléia exclusiva, toma a relevância de mera questão formal no discurso presidencial. Porém, não sem protestos.

Políticos e juristas de renome acusaram de espúria a entrega do Poder Constituinte Originário nas mãos de poderes constituídos, além de fazer vista grossa ao fato de que os senadores seriam, em um terço, remanescentes da legislatura em curso – incluindo os biônicos - que permaneceriam nos seguintes quatro anos em virtude do mandato de oito anos e da renovação alternada entre um terço e dois terços. Seria criada uma nova ordem jurídica e institucional a partir das regras do *status quo ante*, sem rupturas.

Na Constituinte como na Revolução a idéia motriz é a de soberania do povo. Dá-se a ilusão de uma sociedade que se auto-constitui, num caso mediante um processo violento, no outro por vias pacíficas; num caso, uma vanguarda esclarecida ou uma direção revolucionária interpreta o interesse geral e instala o povo no poder, enquanto no outro se imagina que a soberania popular se exerce através de uma representação (SOUZA, 1987, p.79).

O argumento da manutenção da paz e da ordem era plausível, mas não justificava a usurpação do poder popular. A história brasileira oferecia outros exemplos de cooptação do ímpeto democratizante ou de usurpação do espírito revolucionário capaz de animar uma Constituinte autêntica.

Uma emblemática manifestação de consciência do risco de priorizar a estabilidade política partiu do Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, na conhecida “Carta

---

17 Trecho de Pronunciamento do Presidente José Sarney in Diário Oficial da União. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 7 de agosto de 2009.

dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”<sup>18</sup>, que, assinada por Goffredo Telles Júnior, produziria efeitos sobre a mobilização popular mais adiante.

É em razão dos aludidos problemas formais ou procedimentais, já que o conteúdo poderia apenas ser deduzido, que os constitucionalistas reputam não se ter tratado propriamente de uma Assembléia Nacional Constituinte, mas antes de um Congresso Constituinte ou de uma Constituinte Congressual.

Assim, quanto ao órgão constituinte, a Constituição de 1988 não difere das Constituições de 1891 e 1946, porque, como estas, proveio de um mero Congresso Constituinte, um órgão formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que são órgãos constituídos (SILVA, 2009, p.219).

A Proposta de Emenda Constitucional de Sarney, lida na Sessão do Congresso Nacional de 7 de agosto de 1985<sup>19</sup>, foi examinada ao longo dos meses seguintes pela Comissão Mista onde foi acrescida das PECs 44 e 52 e de mais 13 emendas. Os embates envolveram questões como a anistia; o funcionamento unicameral da Constituinte – rechaçado, sobretudo, por senadores que viam nessa alternativa uma oportunidade para a extinção da câmara alta; a participação nos trabalhos da Constituinte de Senadores eleitos em 1982; o funcionamento das atividades ordinárias do Congresso, entre outras.

Por fim, em 15 de outubro o relator Flavio Bierrenbach propôs a realização de plebiscito para que o povo se manifestasse sobre a forma de funcionamento da Constituinte, se exclusiva ou congressual, sobre a coleta de sugestões via Câmaras Municipais, mas, sobretudo, deu voz à inquietude popular ao apresentar 70.000 telegramas e cartas de cidadãos que reivindicavam Constituinte exclusiva.<sup>20</sup>

---

18 Íntegra da carta no Anexo IV.

19 Íntegra da mensagem e da proposta nos Anexos II e III.

20 Era o apelo por uma Constituinte exclusiva, manifestação de cidadãos em resposta à pregação e às conclamações do Plenário Pró-Participação Popular, outras entidades e alguns partidos. Na verdade, o relator tentara mediar a demanda da sociedade civil organizada e a resistência dos estamentos de poder – Executivo e lideranças parlamentares – fixando um longo roteiro no qual o próprio povo, em plebiscito, definiria o tipo de Constituinte a ser eleita. Seus críticos alegaram, entre outras coisas, que o Brasil não suportaria um calendário tão recheado de eleições num prazo curto. (MICHILES, 1989, p.31).

Debates acalorados seguiram-se até o final do mês de novembro, tendo passado com algumas salvaguardas um destaque que suprimia a expressão “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” que permitia, em tese, à Assembléia declarar-se exclusiva, tendo os debates em torno dessa questão continuado mesmo depois da instalação da nova legislatura, ou seja, da ANC. A emenda constitucional no. 26 de 27 de novembro de 1985, finalmente convocou a Assembléia Nacional Constituinte. Previa a eleição de deputados federais e senadores que atuariam em câmara única no que se referia à Constituição. O texto seria, ao final, aprovado em dois turnos de discussão e votação, por maioria dos membros da ANC. Não contemplava, portanto, a realização de referendo popular.

Concedia anistia a todos os servidores públicos civis ou militares por atos de exceção, institucionais ou complementares, bem como aos autores de crimes políticos ou conexos, dirigentes sindicais e estudantes e servidores dispensados por motivação política. Aplicava-se a atos compreendidos entre dois de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Previa ainda a concessão de promoções a que fizessem jus e abria a possibilidade, a critério da administração pública, de readmissão dos servidores anistiados e dava outras providências em relação aos servidores e seus dependentes.

Determinava, por fim, a inelegibilidade de titulares de cargos ou funções que pudessem exercer algum tipo de influência ou perturbar a legitimidade do pleito, salvo mediante afastamento prévio e definitivo das funções, estipulando os prazos para tal.

Ainda no curso dessa fase preparatória, ao longo do ano de 1985, o Presidente da República havia estabelecido por meio do Decreto 91.450 de 18 de julho a “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, respeitando a uma idéia primeiramente lançada por Tancredo Neves e que tinha o fito de preparar um anteprojeto de Constituição para servir de encaminhamento dos trabalhos da Constituinte, além de provocar o debate e a participação da cidadania.

A referida comissão, apelidada de “Comissão de Notáveis”, foi vista desde o princípio com grande desconfiança. Foi questionada e debatida na campanha eleitoral, por medo

de que viesse a se converter numa espécie de porta-voz do projeto do governo a ser imposto por pressões dos poderes constituídos. Entretanto:

Milhares de sugestões de entidades e cidadãos foram encaminhadas. Audiências com debates públicos e longas jornadas de trabalho marcaram a atuação da Comissão, que somente conseguiu concluir sua tarefa em 18 de setembro de 1986, mais de ano após o decreto que a instituíra. Ela se constituiu numa prévia interessante da futura Constituinte. Provocou alguns temas tabus diante da opinião pública, como a redefinição do papel da Forças Armadas. Mostrou contradições e mediações, entre empresários e trabalhadores, progressistas e conservadores (MICHILES, 1989, p.34).

O anteprojeto despertou fortes reações entre alguns congressistas em razão dos avanços e inovações que trazia. Não se tornou um texto-base para a futura Constituição, nem foi encaminhado oficialmente à Assembléia Nacional Constituinte. Todavia, teve forte presença dos debates que aconteceriam, especialmente na fase das subcomissões e comissões temáticas, quando alguns de seus capítulos foram tomados como referência por relatores e autores de propostas ou emendas. É o que se poderá depreender da análise do relatório da SQUIT (no Capítulo 6) que contém o anteprojeto referente à sua temática.

#### *A Luta pela Mudança das Regras do Jogo*

Do modo como se configurou o Congresso - travestido em Assembléia Nacional – Constituinte, a participação popular ficaria restrita à pressão à distância. Entretanto o espírito de participação que pontuou o período desde a campanha das “Diretas Já” e que atravessaria toda a duração da ANC, resultou em medidas efetivas pela participação popular direta no processo e valeria a conquista das emendas populares.

Em meio à sucessão de derrotas acumuladas pelos Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte<sup>21</sup>, foi se consolidando a consciência da necessidade de inclusão de instrumentos de participação direta no novo texto constitucional.

---

21 Entre outras derrotas: a opção pela legislatura ordinária mesclada com a Constituinte propriamente dita, que suscitou as discussões já mencionadas sobre a forma dada ao poder constituinte; as tentativas de inviabilizar a participação dos senadores “penetras” no processo e a introdução do plebiscito para homologação do texto final da Constituinte (MICHILES, 1989).

A despeito dos sucessivos insucessos, um pouco como uma manifestação da descrença no perfil do parlamento recém eleito, atentou-se para a possibilidade de lutar pela inclusão de procedimentos participativos diretos já no processo de elaboração do texto constitucional. Para isso seria necessário fazer inserir no regimento interno da ANC a iniciativa popular.

Editorial de Jânio de Freitas no Jornal Folha de São Paulo de 5 de fevereiro de 1987, intitulado “Acesso Direto”, trata da proposição pelo PPPPC de projeto a ser patrocinado pelo Senador Mário Covas. A iniciativa visava, segundo o editorial, a assegurar no Regimento Interno do “Congresso Constituinte” a possibilidade de tramitação de propostas subscritas por mais de trinta mil cidadãos.

Seria de extrema importância, pela contribuição de caráter democrático que daria ao Congresso Constituinte, a aprovação desta proposta do Plenário Pró-Participação. Mas, para ser aprovada pelos constituintes, é provável que dependa de manifestações de apoio das entidades civis que com ela concordem (FSP: 5/02/87, p.A5).

O contraponto à idéia era contínuo e tinha seus argumentos amparados, em geral na defesa da estrita representatividade como um requisito irrenunciável da democracia e a crítica ferrenha ao “participacionismo” como forma de solapar o verdadeiro valor da democracia - a liberdade - tendente, assim, a degenerar-se em totalitarismo.

Uma vitória entre tantas derrotas do PPPPC: conquistou-se, pela introdução do artigo 24, a participação por meio das audiências públicas nas sub-comissões e por meio das emendas populares que teriam, após seu recebimento e mediante o cumprimento de certos requisitos formais, trâmite idêntico àquele das emendas de autoria dos membros das sub-comissões.

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º. do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:

I- a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;...

VII- cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha;

VIII- cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas.<sup>22</sup>

Assim, a participação popular direta estaria assegurada nas audiências públicas no início dos trabalhos das sub-comissões e por meio da iniciativa popular sob a forma de emendas populares. Estas alcançariam o número total de 122, reunindo 12 milhões de assinaturas. Conquista, todavia, competentemente arrefecida, segundo a observação de José Afonso da Silva (2002, p.110), por interesses corporativos.

É, no entanto, justo observar que o poder popular encontrou na Constituinte um novo e forte concorrente: o *poder corporativo*. Novamente o procedimento tolheu o princípio popular, que só teve um momento para atuar diretamente, com propostas perante a Comissão de Sistematização, enquanto as organizações corporativas atuaram permanentemente em forma de *lobby* junto a deputados e senadores constituintes. Foi uma pressão ousada e terrível de associações e organizações de toda espécie, formadas às vezes especialmente para obter vantagens na Constituinte. A verdade é que, enquanto as propostas populares receberam, quando receberam, formulações de eficácia limitada, as corporações conseguiram assegurar seus interesses de maneira concreta.

No próximo capítulo teremos a oportunidade de apreciar o embate entre iniciativa popular e interesses privados. Embora a partir de uma perspectiva crítica seja forçoso despir-se de ufanismos, reconhecer manobras pouco meritórias e algumas frustrações, a mobilização em torno da coleta de assinaturas, da formulação de propostas e a vigilância sobre o trâmite das matérias envolvidas nos projetos de iniciativa popular é um capítulo rico da história da democracia brasileira.

---

22 Pode ser consultado na íntegra em Regimento Interno, Brasília: Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Ano I – no. 33 – 25 de março de 1987. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009.

**V - REFORMA URBANA NA ASSEMBLÉIA  
NACIONAL CONSTITUINTE**

## 5 REFORMA URBANA NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Estamos convencidos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima.

*Milton Santos*

### **5.1 Política urbana nos projetos de Constituição**

Ulysses Guimarães, ao promulgar o Regimento Interno da Assembléia afirmou: *Sem texto preexistente, a constituição será constituinte e societária* (SILVA, 2009, p. 109), acrescentando que seria fruto de “cinco crivos e cadinhos” referindo-se ao seu trâmite por vinte e três subcomissões, oito comissões temáticas, uma comissão de sistematização, discussão e votação plenária em dois turnos<sup>23</sup>. O Presidente da Assembléia Nacional Constituinte deixava claro, desse modo, que os trabalhos da Constituinte não seriam tutelados por qualquer fórmula pré-estabelecida, seja no que concerne à forma ou ao conteúdo.

Essa é uma prerrogativa do Poder Constituinte Originário, qualquer que tenha sido a organização que assumiu naquele momento. De todo modo, à disposição dos membros da constituinte estavam, não apenas o projeto de Constituição da Comissão de Notáveis – que, por certo, acabou orientando em considerável medida as formulações das comissões temáticas e subcomissões – mas toda uma série de projetos ou propostas surgidas na fase pré-constituinte ou apresentadas no curso dos trabalhos. Se não se pode afirmar de modo categórico que todas tenham influenciado em alguma matéria a elaboração do texto final, pode-se, pelo menos identificar a semelhança entre muitos institutos.

Iniciaremos pela apresentação de temas referentes à política urbana e o faremos considerando os dispositivos pertinentes contemplados em alguns dos projetos ou propostas do período. Analisaremos o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos,

---

<sup>23</sup> Para maiores detalhes vide Regimento Interno.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais> Acesso em 28 de junho de 2009.

encarregada oficialmente de fornecer um anteprojeto que servisse de base ou subsídio para o trabalho das comissões e subcomissões da ANC; “Muda Brasil”, trabalho consultivo de Fabio Konder Comparato para a Direção Nacional do Partido dos Trabalhadores; Projeto dos Mineiros; Proposta de Constituição de José Afonso da Silva e, para concluir o rol de textos sugestão, o Projeto Afonso, também de José Afonso da Silva.

Há outros projetos ou propostas surgidos antes da instalação da Assembléia Nacional Constituinte como o Projeto Ferraz (de Sérgio Ferraz) ou o projeto de Henry Maksoud<sup>24</sup>. Este último oferece um desenho detalhado de texto constitucional que, em razão de sua natureza assumidamente liberal, não contempla a formulação de qualquer política pública voltada para a questão urbana, razão pela qual não será estudado aqui.

Há, ainda, o Projeto Cabral<sup>25</sup>, apresentado pelo Relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral e os textos formulados no curso dos trabalhos como o Projeto Hércules - do “Grupo dos 32”, bem como aquele oferecido como alternativa ao da Comissão de Sistematização pelo Grupo Suprapartidário “Centrão”. Estes, em virtude de sua relevância para a compreensão do embate entre os interesses antagônicos que recrudesceram a partir da tentativa de votação do projeto da Comissão de Sistematização, bem como por respeito à cronologia dos fatos, serão apreciados no tópico 6. “Direitos *versus* Interesses”.

#### 5.1.1 *Projeto dos Mineiros*

Entre as iniciativas que precederam a Constituinte de 1987-1988, e mais especificamente antes das eleições dos constituintes em 1986, surgiu entre os diversos movimentos pró-participação popular na Constituinte o consenso de que seria necessário esclarecer a população a respeito da importância do processo que se iniciava, bem como de que seria importante a formulação de um programa mínimo de propostas à Constituinte que servisse, inclusive, como instrumento de compromisso

---

24 MAKSOUD, Henry. Proposta de Constituição para o Brasil. São Paulo: Editora Visão, 1988.

25 Trata-se aqui da primeira versão apresentada pela Comissão de Sistematização, da qual Bernardo Cabral era relator, em conformidade com o artigo 20 do RI da ANC.

para os candidatos. Ocorreram assim mobilizações na tentativa de formular projetos locais de Constituição das quais resultaram inúmeras propostas. Tais propostas eram as “plataformas mínimas”.

Um exemplo bem sucedido de programa mínimo foi o produzido pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais - aprovado no Encontro de Movimentos Pró-Constituinte dos diversos estados, realizado em Minas Gerais em 30 de agosto de 1986 - que ficou conhecido como “Projeto dos Mineiros” (MICHILES, 1989, pp.50-53).

O Projeto dos Mineiros<sup>26</sup> difere dos demais pela informalidade da apresentação dos temas, que mais se assemelha a uma carta de princípios do que a uma peça de lei. Tem, não apenas no tema aqui tratado, mas de modo geral, um viés marcadamente social e antiliberalizante. A questão urbana apresenta seis dispositivos abordados na Parte II, denominada “Alicerces da Sociedade”, que, além do item “Solo Urbano”, contempla, ainda, “Trabalho”, “Terra e Reforma Agrária” e “Organização Sindical”.

Disposto em rubricas enumeradas às quais seguem enunciados principiologicos ou a exposição cursiva do tema, atribui em seu item 1 a primazia da função social do solo urbano sobre os interesses privados, determinando o emprego deste princípio na utilização do solo urbano. Reconhece no item 2 o direito da propriedade da habitação que, todavia, assevera, não deve servir à especulação imobiliária, pelo expediente de manter imóveis vazios, prevendo que a nova Constituição fixe limite numérico à propriedade de imóveis, além da sua perda pelo não uso. Sugere a indenização de acordo com os interesses da comunidade quando da desapropriação de área de uso para implantação de bens coletivos, inclusive com outra moradia em área próxima.

O direito à moradia, terceiro tema, deve ser assegurado às famílias mais carentes pelo Estado em todas as esferas governamentais, não devendo as despesas mensais relacionadas à sua aquisição ultrapassar os 10% dos vencimentos do chefe de família, durante 25 anos. A diferença seria subsidiada pelo Estado.

---

26 Pode ser conhecido na íntegra em Michiles, 1989, p.399.

Segue atribuindo legitimidade ativa a todo cidadão ou à coletividade para representar judicialmente contra ato lesivo de pessoa de direito público ou privado contra o patrimônio público, aqui denominado bem coletivo. O item 5 fornece um conceito de habitação bastante extensivo, vejamos:

#### 5 - CONCEITO DE HABITAÇÃO

No conceito de habitação está incluído: acesso ao local de trabalho, moradia, alimentação, saúde, educação, lazer e serviços de infraestrutura urbana, ou seja, abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário e de águas pluviais, a limpeza urbana, a iluminação pública e energia elétrica, o sistema viário e transporte coletivo e o serviço telefônico.

O item 6 indica o município como poder competente em matéria de habitação, que deve ser de interesse comum nas áreas metropolitanas e conclui a seção sobre a questão urbana:

O Poder Público afirma o princípio de recuperação das mais-valias resultantes de investimentos públicos e que gerem valorização de bens imóveis particulares.

#### 5.1.2 *Muda Brasil*

No primeiro semestre de 1985 a direção nacional do Partido dos Trabalhadores solicitou ao Prof. Fabio Konder Comparato um anteprojeto de Constituição com a finalidade de servir de base para discussões internas e tomadas de posição nos debates que se seguiriam. O trabalho concluído em 1986 - que curiosamente tem praticamente o mesmo número de artigos da Constituição de 1988: 251 - tomou forma de livro sob o título *Muda Brasil, uma Constituição para o desenvolvimento democrático*.

O anteprojeto trata em seu artigo 43, na Seção das Liberdades Fundamentais, do direito à propriedade sob a rubrica Liberdade de Apropriação. Embora não mencione a propriedade da moradia urbana ou rural, diz em termos genéricos que o Estado assegura a livre apropriação dos bens necessários à manutenção de uma vida digna e sóbria, para o indivíduo e os familiares que dele dependam. Limita a desapropriação desses bens ao processo legal e sua requisição pelo Estado aos casos de guerra e calamidade, sem prejuízo da correspondente indenização.

O autor, em comentário ao anteprojeto, chama atenção para o que considera ser uma das maiores inovações em matéria de liberdades individuais.

O direito de propriedade é, aí, configurado em sua autêntica natureza de proteção à dignidade da pessoa humana, sem as indébitas ampliações capitalistas nem a forçada extrapolação de uma função social inexistente. Como proteção da pessoa humana, os limites da propriedade são dados pela sua finalidade de manutenção de uma vida digna e sóbria, para o indivíduo e os familiares que dele dependem (COMPARATO, 1986, p.37).

Mais adiante, na *Ordem Econômica e Social*, reserva o artigo 211 para o Regime da Propriedade Urbana, nos seguintes termos:

Art. 211 – A apropriação do solo urbano não pode contrariar as exigências fundamentais de habitação, transporte, saúde, lazer e cultura das populações citadinas. Cumpre às autoridades municipais e metropolitanas elaborar e aplicar, com a colaboração da União e do Estado, planos de urbanização para a consecução de tais exigências.

§ 1.º – No quadro dos planos de urbanização, e respeitado o direito individual do art. 43, o Município pode expropriar imóveis mediante o pagamento de indenização em dinheiro ou títulos de dívida pública, até o montante do valor cadastral do imóvel para fins tributários.

§ 2.º – Para reprimir a concentração abusiva da propriedade de imóveis urbanos inaproveitados, ou mal aproveitados, a lei municipal regulará, em processo contraditório e no quadro do plano de urbanização, a expropriação sem indenização.

§ 3.º – As mais-valias de imóveis privados, resultantes da ação urbanizadora do Poder Público, devem reverter a este pela via tributária, ou por outros meios.<sup>27</sup>

A estruturação do tema se dá sobre a concepção peculiar do autor sobre o direito de propriedade. Combate a visão de uma função social da propriedade, realçando a personalidade ou individualidade da liberdade de apropriação para assegurar a existência humana digna, e, nessa condição e só nessa hipótese é um direito *erga omnes*, essencial à dignidade humana. Tudo o que ultrapassa o necessário à vida humana não é propriedade e pode se sujeitar à mencionada função social.

---

27 Observa-se aqui a inspiração direta na Constituição da Espanha de 1978 - parte final do artigo 47 - embora nesta, variando a terminologia, as mais-valias sejam devidas à comunidade. Espanha, *Constitucion Española*, Madri, Editorial Segura, 1993, p.20.

### 5.1.3 *Proposta de Constituição de José Afonso da Silva*<sup>28</sup>

Foi apresentada como proposta à Comissão Afonso Arinos no início dos trabalhos, ou seja, trata-se de uma proposta para o anteprojeto. Menos detalhada em matéria urbanística do que a maioria dos projetos - inclusive do que o seu próprio projeto que examinaremos mais adiante - a proposta de José Afonso da Silva à Comissão de Estudos Constitucionais se ateve às competências em relação ao tema.

O seu artigo 86 delineia o tratamento que a União deve dar à política urbana que deve estar restrito a formular o quadro geral da ordenação do território nacional e macrorregional em relação às conveniências do desenvolvimento econômico e social do País, fixando as diretrizes fundamentais e os objetivos gerais do desenvolvimento da rede urbana em nível nacional e macrorregional em função de uma política de regiões metropolitanas, do assentamento industrial, da defesa do meio ambiente natural e cultural, do saneamento básico, do direcionamento do povoamento e da colonização do território nacional.

O artigo 91 da proposta atribui ao Município, entre outras, a competência de legislar e administrar as matérias de seu peculiar interesse e, entre estas,

quanto à organização do território municipal, por meio de leis e planos urbanísticos gerais, executivos, parciais e especiais ou setoriais convenientes ao desenvolvimento harmônico da comunidade local, observadas as diretrizes constantes de normas gerais e planos de desenvolvimento urbano federais e estaduais (SILVA, 2009, p. 392).

### 5.1.4 *O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*

Como já mencionamos, muito embora a elaboração prévia de um projeto sob o patrocínio do executivo sugerisse a possibilidade de tutela da Constituinte pelo Presidente, além de macular a originalidade do processo, o anteprojeto resultante do trabalho da Comissão Afonso Arinos<sup>29</sup> estava longe de ser um libelo conservador, distanciava ideológica e pragmaticamente do regime militar e influenciaria em certa

---

28 Pode ser conhecido na íntegra em SILVA, 2009, p. 370.

29 Pode ser conhecido na íntegra no Diário Oficial da União, Suplemento Especial ao número 185, 26 de setembro de 1986, p.5 e ss. in Anais do Senado Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 7 de agosto de 2009.

medida o trabalho das comissões temáticas, sendo perceptível o parentesco entre alguns de seus dispositivos e aqueles construídos pela Constituinte.

A Comissão de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos foi instalada em novembro de 1985.

Eles não se reunirão para ditar aos constituintes que textos devem aprovar ou não. Eles irão reunir-se para ouvir a Nação, discutir com o povo as suas aspirações, estimular a participação da cidadania no processo de discussão da natureza e fins do Estado, e estimulá-la a escolher bem os delegados constituintes.<sup>30</sup>

Ao falar sobre a autonomia municipal, em seu artigo 114, o anteprojeto enuncia que esta se assegurará, entre outros itens, pela legislação e administração próprias dos temas de seu interesse, especialmente quanto à organização do território municipal, por meio de planos urbanísticos, observadas as diretrizes de normas gerais de desenvolvimento urbano, além da fixação dos tributos de sua competência e organização dos serviços públicos.

Se afirmamos há pouco que o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos teve considerável influência sobre o trabalho das Subcomissões e Comissões Temáticas, igualmente é válido observar a ascendência da proposta de José Afonso da Silva sobre o projeto desta comissão. Um exemplo é a semelhança existente entre o artigo em tela e o literal “c” do inciso III do artigo 91 da proposta.

Segue, no artigo 139 do capítulo referente ao Sistema Tributário, instituindo o IPTU progressivo, de competência do Município, aplicável segundo lei complementar, em função do número de imóveis do mesmo contribuinte e do tempo sem utilização socialmente adequada para imóveis construídos.

No Título III, da Ordem Econômica, determina o artigo 337 que serão definidas por lei complementar as condições nas quais o titular da propriedade territorial urbana poderá ser compelido à sua utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por

---

30 Trecho de Pronunciamento do Presidente José Sarney in Diário Oficial da União, Suplemento Especial ao número 185, 26 de setembro de 1986, p. 2. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 7 de agosto de 2009.

interesse social, após prazo determinado, ou de incidência de medidas de caráter tributário. Tal postulado se repetiria no texto final da Constituição, no parágrafo 4º. do artigo 182.

Veta o artigo 338 a apropriação pelo proprietário de imóvel de valores acrescidos em razão de investimentos públicos, tanto em área urbana como em rural, desde que comprovada a relação, remetendo - no parágrafo único - a lei complementar os critérios para a recuperação da mais-valia imobiliária a ser destinada a finalidades de caráter social.

Quanto a este item - vale dizer que contemplado de modo muito semelhante na parte final do artigo 47 da Constituição espanhola, que trata sobre o direito à moradia – o capítulo da Ordem Urbana da CF passaria em branco, não prevendo a recuperação do sobrevalor pela coletividade. O tema ficaria a cargo do capítulo do Sistema Tributário Nacional em seu artigo 145, III que instituiria a Contribuição de Melhoria.

O Capítulo V – Da Moradia – vem inserido no Título IV – Da Ordem Social e erige em seu primeiro artigo, o 368, a garantia do direito de moradia digna e adequada, que proporcione à família a segurança, a intimidade pessoal e familiar.

A promoção da regularização fundiária, a desapropriação das áreas ociosas, urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, apoio à iniciativa privada e às comunidades locais, autoconstrução e cooperativas, além do combate à especulação imobiliária são as metas dos planos e programas habitacionais a serem promovidos e executados pelos Poderes Públicos. Eis o teor do artigo 369.

Por fim, o artigo 370 determina que um percentual (não determinado) das contribuições sociais arrecadadas das empresas seja destinado à aplicação em um fundo para a construção de moradias e para prestação de serviços assistenciais aos trabalhadores. Dita percentagem ficaria retida com o próprio trabalhador e o fundo constituído seria administrado por comissão paritária e gratuita – segundo o parágrafo primeiro - com representantes do empregador e dos empregados e fiscalizado pelos órgãos públicos. O parágrafo segundo prevê que a lei fixará critérios para distribuição das moradias e

demais benefícios, proporcionalmente entre aqueles com renda mais baixa e maiores encargos domésticos.

#### 5.1.5 Projeto Afonso<sup>31</sup>

De José Afonso da Silva, é, entre as propostas e projetos aqui examinados, o mais abrangente no tema da política urbana, o que de modo nenhum surpreende, conhecida que é a *expertise* do autor em matéria urbanística, além da constitucional.

Primeiramente, ao disciplinar a autonomia do Município, o autor alude à instituição de mecanismos que assegurem a participação efetiva de organizações comunitárias no planejamento e no processo decisório municipal. Promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano é também competência do Município, segundo o artigo 61.

No artigo 195, a competência tributária do Município inclui a instituição do Imposto Territorial e Predial Urbano e prevê sua progressividade no tempo se incidir sobre áreas urbanas não edificadas e não utilizadas, com o fim de assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Há um capítulo dedicado à questão urbana, no qual, ao longo de cinco artigos discorre sobre a matéria. Vale lembrar que em seu projeto a técnica legislativa difere daquela do texto final da Constituição, sendo que cada artigo apresenta um título – “Política Urbana”, “Propriedade Urbana”, “Direito à Cidade”, “Direito à Moradia” e “Usucapião pró-moradia” – após o qual, discorre em itens numerados, num total de quatorze, sobre as particularidades de cada rubrica, muito semelhante, quanto à forma, à Constituição portuguesa.

Sobre a política urbana, seu artigo 223 diz que a União definirá as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano no plano nacional de desenvolvimento econômico

---

31 O Projeto Afonso, de José Afonso da Silva, foi publicado em 18 de agosto de 1987 pela Assembléia Nacional Constituinte juntamente com o Projeto Hércules (do Grupo dos 32, liderados por José Richa), do Projeto do Centrão e do Projeto Ferraz (de Sérgio Ferraz), além do Projeto Cabral, projeto do Senador Bernardo Cabral, Relator da Comissão de Sistematização em texto comparativo para a Comissão de Sistematização. Pode ser conhecido na íntegra em SILVA, 2009, p.431.

e social, de acordo com os seguintes princípios: adequada distribuição espacial das populações e das atividades econômicas, de forma a propiciar o desenvolvimento equilibrado das regiões e melhoria da qualidade de vida humana; conservação dos recursos naturais e proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental.

A propriedade urbana, tema do artigo 224, deve cumprir sua função social, consistente em atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa em leis e planos urbanísticos, para fins de habitação, trabalho, circulação, lazer, saúde, educação e transporte.

A sujeição do direito de construir e do uso do solo aos planos e normas urbanísticas municipais, bem como a regularização fundiária das áreas ocupadas pelas populações de baixa renda devem ser assegurados pelo regime jurídico da propriedade urbana definido em lei.

As desapropriações por utilidade ou por interesse social – assegurada a justa indenização, na qual não se incluem as valorizações decorrentes de planos, projetos ou ações do poder público - podem afetar tanto a propriedade urbana como a localizada na zona rural destinada a fins urbanos.

A casa de moradia só pode ser desapropriada com o efetivo pagamento da indenização em dinheiro, antes da imissão na posse, salvo acordo celebrado em juízo.

Ainda no artigo 224, o proprietário de solo urbano não edificado, não utilizado ou sub-utilizado, pode ser compelido pelo poder público, conforme as normas ou plano urbanístico ou habitacional, a promover o adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsória ou de desapropriação por interesse social. Cabe à hipótese o pagamento da indenização, cuja forma é prevista em detalhes: pagamento em títulos da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis em vinte anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, acrescidas dos juros.

Por fim, fazendo coro com a Constituição Espanhola e com os projetos de Fábio Konder Comparato e da Comissão Afonso Arinos, previne que o valor acrescido ao imóvel

urbano, comprovadamente resultante de investimentos públicos, não pode ser apropriado por seu proprietário, devendo a lei definir critérios segundo os quais a entidade pública que houver feito o investimento possa recuperar o sobrevalor.

Direito à cidade é o título do artigo 225. O direito em questão aqui diz respeito ao espaço de convivência social democrática e de realização de vida urbana digna, devendo o poder público, com este fim, instituir planos urbanísticos e outras medidas necessárias para ordenar os assentamentos urbanos e estabelecer prescrições, usos, reservas e destinos de imóveis, águas e áreas verdes para executar obras públicas e regular a fundação, conservação, reforma, melhoramento e crescimento dos núcleos urbanos.

O conteúdo do dispositivo sobre o Direito à moradia – artigo 226 – guarda grande semelhança com o artigo 65º. da Constituição Portuguesa, além da forma, à qual já havíamos feito referência. Nele está previsto que o Estado assegurará a todos, para si e sua família, o direito de acesso à moradia adequada com condições mínimas de intimidade e segurança, atendidos os serviços de transporte coletivo, saneamento básico, educação, saúde, lazer e demais dispositivos de habitabilidade condigna.

Prevê, ainda, que os poderes públicos promoverão as condições necessárias e executarão planos e programas habitacionais para a efetivação desse direito, inclusive mediante estímulo e apoio a entidades comunitárias e a construtores privados. Devendo a habitação ser tratada dentro do contexto do desenvolvimento urbano, de forma conjunta e articulada com os demais aspectos da cidade.

A usucapião urbana é a matéria do artigo 227, último do capítulo dedicado à Questão Urbana no Projeto Afonso. Tal instituto em seu projeto prescinde de justo título e boa fé comprovada. É denominada usucapião pró-moradia, consistente em que o não proprietário urbano nem rural que detiver a posse, não contestada, por três anos, trato de terra, até o limite de duzentos e cinqüenta metros quadrados, utilizando-o para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, podendo requerer sentença declaratória judicial que servirá de título para matrícula no registro de imóveis.

Segue declarando os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial insuscetíveis ao instituto da usucapião. Veta a concessão da usucapião pró-moradia ao mesmo beneficiário por mais de uma vez e conclui que o imóvel adquirido por esta modalidade de usucapião constitui bem de família, impenhorável e inalienável pelo prazo de quinze anos.

## Política Urbana nos Projetos de Constituição

Quadro Comparativo 1

<b>Texto Tema</b>	<b>Projeto Mineiros</b>	<b>Muda Brasil</b>	<b>Proposta J.A.Silva</b>	<b>Comissão Afonso Arinos</b>	<b>Projeto Afonso</b>
<i>Habitação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. conceito inclui: moradia; acesso ao trabalho; alimentação; saúde; educação, lazer; infraestrutura.</li> <li>. propriedade moradia garantida</li> <li>. direito assegurado aos mais carentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. assegurada pelo Estado livre apropriação dos bens necessários à manutenção da vida digna</li> <li>. entre as exigências fundamentais.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. garantia de moradia digna e adequada (segurança, intimidade pessoal e familiar) inserida na Ordem Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. garantia de moradia digna e adequada (segurança, intimidade pessoal e familiar) incluindo transporte coletivo, saneamento básico, educação, saúde, lazer, habitabilidade condigna</li> <li>. regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda</li> </ul>
<b>Função social propriedade urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. primazia sobre interesses privados</li> <li>. limite numérico à propriedade de imóveis urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito à propriedade restrito aos requisitos da proteção à pessoa humana e à família.</li> <li>. Restrita às exigências fundamentais da habitação, transporte, saúde, lazer e cultura</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Utilização socialmente adequada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. consistente em atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, fins de habitação, trabalho, circulação, lazer, saúde, educação e transporte</li> <li>. fundamento de aplicação de instrumentos da política urbana</li> </ul>
<b>Programas de habitação popular/social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. despesas mensais não superiores a 10% da renda, duração 25 anos, diferença cabe ao Estado.</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. desapropriação de áreas ociosas, urbanização de ocupações, autoconstrução e cooperativas, combate à especulação imobiliária</li> <li>. fundo p/ construção de moradias com porcentagem da Contribuição Social das empresas.</li> <li>. distribuição recursos proporcionalmente à renda mais baixa e maiores encargos domésticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. planos e programas habitacionais, inclusive estímulo e apoio a entidades comunitárias e construtores privados.</li> <li>. Articulada com desenvolvimento urbano.</li> </ul>
<b>Competência Planejamento urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. interesse comum nas áreas metropolitanas</li> <li>. concorrente 3 esferas a garantia habitação aos carentes</li> <li>. do Município em matéria urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Municipal e metropolitana, suplementar Estados e União</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. União: formulação ordenação território nacional e macrorregional e diretrizes fundamentais</li> <li>. Município: legislar e organizar território municipal e assuntos de interesse local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. União: diretrizes gerais</li> <li>. Município: legislar e organizar território municipal e assuntos de interesse local, tributos e serviços públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. União: fixar diretrizes política nacional de desenvolvimento</li> <li>. Município: promover ordenamento territorial, planejamento, controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.</li> <li>. criação de mecanismo de participação popular.</li> <li>. IPTU</li> </ul>

## Política Urbana nos Projetos de Constituição

### Quadro Comparativo 2

<b>Tema</b>	<b>Texto</b>	<b>Projeto Mineiros</b>	<b>Muda Brasil</b>	<b>Proposta J.A.Silva</b>	<b>Comissão Afonso Arinos</b>	<b>Projeto Afonso</b>
<b>Usucapião urbana</b>		-	-	-	-	. Pró-moradia, prescinde de justo título e boa-fé comprovada, três anos, limitado a 250m <sup>2</sup> , única vez, é bem de família inalienável por quinze anos. . Bens públicos insuscetíveis.
<b>Instrumentos da política urbana</b>		.expropriação por não utilização	. expropriação por má ou não utilização segundo planos de urbanização sem indenizar . demais mediante indenização em dinheiro ou títulos pelo valor cadastral	-	. IPTU progressivo em função do tempo e número de imóveis . desapropriação por interesse social por utilização inadequada	. IPTU progressivo no tempo. . parcelamento . edificação compulsória . desapropriação por interesse social indenizável em títulos da dívida pública
<b>Recuperação mais-valias</b>		. sim	. sim	-	. sim, destinada a finalidades de caráter social	. recuperável pela entidade pública que houver feito o investimento
<b>Transporte público</b>		.incluído no conceito de habitação	-	-	-	. Inserido no Direito à moradia
<b>Saneamento básico e infraestrutura</b>		.incluído no conceito de habitação	-	genericamente	-	. inseridos no Direito à Cidade . Inseridos no Direito à moradia
<b>Patrimônio e Meio-ambiente</b>		-	-	genericamente	-	. conservação de recursos naturais e patrimônio histórico, cultural e ambiental . contemplado também no direito à cidade
<b>Desapropriação urbana</b>		.para implantação de bens coletivos com indenização e moradia próxima	. submetida ao processo legal e requisição pelo Estado, casos de guerra e calamidade, cabendo indenização	-	-	. por utilidade ou interesse público, mediante indenização, sem sobrevalores. . se moradia, indenização em dinheiro antes da imissão.
<b>Participação Popular</b>						. participação de organizações comunitárias no planejamento e processo decisório municipal.

## 5.2 A Comissão da Ordem Econômica e a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

O Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte<sup>32</sup> em seu artigo 13 e seguintes estabeleceu oito comissões temáticas constituídas cada uma por 63 membros divididos em três subcomissões. Os membros das comissões seriam indicados pelas lideranças partidárias, obedecendo ao critério da proporcionalidade partidária. Cada comissão, por sua vez, funcionaria dividida em três subcomissões, de modo que a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte - juntamente com as de Princípios Gerais e a de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária - estava subordinada à Comissão da Ordem Econômica.<sup>33</sup>

### 5.2.1 A composição da Subcomissão

Parece útil a essa altura fazer uma tentativa de traçar o perfil da SQUT de modo a avaliar sua influência sobre os resultados dos trabalhos. Entendemos que por se tratar de apenas um item de nosso estudo não nos seria possível empreender uma pesquisa aprofundada sobre a biografia de cada um dos constituintes que atuaram na referida Subcomissão. É, entretanto, possível depreender do conteúdo de boa parte das propostas apresentadas pelos parlamentares seu viés mais ou menos comprometido com os anseios da maioria da sociedade. Vale ainda contar com relatórios externos produzidos à época que cuidaram de desenhar um perfil dos membros da ANC a partir de sua atuação frente a assuntos relevantes para alguns setores da sociedade civil.<sup>34</sup>

---

32 Fonte Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 7 de agosto de 2009.

33 A Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, criada pelo ar. 15, VI, b, da Resolução no. 2, de 1987, da Assembléia Nacional Constituinte.

34 É o caso do relatório do DIAP que resultou na edição do livro “Quem foi quem na Constituinte – nas questões de interesse dos trabalhadores”, São Paulo: Cortez, 1988. Muito embora a obra referida dê conta da postura e votações dos constituintes em relação aos temas específicos e mais caros aos trabalhadores - como a estabilidade, duração da jornada, salário mínimo, direito de greve etc - o que foge à especificidade de nossa temática, a observação do Órgão de Pesquisa do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar recaiu sobre temas como a participação popular na propositura de emendas, proposta dos movimentos sociais para a reforma urbana, reforma agrária entre outros. O órgão atribuiu valores a cada tópico em votação, resultando a somatória em cada turno em notas de zero a dez, estando mais próximos de dez aqueles que mais votaram favoravelmente às questões de interesse dos trabalhadores e mais perto de zero para o contrário.

É preciso ter em conta, ademais, que o regimento possibilitava a propositura de emendas relativas aos temas específicos a constituintes não membros da subcomissão e, mais adiante, em razão das mudanças regimentais encetadas por esforço do “Centrão”, o texto resultante seria necessariamente submetido ao crivo do conjunto da ANC, bastante mais heterogêneo e que – como veremos no capítulo 5 – empreenderia à altura da votação do projeto da Comissão Temática, uma guinada à direita, o que desencoraja o esforço de elaboração de um perfil específico da SQUT. De todo modo essa análise pode nos levar à conclusão de que o perfil da SQUT não difere proporcionalmente dos vieses do conjunto dos deputados e senadores constituintes.

Sua composição ideológica era mais bem distribuída do que as constituintes anteriores, ainda assim com tendência, mais para o centro e centro-direita; segundo pesquisa do jornal Folha de São Paulo deu a seguinte classificação: direita 12%; centro-direita, 24%; centro, 32%; centro-esquerda, 23%; esquerda 9%. Esta pesquisa, tendo em vista o funcionamento da Constituinte, aproximava-se bastante da realidade (SILVA, 2002, p.109).

O perfil econômico dos integrantes da Assembléia Nacional Constituinte foi bastante explorado pela imprensa nacional na época da indicação dos membros das respectivas comissões. Alguns jornais apontaram uma preferência de parlamentares de origem humilde pelas áreas sociais, enquanto que a Comissão da Ordem Econômica era constituída majoritariamente por ricos.

O Jornal de Brasília de 29 de março de 1987, por exemplo, aponta sob o título “Capitalistas poderão impor sua força” a forte presença de especuladores financeiros, representantes de multinacionais e da União Democrática Ruralista (UDR), além do presidente da Confederação Nacional das Indústrias na Comissão da Ordem Econômica. Alinha outros nomes como o de Roberto Cardoso Alves, apoiado pela UDR, Saldanha Derzi, um dos maiores pecuaristas do país ao lado de empresários do setor imobiliário como Luís Roberto Ponte, ex-presidente da Câmara Brasileira da Construção Civil, Paulo Zarzur e Gerson Marcondes, estes três integrantes da SQUT aos quais mais tarde se uniria Sérgio Naya. Integrariam, ainda, a COE, Delfim Netto e Roberto Campos - ambos ex-ministros do regime militar - Francisco Dornelles, Guilherme Afif Domingos e Vitor Fontana, este último, um dos donos da Transbrasil.

O PMDB indicaria “para contrapor-se a essa tropa de choque do capitalismo brasileiro” (JDB: 4374, p. 2) o ex-ministro da Agricultura de Jango, Osvaldo Lima Filho, Hélio Duque e Virgildásio Sena, Percival Muniz, José Carlos Sabóia, Gabriel Guerreiro, Arlan Gadelha, Mário Lacerda e Dirceu Carneiro, todos considerados “de esquerda” pela liderança do PMDB, exercida então por Mário Covas, ele mesmo originário do Movimento de Unidade Progressista - MUP. A estratégia de Mário Covas de indicar presidentes e relatores com esse perfil para boa parte das comissões não passaria sem retaliações como veremos mais à frente.

A SQUT contava com oito membros do PMDB, entre estes o Presidente, Vice-presidente e o Relator da Subcomissão; quatro do PFL; um do PDS e um do PDT. Vagas as representações do PT e PTB, uma para cada um. As siglas partidárias, entretanto, não dizem tudo a respeito das posições mais ou menos populares dos membros da SQUT. O mesmo se pode dizer da ANC em geral, tendo ocorrido posicionamentos surpreendentes, seja mais à esquerda ou mais à direita como se pode verificar pelo exame do relatório do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e como poderemos apreciar aqui pelo exame do conteúdo de algumas emendas da SQUT.

Surpreendente é certamente o exemplo da constituinte Myriam Portella. Deputada Federal pelo PDS do Piauí, esposa do ex-governador daquele Estado e membro da SQUT. Se sua filiação partidária parecia não credenciá-la para posturas transformadoras e comprometidas com a coletividade, temos aí uma contradição. Com ótima avaliação no mencionado relatório do DIAP (Idem, p.435) – recebeu nota 8,75, quando a média geral dos membros da subcomissão foi 4 – a parlamentar foi autora produtiva de sugestões e de emendas sobre a temática da subcomissão, entre as quais algumas das mais críticas das mazelas nacionais.

Propôs, por exemplo, a não exclusão das terras públicas do instituto da usucapião (Emenda CS00809-0), justificando que o Poder Público deveria ser o primeiro a dar o exemplo; a submissão do direito de construir ao interesse da coletividade expresso nos planos urbanísticos (Emenda CS00810-3); a limitação da área urbana máxima de domínio de uma única pessoa física ou jurídica com o fim de evitar a formação de

estoque de terra urbana para especulação imobiliária ou reserva de valor, raiz, segundo ela, de toda a questão urbana (Emenda CS00811-1) e proposição de seis instrumentos de política urbana a cargo de Estados e Municípios com o fito de exercer controle sobre o solo urbano para adoção de programas habitacionais e de implantação de infraestrutura (Emenda CS00813-8), entre outras.

Logo de início, sua atuação causou espécie, como é possível depreender das matérias veiculadas pelo Correio Brasiliense de 12 de março e 27 de maio de 1987 e pelo Jornal do Brasil de 7 de junho de 1987. A primeira, intitulada “Ex-primeiras damas agora são xiitas”, refere-se a Myriam Portella e Wilma Maia – também do PDS, esposa do ex-governador do Rio Grande do Norte - cujos votos vinham sendo sistematicamente contrários à orientação de seu partido.

A SQUT era presidida pelo Senador catarinense Dirceu Carneiro do PMDB, arquiteto, foi bastante atuante e comprometido com movimentos sociais (DIAP, p.560) e tinha como relator José Ulisses de Oliveira, Deputado mineiro também do PMDB, contrário à participação popular no processo legislativo e que votaria contrariamente às emendas populares da reforma urbana apresentadas pelos movimentos populares. Isso também ilustra a impossibilidade de traçar linhas ideológicas baseando-se apenas nas siglas dos partidos. O PMDB era tão grande quanto heterogêneo e, assim, o fato de serem o presidente e o relator da SQUT do mesmo partido não impediu contendas fragorosas entre eles.

O jornal Correio Brasiliense de 25 de maio de 1987, por exemplo, trazia notícia intitulada “Subcomissão pára por divergência”. Dá conta de que uma troca de acusações entre o presidente e o relator da SQUT encerrara na tarde anterior os trabalhos da subcomissão. O presidente, Senador Dirceu Carneiro (PMDB-SC) negara-se a assinar o relatório, aprovado pela subcomissão, acusando o relator Deputado José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG) de negociar a aprovação de propostas em benefício dos especuladores imobiliários, reputando de “fragmentado, pobre, impreciso e de baixo nível” o relatório. O relator por sua vez defendeu-se dizendo: “Das 24 subcomissões, a nossa foi a que mais participou na elaboração do relatório. O texto final, inclusive, tem dois artigos do presidente”.

No Jornal de Brasília do dia seguinte o presidente Dirceu Carneiro voltaria à carga. Justificaria sua recusa em assinar o relatório da SQUT como ato de repúdio às constantes interferências promovidas pelo *lobby* dos especuladores imobiliários. Acusou de conivência, parlamentares diretamente ligados a grupos econômicos, citando Paulo Zarzur, Luiz Roberto Ponte, Sérgio Naya e o próprio relator, entre outros.

O exame do anteprojeto do Relator Bernardo Cabral é, com efeito, fonte mais idônea para uma aferição do caráter das subcomissões e da SQUT em particular, pois condensa o primeiro esforço dessas subcomissões antes da guinada à direita que seria produzida na fase de votação do anteprojeto da Comissão de Sistematização.

A partir desta etapa da construção do texto constitucional só será possível compreender sua conformação final no que diz respeito à propriedade, afetando diretamente aos propósitos da reforma urbana, se atentarmos para o papel do “Centrão” mais adiante, o que faremos no item 6.5 “Direitos *versus* Interesses”.

### 5.2.2 Relatório da SQUT

O Ponto de partida dos trabalhos da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte – seguindo o estabelecido no Regimento da ANC no artigo 17 e seguintes – se deu a partir da realização de oito audiências públicas e mais oito da própria Subcomissão para debate interno de propostas e questões administrativas. Foram ouvidos representantes de diversas entidades relacionadas à questão urbana e transportes, entre as quais o Instituto dos Arquitetos do Brasil, Federação Nacional dos Arquitetos, Associação Brasileira de Prefeitos de Capitais, Confederação Brasileira dos Municípios, Federação Nacional dos Marítimos, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio-ambiente, Departamento de Aviação Civil, Associação Nacional de Transportes Públicos, Caixa Econômica Federal entre outros. Ouviram-se também especialistas como Nabil Bonduki e Milton Santos, além de representantes de movimentos sociais como o Movimento dos Sem-terra da Zona Leste, entre outros<sup>35</sup>.

---

35 Relatório da Subcomissão de Questão Urbana e Transportes. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-172.pdf> acesso em 28 de junho de 2009.

O relatório da subcomissão menciona, ainda, que deputados e senadores apresentaram 160 sugestões ligadas aos temas da Subcomissão e que as sugestões feitas pelos cidadãos a respeito da questão urbana versavam, sobretudo, sobre o tema Habitação, enquanto que na esfera do Transporte a preocupação preponderante era o transporte coletivo de passageiros.

Valeu-se, ainda, a Subcomissão para o início de seus trabalhos do recurso ao texto de constituições precedentes e estrangeiras e, sobejamente, ao texto da Comissão Afonso Arinos para estruturar a temática. Embora o tenha feito de maneira mais ampla do que o texto mencionado e alcançado um nível de detalhamento digno do enfoque especializado da Subcomissão, carece, todavia, como seria presumível a esta altura, de uma visão sistemática.

O relatório demonstra a premissa da Subcomissão de que as questões macro relacionadas com os problemas dos grandes centros urbanos, embora essenciais, não poderiam obliterar a questão basilar maciçamente representada nas “sugestões dos cidadãos” - a moradia, ressaltando que nenhuma constituição havia contemplado esse direito. Dá voz a esse desejo no artigo 1º. do anteprojeto ao enunciar como um direito garantido de todos a moradia digna e adequada muito à maneira do antes visto na proposta da Comissão Afonso Arinos. A predominância da função social da propriedade sobre interesses individuais viria na seqüência.

À continuação o relatório se ocupa da necessidade de contemplar o custeio público das obras de saneamento e de um sistema de financiamento da habitação, além da prevalência dos planos urbanísticos sobre os interesses privados e, por fim realça a importância da preservação do patrimônio histórico e cultural frente ao processo de crescimento urbano. O artigo 11 de seu anteprojeto contemplaria a manutenção pela União de um sistema financeiro de habitação destinado à aquisição de terrenos e à construção de moradias para a população de média e baixa rendas.

Era, ainda, espírito da subcomissão enfatizar a descentralização de decisões na gestão da coisa pública, conferindo maior responsabilidade aos Municípios e infundir tanto

---

quanto possível um maior caráter participativo no processo de planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das ações do Poder Público.

Guiado pelas intenções esboçadas no relatório de José Ulisses de Oliveira<sup>36</sup>, aqui sintetizadas, é que se formularam os 24 artigos do anteprojeto de texto constitucional na parte relativa à questão urbana e transportes.

### **5.3 Projeto Cabral**

O projeto do relator da Comissão de Sistematização, texto que visava harmonizar as matérias provenientes das comissões temáticas, por exigência do artigo 20 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, é um texto ainda sem coesão, com 496 artigos, em que as matérias aparecem mescladas sem muita definição. Esse é o caso da política urbana que não ganhou até aqui nenhuma seção específica.

Contudo é importante mencioná-lo e examinar a matéria relacionada à habitação e questão urbana, pois é a versão que precede a apresentação das emendas populares, ou seja, é da comparação deste texto com as versões posteriores que se torna possível avaliar a influência das emendas populares sobre o texto final da Constituição.

Nesse texto, a moradia, o transporte público e o saneamento básico figuram como elementos do mínimo necessário ao pleno exercício do direito à existência digna no corpo do artigo 12 que versava sobre os direitos e liberdades individuais invioláveis.

O artigo 66 descreve a competência dos municípios, incluindo a implantação de programas de construção de moradias, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico da população e, ainda, a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e rural.

Quanto à competência tributária do Município, o artigo 273 estabelece a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, à qual se aplica a

---

36 Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-172.pdf> acesso em 28 de junho de 2009.

progressividade no tempo para a área urbana *não edificada e não utilizada*, com o fim de assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

O Título VIII, Da Ordem Econômica e Financeira é bastante conciso em relação à política urbana. Insere no Capítulo I - dos Princípios Gerais, da Intervenção do Estado, do Regime de Propriedade do Sub-solo e da Atividade Econômica – dois únicos artigos sobre a matéria.

Um deles, o 311, foge ao usual, fixando que a lei disporá sobre as normas de construção de logradouros públicos, dos edifícios públicos e dos particulares de frequência aberta ao público e sobre as normas de fabricação de veículos de transporte coletivo, além da adaptação dos já existentes, a fim de garantir que as pessoas portadoras de deficiência possam a eles ter acesso adequado.

A usucapião vem disciplinada, em seguida, de modo semelhante aos demais projetos, inovando na exigência da boa fé e aumentando o prazo para cinco anos. Equivale aos demais na proibição de concessão por mais de uma vez, e no veto à usucapião de bem público.

#### **5.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e as emendas populares**

Neste período, conquistados os canais para a iniciativa popular de emendas ao texto da Constituição, o poder de fogo da grande maioria dos movimentos sociais, inclusive os relacionados com a questão urbana, voltou-se para o virtual diálogo com a Assembléia Nacional Constituinte. Diante da possibilidade de verem suas demandas reconhecidas pela estrutura jurídico-institucional, grande diversidade de ativismos, lutas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil envolvidas nas frentes pela reforma urbana, aglutinaram-se sob a legenda do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas ligadas a setores da igreja católica, como a CPT – Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70 (MARICATO, 1994, p.310).

Este movimento – que tratava-se antes de um guarda-chuva temático de diversos outros movimentos e organizações – herdou sua matriz da Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, ligada à igreja católica e reuniu lideranças comunitárias, organizações não governamentais, intelectuais e órgãos de consultoria técnica aos movimentos urbanos (SILVA, 2002, pp.43 e 56) como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e a Federação dos Engenheiros, entre outras.

O MNRU, que logo após a ANC passaria a denominar-se Fórum Nacional da Reforma Urbana e que perdura até os dias atuais, canalizaria as demandas de uma miríade de movimentos, possibilitando a formulação de emendas, ora regimentalmente aceitas, com a conseqüente coleta das assinaturas exigidas pelo regimento da ANC, condição formal *sine qua non* para sua admissão pela Comissão de Sistematização.

Esse trabalho resultou na Emenda Popular da Reforma Urbana recebida sob o número “PE-0063”, rubricada com o comentário “Dispõe sobre a reforma urbana”, apresentada e acolhida nos requisitos formais pela Comissão de Sistematização, e posteriormente submetida à apreciação da Subcomissão de Transportes e Reforma Urbana. A emenda alcançou 131.000 assinaturas de populares, bem acima das 30.000 exigidas como mínimo, e tinha entre as entidades signatárias de âmbito nacional a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE); Federação Nacional dos Arquitetos (FNA); Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR); Coordenação Nacional dos Mutuários; Movimento de Defesa do Favelado (MDF) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)<sup>37</sup>.

Não seria, neste capítulo da história legislativa nacional, acolhida na maioria dos seus dispositivos, mas influenciaria fortemente a elaboração do capítulo da ordem urbana na Constituição Federal e muito embora o texto resultante possa em comparação ao esboçado na emenda popular ser menos incisivo, as sementes estavam lançadas para o que, bem mais tarde, viria a ser o Estatuto da Cidade, esse sim caudatário das propostas formuladas pelo movimento popular à época e fruto das lutas que se seguiram sob a vigência da Constituição Federal de 1988.

---

37 Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf> acesso em 28 de junho de 2009.

A proposta de emenda da reforma urbana encabeçada pelo MNRU não tinha o monopólio dos temas relacionados à questão urbana. Outras propostas contemplaram a habitação popular, moradia do trabalhador, saneamento básico, transporte público, etc. Parte delas, porém, em virtude da forma como o regimento da ANC estabelecera as comissões e subcomissões temáticas, apesar de conter objetos parcialmente afinados com a questão urbana estavam mais afetas à questão agrária, aos direitos do trabalhador, saúde pública ou mesmo em relação aos direitos fundamentais e foram pulverizadas pelas diversas comissões temáticas.

Exemplos dessa interdisciplinaridade<sup>38</sup> encontram-se nas emendas “PE-00009” - que visava criar normas sobre direitos dos trabalhadores, entre os quais a moradia do trabalhador; na emenda “PE-00089” – que, nominalmente referida à Ordem Econômica e Social, destinou-se à Subcomissão da Reforma Agrária e tratava sobre a desapropriação e usucapião de imóveis rurais e urbanos - e, ainda, na emenda “PE-00106” que visava regular o Sistema Tributário, atribuindo ao Município a competência de onerar a área urbana não edificada, a fim de atender à função social da propriedade<sup>39</sup>.

Entre as especificamente referidas à questão urbana, admitidas quanto ao critério formal do número de assinaturas, a emenda PE-00116 tratou dos transportes coletivos. Moradia Popular foi tema da emenda PE-00115, subscrita pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e federações de associações de moradores entre outras. Esta foi certamente uma das mais pertinentes à questão urbana e das mais profundas sobre a questão específica da moradia.

Conquanto fosse bem incisiva, a emenda 115 era menos técnica do que a 63 e teve menos apelo e penetração no trabalho das comissões temáticas. A emenda 115 revelava seu espírito logo no primeiro artigo: “O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade”. Defendia acesso universal à moradia digna e adequada, garantida pelo Poder Público, devendo, entretanto, ter prioridade os

---

38 Comentadas aqui apenas as emendas admitidas segundo o critério do número mínimo de assinaturas.

39 Para mais detalhes sobre a origem e conteúdo das emendas populares vide Anais da Constituinte Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-172.pdf> acesso em 28 de junho de 2009.

trabalhadores assalariados de baixo rendimento e trazia a definição das dimensões mínimas da unidade habitacional, correspondentes às necessidades básicas da família, em 10m<sup>2</sup> de área construída útil por pessoa.

Importante notar que sua conceituação de moradia digna e adequada não se resumia à casa, mas também ao acesso aos serviços públicos essenciais, como saneamento básico, educação, saúde, transporte coletivo e lazer. Pretendia a destinação de não menos do que 15% das receitas tributárias da União e 25% das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a implementação de programas de habitação popular.

Encarregava o Poder Público de regular o mercado imobiliário de locação através da construção e locação de unidades habitacionais populares e de desapropriar terras urbanas para construção de moradia popular, indenizando, neste caso, com títulos da dívida pública em prazos coincidentes com o das prestações dos beneficiários do programa de habitação, nunca inferiores a quinze anos.

Assegurava aos ocupantes de propriedades urbanas, unidades habitacionais ou terrenos alheios o direito de ali permanecer até que vissem atendidas suas necessidades através de programas governamentais de construção de moradia popular e era lacônica, porém ousada, em relação à regularização da posse urbana, exigindo como tempo mínimo apenas dois anos.

#### *A Emenda Popular da Reforma Urbana*

A PE-00063 foi a única emenda popular a tratar abrangentemente sobre a reforma urbana e em virtude de sua extensão, complexidade e qualidade técnica, serviu como referência para os setores favoráveis às suas aspirações, bem como aos contrários. Serviu, ainda, como paradigma para as lutas pela legislação que regulamentasse a política urbana, por anos a fio.

Da defesa da emenda em plenário foi encarregada a arquiteta Ermínia Maricato, cujo pronunciamento se iniciava com um resumido retrato da questão urbana no Brasil à

época, situação que não variou significativamente desde então, seja quantitativa ou qualitativamente.

Parte-se do princípio de que mais de 70% dos habitantes brasileiros vivem nas cidades e centros urbanos, com sinais de a situação não estacionar nesse nível, uma vez que os índices migratórios não têm diminuído na década de 80. Não obstante essa inegável realidade, ainda há a consciência de que somos um país agrário. O Brasil vive uma crise urbana que tende a agravar-se e se manifesta particularmente nos setores de habitação e transporte. Não é apenas uma crise social, mas também de caráter econômico, porque as cidades têm um papel na economia muito maior do que o campo.<sup>40</sup>

O texto da emenda<sup>41</sup> sugeria em seu primeiro artigo<sup>42</sup> a inclusão entre os direitos e liberdades fundamentais do Capítulo I (Dos Direitos Individuais) o direito de todo cidadão às condições de vida urbana digna e justiça social, imputando ao Estado assegurar acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural. Direitos estes arrolados todos num primeiro inciso, contendo o inciso II apenas mais um: a gestão democrática da cidade.

Contemplando a primeira diretriz da plataforma da reforma urbana<sup>43</sup>, qual seja, a função social da cidade e da propriedade urbana, o seguinte artigo condicionava o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos, subordinando a propriedade urbana ao princípio do estado de necessidade e assegurando em seu

---

40 MARICATO, Ermínia. Defesa em plenário da Emenda Popular da Reforma Urbana, fonte Michiles, 1989, p.257.

41 Texto disponível na íntegra no Anexo no. X.

42 A propósito não numerado, assim como os demais dispositivos da proposta, precedido o texto da menção "incluir onde couber", já que se tratava de emenda.

43 Segundo Silva (2003, p.52), a plataforma da reforma urbana consistia de três diretrizes básicas: (1) a função social da cidade e da propriedade urbana; (2) o direito à cidade e à cidadania e (3) a gestão democrática da cidade. Os mesmos princípios são citados com o mesmo conteúdo, apenas em ordem diversa, por Grazia (2002, p.16): "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 e Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida com a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no [sic] uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano".

parágrafo único a transparência e publicidade com o amplo acesso da população às informações contidas nos planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos em geral.

Assegurava a casa própria de desapropriação, exceto em caso de evidente utilidade pública – reconhecida em juízo – com indenização em dinheiro “plena, integral e prévia”.

As desapropriações de imóveis urbanos, realizadas para fins de interesse social, deveriam ser, segundo o artigo seguinte, pagas em títulos da dívida pública, resgatáveis em 20 anos, excluída do valor a valorização decorrente de investimentos públicos.

O parágrafo 1º. estabelecia que a declaração de interesse social para fins de reforma urbana operaria automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel com seu respectivo registro. Já o segundo definia o interesse social como “a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos”.

Continuando, determinava que o valor de imóveis necessários à regularização fundiária de ocupações consolidadas teria por base o valor histórico de aquisição do imóvel, isto é, segundo definição do artigo que viria a seguir, desprezados valores de negociações posteriores ao início das ocupações da área. Sua desapropriação estaria sujeita a ação judicial pelo rito ordinário, constituindo a sentença título para fim de registro imobiliário.

Textualmente, era o dizer do artigo seguinte: “A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios”.

A execução de leis urbanas contrárias ao interesse da população estaria sujeita ao veto popular condicionado à iniciativa de pelo menos 5% do eleitorado municipal. Leis vetadas seriam automaticamente submetidas a referendo.

Parecia prever o vazio legal que implementasse a ainda virtual política urbana inscrita na norma constitucional, ao dispor sobre a busca de sua eficácia, atribuindo ao Ministério Público ou a qualquer interessado requerer ao Poder Judiciário determinar a aplicação direta da referida norma ou, ainda, sua regulamentação pelo Legislativo. Contemplava em seguida a responsabilidade civil e criminal dos agentes da administração pública descumpridores dos preceitos aqui verificados.

Todos os dispositivos até aqui verificados visavam ser incluídos no título dos direitos e garantias fundamentais e só a partir deste ponto a emenda se destinava a influir no título da ordem econômica e financeira.

A prevalência dos direitos urbanos deveria ser assegurada pelo Poder Público através dos seguintes instrumentos:

- I – Imposto progressivo sobre imóveis,
- II – Imposto sobre a valorização imobiliária;
- III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos;
- IV – desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- V – Discriminação de terras públicas;
- VI – Tombamento de imóveis,
- VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação Ambiental;
- VIII – Concessão de direito real de uso;
- IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

O parágrafo único ressaltava terrenos até 300m<sup>2</sup>, destinados à moradia do proprietário, da aplicação dos impostos progressivo e sobre valorização imobiliária e da edificação compulsória.

Modalidades de sanção ao descumprimento da exigência do uso adequado do solo urbano, a tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, a desapropriação por interesse social ou o parcelamento e edificação compulsórios deveriam ser aplicados pelo Poder Público.

Por certo a vilã por excelência no cenário de enfermidade das cidades brasileiras não era a deficiência de planejamento, mas a especulação imobiliária. Esse diagnóstico transparece claramente na EPRF e textualmente na continuidade da exposição de Maricato:

A crise urbana faz-se sentir hoje fora do mercado imobiliário privado. A maior parte da população não constitui mercado para esse capital. A maior parte da população brasileira está nas favelas, nos mocambos e na periferia desurbanizada. É preciso a adoção de políticas públicas massivas. O problema da habitação no Brasil não pode se limitar àquela concepção típica do capital imobiliário ou das autoridades, em números – porque a casa é uma unidade que necessita de transporte, água, esgoto e equipamento de coleta de lixo. A terra tem uma função social muito mais importante do que a de ser objeto de extração de lucro. Mas o que acontece com as terras urbanas? Cinquenta por cento das terras urbanas de Belo Horizonte estão vazias; 40% da área urbana de São Paulo está vazia; 70% da área urbana de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, e da metropolitana de Fortaleza, no Ceará, estão vazias. Acontece que no Brasil a terra urbana é muito mais rentável do que muitos setores produtivos. É preciso coibir a retenção de estoques de terras especulativas. Esses instrumentos estão presentes em qualquer país capitalista civilizado. Não se trata de nenhuma medida socialista ou comunista, como os mais retrógrados acusam. Já existem em países que ordenaram melhor o solo urbano e onde a população vive melhor.

A emenda previa a adoção de medidas administrativas pelas três esferas do Poder Público para a identificação e a recuperação de terras públicas e discriminação das terras devolutas, determinando a garantia de participação de representações sindicais e associativas.

A usucapião urbana era disciplinada aqui como instrumento de exercício dos direitos urbanos consagrados no primeiro artigo. Conferia a aquisição do domínio, independentemente de justo título e boa-fé a todo cidadão que detivesse a posse de terra pública ou privada, pelo tempo mínimo de três anos e sem contestação. A definição da extensão da propriedade, a cargo da municipalidade, não poderia ultrapassar o limite de 300 m<sup>2</sup>. Estava adstrito à utilização para moradia familiar e tendo, ainda, como requisito necessário não ser proprietário urbano. Por fim, ressaltava seu reconhecimento ao mesmo possuidor mais de uma vez.

À usucapião coletiva é reservado o parágrafo 2º. do mesmo artigo: “Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo”.

O parágrafo 3º. vetava outras ações reivindicatórias ou possessórias versando sobre o imóvel objeto da ação de usucapião, após sua propositura.

A seguir, com o fito de assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, instituiu um rol de objetivos a serem atingidos pela implementação de políticas públicas de habitação.

- I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação;
- II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria;
- III – regulação do mercado imobiliário urbano e proteção do inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais;
- IV- assessoria técnica à construção da casa própria.

Ainda sobre programas de habitação de interesse social, incumbiria ao Poder Público – sem discriminar aqui a esfera - garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação dessa natureza. Proibia expressamente a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados, assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Queria a emenda que lei federal dispusesse sobre a criação e a manutenção de agência para a coordenação das políticas gerais de habitação. A implementação dessas políticas e dos projetos atinentes à habitação, seria descentralizada, cabendo aos Municípios. Privilegiava a participação popular mais uma vez como garantia da publicidade e transparência, exercendo as entidades representativas o controle direto da aplicação dos recursos.

Detalhava, mais, nos três parágrafos seguintes: sobre as aplicações para compra ou construção de habitação popular não incidiriam encargos financeiros; os contratos de compra, venda, cessão e aluguel de imóveis urbanos teriam seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial e, por fim, impedia que as prestações mensais referentes a empréstimos para a compra

ou construção de habitação própria compromettesse mais do que 20% dos rendimentos familiares.

Como mecanismo de proteção da capacidade de pagamento dos adquirentes ou locatários, disciplinava que os índices de reajuste de aluguel residencial e do pagamento de prestações, além de débitos decorrentes do financiamento de imóveis, seriam atualizados com periodicidade mínima de doze meses, tendo como teto o índice de variação salarial.

A emenda fazia neste ponto uma determinação sobre os serviços públicos que, não obstante estivessem relacionados ao atingimento da habitabilidade, tinham um alcance bastante amplo: “A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizada através da administração direta e indireta”. E era taxativa no parágrafo único, delegando à lei ordinária a regulamentação do acima exposto, vedando de imediato todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Sobre os transportes públicos, dispunha em dois artigos que as tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos seriam fixados de modo que a despesa dos usuários não ultrapassasse 6% do salário mínimo mensal e delegava à lei ordinária a criação de um fundo de transportes, administrado pelos Municípios e Estados para cobertura da diferença entre custo do transporte e o valor da tarifa, em outras palavras, arcando a população apenas com o preço de custo.

O reajuste de tarifas de serviços públicos estaria subordinado a autorização legislativa e à garantia da ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

Finalmente a EPRU concluía sua missão fomentando a participação do cidadão ao dispor sobre a elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo, transporte e gestão dos serviços públicos. Nestas tarefas, deveria o poder municipal garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

## Política Urbana na Primeira Fase da ANC

Quadro Comparativo 1

Tema	Texto	Relatório SQUIT	Projeto Cabral	EPRU PE00063	PE00115 PE00116
Habitação		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Garantida a todos</li> <li>. Inalienável e de destinação exclusiva</li> <li>. não sujeita a execução perdura até maioria dos filhos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito individual inviolável., elemento integrante do mínimo necessário à existência digna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual, incluindo: transporte público; saneamento; energia elétrica; iluminação, comunicações, educação; saúde, lazer e segurança e preservação patrimônio ambiental e cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual.</li> <li>. precede e predomina sobre direito de propriedade.</li> <li>. assegurado prioritariamente a trabalhadores baixa renda.</li> <li>. mínimo de 10m2 de área útil construída por pessoa.</li> <li>. inclui casa, serviços públicos essenciais, saneamento básico, educação, saúde, transporte coletivo e lazer.</li> </ul>
Função social propriedade urbana		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Predomina sobre interesses individuais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. fundamento aplicação de instrumentos da política urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. condições de vida urbana digna condicionam direito de propriedade e o subordinam ao princípio do estado de necessidade</li> </ul>	
Programas de habitação popular/social		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dotação orçamento das 3 esferas para compra e implantação de infra-estrutura para populações de baixa renda cidades pequeno porte</li> <li>. União: sistema financeiro de habitação para baixa e media renda em cidades de pequeno e médio porte e exclusividade sobre FGTS e poupança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. genericamente, fala da competência do Município para implantação de programas de construção de moradia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em condições de sub-habitação.</li> <li>. programas públicos de aluguel e financiamento para aquisição e construção.</li> <li>. fixação valor máximo aluguéis.</li> <li>. assessoria técnica para construção.</li> <li>. dotação de recursos a fundo perdido para habitação de interesse social.</li> <li>. vedada aplicação de recursos públicos em investimentos privados.</li> <li>. Agência federal de coordenação dos programas.</li> <li>. Isenção de encargos financeiros.</li> <li>. Limite de comprometimento da renda em 20%.</li> <li>. reajustes aluguéis e prestações mínimo 12 meses, restrito à variação salarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. mínimo de 15% receita União, 25% UFs e Municípios para habitação popular.</li> <li>. Poder Público construir unidades habitacionais populares de aluguel para regular mercado.</li> <li>. desapropriar terras urbanas ociosas para construção de moradia popular, indenização títulos dívida pública.</li> </ul>
Competência Planejamento urbano		<ul style="list-style-type: none"> <li>. região metropolitana: para organização e administração de serviços de interesse intermunicipal (definidos no art. 13)</li> <li>. orçamento 3 esferas</li> <li>. região metropolitana: competência tributária</li> <li>. legislar interesse regional</li> <li>. União: princípios e diretrizes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Município: promover ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, implantação de programas de construção de moradia.</li> <li>. IPTU</li> <li>. normas de construção de logradouros públicos, facilitar acessibilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. administração pública sujeita a responsabilidade penal e civil por omissão quanto a preceitos estabelecidos neste capítulo.</li> <li>. MP ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário determinação de aplicação direta da norma constitucional não regulamentada ou sua regulamentação pelo Legislativo.</li> <li>. Município exigir adequado aproveitamento sob pena de aplicar instrumentos.</li> <li>. Município: aplicação recursos projetos habitacionais.</li> <li>. Poder público prestar serviços públicos pela administração direta e indireta.</li> </ul>	

- Tabela 5 -

## Política Urbana na Primeira Fase da ANC

### Quadro Comparativo 2

Texto Tema	Relatório SQUT	Projeto Cabral	EPRU PE00063	PE00115 PE00116
<b>Usucapião urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. posse mínima 5 anos entre presentes e 8 entre ausentes, boa-fé, justo título, não oposição.</li> <li>. moradia status de bem de família isenta de execução até maioria dos filhos</li> <li>. inalienável por 20 anos</li> <li>. vetado p/ bens públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. exige boa-fé, cinco anos, única vez, vetado para bens públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. posse três anos, não contestada. Imóveis privados e públicos. Até 300 m<sup>2</sup> para moradia. Dispensa justo título e boa-fé. Concessão uma única vez.</li> <li>. Usucapião coletiva para terrenos contínuos a entidades comunitárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. requer apenas posse 2 anos e não ter outra propriedade.</li> </ul>
<b>Instrumentos da política urbana</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. IPTU progressivo no tempo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. imposto imobiliário progressivo no tempo e sobre extensão e imposto sobre valorização imobiliária, salvo se moradia com menos de 300 m<sup>2</sup>; direito de preferência; desapropriação por interesse social ou utilidade pública; discriminação de terras públicas; tombamento de imóveis; regime especial de proteção urbanística e ambiental; direito real de uso; parcelamento e edificação compulsórios</li> </ul>	
<b>Transporte público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. prioridade sobre individual</li> <li>. direito urbanístico, diretrizes e base ocupação e uso do solo e desenvolvimento urbano e regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito individual inviolável, elemento integrante do mínimo necessário à existência digna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual</li> <li>. Tarifas limitadas à 6% do salário mínimo.</li> <li>. Fundo de transporte para compensar diferença entre custo e tarifa permitida.</li> <li>. Ampla divulgação elementos inerentes ao cálculo tarifário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito do cidadão e dever do Estado</li> <li>. Despesas limitadas a 6% do salário mínimo.</li> <li>. Subsídios aos transportes coletivos, passe livre para idosos, tarifas especiais: operários, aposentados, inativos, desempregados, estudantes e deficientes.</li> <li>. serviço essencial a cargo do Município a garantia da qualidade, quantidade e tarifa acessível, prioridade a moradores de periferias</li> </ul>
<b>Saneamento básico e infraestrutura</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito individual parte do mínimo necessário à existência digna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual</li> </ul>	
<b>Patrimônio e Meio-ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. preservação memória urbana</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual; cultural e ambiental</li> </ul>	
<b>Desapropriação urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. pagamento em dinheiro, preço de mercado, deduzida valorização decorrente de investimento público</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>. se moradia, só em caso de evidente utilidade pública reconhecida em juízo; depósito em dinheiro condiciona imissão para fins de interesse social, mediante pagamento títulos pelo valor cadastral..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. terras urbanas ociosas para construção de moradia popular, indenização títulos dívida pública.</li> </ul>
<b>Participação Popular</b>	-		<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito individual fundamental; gestão democrática da cidade</li> <li>. amplo acesso a informações sobre planos de uso e ocupação do solo, transporte e gestão de serviços públicos.</li> <li>. declaração interesse social p/ Reforma Urbana imite poder público na posse.</li> <li>. para regularização fundiária de áreas ocupadas, indenização pelo valor histórico.</li> <li>. veto popular de 5% do eleitorado a execução de lei urbana que contrarie interesses coletivos. Lei vetada deve ser objeto de referendo.</li> <li>. acesso de sindicatos e associações às medidas para recuperação terras públicas.</li> <li>. fiscalizar através de entidades representativas aplicação pelo Município dos recursos para projetos habitacionais.</li> <li>. audiências públicas, conselhos comunitários, plebiscito e referendo no concernente a elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e gestão dos serviços públicos.</li> </ul>	

### 5.5 Direitos *versus* interesses

O trabalho de Freitas, Moura e Medeiros (2009, p.2) aponta que as disputas políticas que levariam à ruptura representada pela insurgência do “Centrão” e alteração do RI da ANC vinham de uma luta em curso desde a campanha pelas “Diretas Já!” .

O Regimento Interno da ANC favorecia uma elaboração inclusiva, de baixo para cima, do texto constitucional. A dispensa de um texto base em favor da redação desde o zero e a opção pelo acesso de um grande número de constituintes no processo na fase das subcomissões e comissões temáticas significou uma descentralização do processo que só se “afunilaria” na fase da Comissão de Sistematização. Essa opção pela descentralização foi uma estratégia dos setores mais à esquerda do PMDB.

O mencionado trabalho de Freitas *et ali* (op. cit. p.4) adota uma perspectiva neo-institucionalista para demonstrar que o resultado do processo legislativo é decisivamente influenciado pelas normas regimentais que conduzem o trabalho e não apenas pelas preferências individuais dos seus membros.

A tendência à implementação de reformas verificada na primeira fase da ANC, pode ser creditada, em grande parte, à ascensão de Mario Covas à liderança do PMDB. Integrante da ala do PMDB historicamente opositora do regime repressivo, Covas não mediu esforços para “plantar” nos cargos-chave das comissões e subcomissões, parlamentares com ele alinhados ideologicamente, vale dizer mais permeáveis aos clamores populares ou, ainda, analisando de forma mais pragmática, empenhados em descentralizar o poder e desaparecer as forças políticas tradicionais que prosperaram durante o regime militar.

Ocorre que, em função do estabelecido pelo RI, na Comissão de Sistematização, etapa mais adiantada do processo e que era a esfera onde o texto realmente se definiria, a esquerda estaria significativamente mais representada em virtude de estarem entre seus 93 membros os mencionados presidentes e relatores das comissões temáticas. Também por força do Regimento Interno, qualquer dispositivo aprovado e incluído no texto pela subcomissão com o aval de seis votantes, necessitaria na fase do plenário de 280 votos para ser modificado. Contra essa discrepância é que se rebelaria, com um

*timing* preciso, o Centrão. Pronto o primeiro projeto da Comissão de Sistematização, (Cabral A) era hora da batalha pela modificação do regimento.

Creditar as posturas dos parlamentares mais às questões procedimentais do que às suas inclinações e interesses pessoais ou corporativos, entretanto, não justifica, *de per se*, a oportuna organização das forças que até ali dormitavam. O argumento principal da aglutinação dos diversos parlamentares no “Centrão” foi a defesa do mandato de Sarney em cinco anos, em oposição aos quatro anos preconizados pelo projeto da CS. Estopim que serviu para desencadear a manifestação das insatisfações de diversos parlamentares com as regras do RI desde o início, mas que não havia alcançado até então a coesão observada na esquerda expressivamente menor.

Foi só com a decisão final da CS em favor do Projeto-A que o bloco conservador solidificou-se e, relativamente coeso, ao menos a princípio, deu uma demonstração importante de força em plenário ao conseguir coletar assinaturas e votos suficientes para subverter o Regimento Interno da ANC e, conseqüentemente, votos suficientes para implementar modificações em plenário e passar por cima das decisões comandadas pela esquerda até o momento (FREITAS *et ali*, 2009, p.19).

Resumidamente, ao final das sucessivas discussões em torno das modificações do Regimento Interno, com demonstração clara do poder do grupo suprapartidário ora insurrecto, alcançou-se como resultado prático um mecanismo que invertia os custos de manutenção/mudança das matérias inseridas no texto. Doravante, caberia aos que quisessem manter o texto organizar-se para formar maioria a cada votação. A nova mecânica reconfigurou as forças em oposição dentro da Constituinte, forçando à formação de acordos.

Se não se pode dividir com exatidão as siglas sob o rótulo “esquerda” ou “direita” ou “progressistas” e “conservadores”, é seguro, entretanto afirmar que os dois espectros estiveram mais ou menos representados no processo constitucional e, não por acaso, a frente parlamentar suprapartidária que protagonizaria o processo a partir daquele momento ganharia a alcunha de “Centrão”. Quer dizer que era uma reação oportuna e calculada à predominância dos desígnios da esquerda em favor de uma postura mais “realista e equilibrada” – no dizer do Deputado José Bonifácio de Andrada (PDS-MG) ao Jornal da Tarde de 23 de novembro de 1987.

Em ambientes de conformação de novos marcos constitucionais, a separação entre blocos de situação e oposição é bastante problemática, pois não se trata aqui do simples apoio ou não a uma agenda governamental específica, mas sim da definição das diretrizes formais que determinarão o andamento futuro da nação, ou seja, trata-se da formulação de dispositivos institucionais que se pretendem perenes e que afetarão os modos e condições de participação de todos os envolvidos, sejam eles situação ou oposição no momento (Freitas *et alii*, 2009, p.9).

Essa situação no caso da ANC 1987/1988 se agrava em razão de vir inserida num contexto de redemocratização pós-regime-militar, período no qual o sistema partidário se desestruturou.

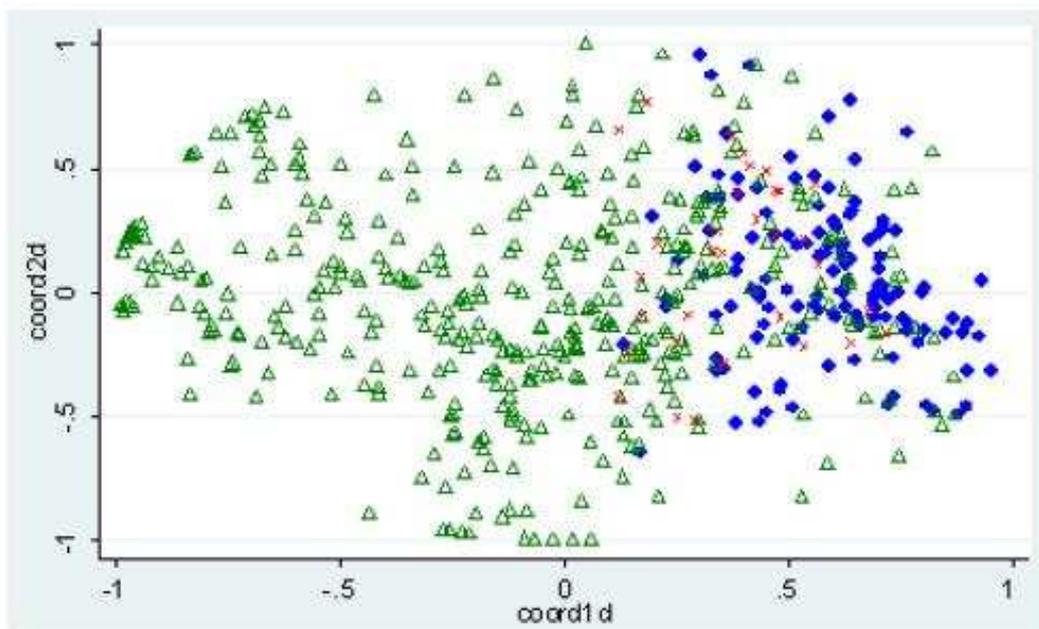
Interessa, entretanto ter um panorama corroborado por estudos especializados sobre a inclinação mais ou menos reformadora das forças que pleitearam as mudanças regimentais. Freitas *et alii* (op. cit. p.28) empreenderam tal análise, valendo-se do método *W-Nominate* ponderando as votações dos parlamentares para localizá-los espacialmente.

A representação gráfica do estudo mencionado demonstra, sem sombra de dúvida, que a atuação do grupo suprapartidário Centrão esteve bastante à direita do espectro político.

É um fato histórico que a coesão do Centrão teve curta duração e foi diminuindo à medida que se votavam os capítulos mais estratégicos. Mas seu surgimento e atuação tempestiva possibilitou a introdução de diversas emendas e a celebração de acordos que produziram efeitos reais sobre o texto final da Constituição.

### Posicionamento Ideológico do Centrão

Fonte: Freitas (2009, p.28)



- = Parlamentares que votaram majoritariamente com o Centrão
- ▲ = Parlamentares que não votaram majoritariamente com o Centrão
- ✕ = Parlamentares considerados do Centrão que divergiram ocasionalmente

Fonte: Banco de Dados da ANC – Cebrap

- Gráfico 5 -

Nesse passo, a guinada empreendida pelo Centrão, não obstante o grande número de parlamentares envolvidos em suas manobras, significa um afastamento da pluralidade que permeou a fase das subcomissões e das emendas populares. Representa – globalmente em tese e majoritariamente na prática - o triunfo de interesses de grupos sobre diversos direitos da coletividade, pois a diminuição da porosidade do processo à penetração popular alargava os canais de influência dos lobbies.

Interesses são sempre particulares e estão referidos a grupos particulares da sociedade civil; privilégios são os interesses da minoria tomados como direito à exploração e à dominação da maioria; carências são necessidades básicas dos sujeitos sociais para a sobrevivência segundo as regras da sociedade e a satisfação das carências é condição da cidadania e não a cidadania plena; direitos são universais, isto é, não correspondem a interesses particulares, nem a privilégios e carências, mas definem o ser social e político de todos os

membros da sociedade. Um dos maiores conflitos no interior da democracia ocorre, portanto, entre interesses (de grupos e de classes) e direitos (universalmente reconhecidos como tais). Como forma da vida social, a democracia opera como poder político instituído e, simultaneamente, como conjunto de contra-poderes sociais em busca de novos direitos, isto é, como poder instituinte (CHAUÍ, 1994: 47).

Demonstração da qualidade da atuação do Centrão - em favor das aludidas emendas mais “realistas e equilibradas” - pode ser aferida da análise das emendas atinentes à política urbana. Podemos contrastar a versão denominada Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (A) em janeiro de 1988 com as emendas propostas pelo Centrão e outras emendas individuais<sup>44</sup>.

O artigo 214 do “Projeto A” declarava:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa em plano urbanístico, aprovado por lei municipal, obrigatório para os municípios com mais de cinquenta mil habitantes.

O Plano Diretor, como vimos anteriormente, não era uma demanda expressa da emenda popular. Esta falava de modo mais genérico *sobre planos de uso e ocupação do solo* não necessariamente consubstanciados neste plano ou, realçando o que é mais relevante sobre esse ponto - não fixados como requisito *sine qua non* para a utilização dos instrumentos de política urbana logo a seguir postos a disposição do poder municipal. O projeto da CS ia pelo mesmo caminho.

Bonduki (2009, p.2) sugere que a idéia do Plano Diretor, instrumento então desacreditado pelo seu histórico de ineficácia e pelo autoritarismo que em geral caracterizava sua formulação, foi ressuscitado como “solução de compromisso encontrada por Mário Covas, assessorado pelo jurista José Afonso da Silva”. A negociação, aqui apenas mencionada de viés pelo autor, fez parte das tratativas que possibilitaram a aprovação do capítulo da política urbana. Seria, por fim, apresentada

---

44 Fonte: Quadro Comparativo Projeto de Constituição (A) Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-274.pdf> acesso em 28 de junho de 2009.

emenda ao “Projeto A” pelo Centrão, acrescentando ao referido artigo o parágrafo 1º. com o seguinte teor:

O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades acima de cinquenta mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Este dispositivo resistiria, com alteração apenas da exigência de cinquenta para vinte mil habitantes, como parágrafo primeiro do artigo 182 do texto final que trata da política de desenvolvimento urbano. Mais adiante a própria função social da propriedade urbana tornar-se-ia tema do parágrafo 2º. do mesmo artigo. “De uma certa forma, pode se dizer que a Constituinte ‘municipalizou’, através dos planos diretores, a maneira como a propriedade urbana deve ser utilizada socialmente” (Idem).

O relevo dado a partir de então ao Plano Diretor, além de incorporar a tônica no desenvolvimento planejado - conforme anteriormente apontado - é fruto de um esforço que visava garrotear ou protelar qualquer autêntica política de reforma urbana. Interpretação dos fatos corroborada por Grazia (2002, p.16) ao discorrer sobre a função social da propriedade e da cidade como eixos fundamentais do capítulo constitucional sobre a ordem urbana:

Embora essa diretriz fundamental tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, continua tendo uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de “Terceiro Mundo”.

Segundo Silva (2003, p.112) - que se baseia no *paper* “Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana” de Saule Junior apresentado no Encontro Nacional de Reforma Urbana em Junho de 2001 – a exigência insculpida nesse parágrafo beneficiaria os especuladores imobiliários em prejuízo dos esforços de reforma urbana por um longo período. Sob a condição de regulamentação por lei federal - “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”<sup>45</sup> – que bem sabemos se arrastaria por quase treze anos, iria se tornar tarefa ingrata para os Municípios tentar aplicar o IPTU progressivo no tempo e demais instrumentos. Leis municipais que dispunham sobre progressividade

---

45 Expresso no caput do artigo 182 da CF88.

do referido imposto eram consideradas inconstitucionais pelo STF em virtude de não haver lei federal sobre a matéria.

Compare-se, ainda, no que tange ao referido artigo 214, a emenda proposta individualmente pelo constituinte Pompeu de Souza que tenta mais uma vez inscrever na ordem constitucional o direito à habitação nos seguintes termos:

Todos têm direito à habitação e a condições de vida urbana digna, cumprindo ao Estado assegurar o acesso à moradia, aos serviços de transporte coletivo, saneamento, energia elétrica, comunicações e segurança pública, bem como à educação, saúde e lazer.

Seguia-se um parágrafo assegurando o amplo acesso às informações relativas à gestão urbana. Observava-se aí o esforço infrutífero de reviver dispositivo da EPRF.

O parágrafo 2º. do artigo 214 do Projeto (A) dispunha sobre as desapropriações:

As desapropriações de imóveis urbanos serão pagas previamente, em dinheiro, facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área territorial incluída em plano urbanístico aprovado pelo Poder Legislativo, exigir, nos termos da lei, do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, estabelecimento de imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Muito bem, é visível que o parágrafo em tela ainda mesclava matérias que mais adiante seriam desmembradas numa redação mais lógica. Mas é emblemático que a respeito do texto do parágrafo 2º. tenham sido propostas emendas como a do Senador Dirceu Carneiro: “Suprima-se o termo ‘sucessivamente’ do Art. 214, que passa a ter a seguinte redação:”.

Ou seja, visando a aplicação dos institutos do imposto progressivo no tempo, o parcelamento ou edificação compulsórios do modo que melhor aprovesse ao Poder Público Municipal, não necessariamente um após o outro.

O Centrão por sua vez, oferecia ao dispositivo emenda lacônica e eloqüente ao mesmo tempo, indo diretamente ao que interessava:

“As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”.

A usucapião urbana disciplinado no artigo 215 do referido projeto fixava o limite de duzentos e cinqüenta metros quadrados, o lapso temporal de cinco anos ininterruptos e sem oposição, uso para moradia da família e não propriedade de outro imóvel urbano ou rural.

Emendas apresentadas individualmente por Myriam Portella e Dirceu Carneiro, visavam flexibilizar a usucapião, respectivamente pela diminuição de cinco para três anos e pela substituição da extensão de duzentos e cinqüenta metros quadrados por “um lote”. Nenhuma delas vigoraria.

A emenda do Centrão apresentada ao mesmo dispositivo requeria, além da ausência de oposição o não reconhecimento do domínio alheio.

A própria aprovação da função social da propriedade só seria viabilizada mediante acordo entre os defensores da reforma urbana e os integrantes do Centrão (SILVA, p.2003).

Coluna do Jornal do Brasil de 4 de maio de 1988, dá conta da aprovação do Capítulo da Política Urbana sob o título “Governo, grande interessado na questão urbana”. Estranhava que o Capítulo da Política Urbana tivesse sido aprovado “tão facilmente, sem polêmica e *lobbies* nervosos”. Observando seu potencial para atingir diretamente a propriedade ao permitir a usucapião de imóvel com cinco anos de ocupação e dar às prefeituras o direito de impor taxações pesadas e progressivas e até desapropriação de terrenos “subutilizados ou não utilizados”.

## Política Urbana na Segunda Fase da ANC

Quadro Comparativo 1

Texto Tema	Projeto A CS	Centrão	Emendas Individuais
Habitação			<p><b>Vasco Alves:</b> inclui entre necessidades básicas vitais a serem atendidas p/ salário mínimo.</p> <p><b>Nelton Friedrich, Walmor de Luca, Marcelo Cordeiro e Nelson Sabra:</b> idem.</p> <p><b>Pompeu de Souza:</b> Todos têm direito à habitação e a condições de vida urbana digna...Estado assegurar acesso à moradia, serviços de transporte coletivo, saneamento, energia elétrica, comunicações e segurança pública, bem como à educação, saúde e lazer.</p>
<b>Função social propriedade urbana</b>	.cumpre-se quando atende às exigências de ordenação da cidade, expressas em plano urbanístico para cidades com mais de 50 mil habitantes.	. "condiciona" à existência do Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 50 mil habitantes.	<p><b>Dirceu Carneiro:</b> suprimir &gt; 50 mil.</p> <p><b>Myriam Portella:</b> assegurar aos brasileiros atingidos por atos ou omissões atentatórios ao uso social da propriedade, direitos subjetivos individuais, passíveis de exercício pessoal para garanti-los. São atentatórios ao uso social, atos dos quais resultem o desalojamento de posseiros de terrenos abandonados ou destinados à especulação imobiliária. É omissão atentatória a inércia do Poder Público da qual resulte a má utilização do solo.</p> <p><b>Raul Ferraz:</b> princípio da função social tem por fim assegurar o uso não especulativo da terra urbana, objetivando a realização do desenvolvimento econômico e da justiça social.</p>
<b>Programas de habitação popular/social</b>	. competência comum 3 esferas: IX – implantar programas de construção de moradias, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.	Modifica redação: IX – promover programas de construção de moradias e fomentar a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.	<p><b>Francisco Carneiro:</b> União e UFs incluir orçamento anual dotação p/ compra e implantação de infraestrutura de terrenos urbanos para população de baixa renda e programas habitacionais com financiamentos compatíveis à renda da população beneficiária.</p> <p><b>José Fernandes:</b> beneficiários de distribuição gratuita de imóveis urbanos em programas habitacionais impedidos de negociá-los antes de 10 anos.</p> <p><b>Irma Passoni:</b> Poder Público promoverá e executará, prioritariamente, políticas habitacionais e urbanísticas que objetivem: produção de habitações populares de interesse social; programas públicos de habitação de aluguel; apoio à autoconstrução e às cooperativas habitacionais; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou sub-habitação; regulamentação mercado habitacional urbano e proteção ao inquilino; saneamento e recuperação de áreas urbanas deterioradas; disciplina do crescimento dos centros urbanos.</p>
<b>Competência Planejamento urbano</b>	. do Estado para criar regiões metropolitanas e microrregiões . União: XIX- instituir o sistema nacional de desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos, entre outros;	. acrescenta "criar aglomerados urbanos" . modifica: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Suprime "entre outros"	

## Política Urbana na Segunda Fase da ANC

Quadro Comparativo 2

Texto Tema	Projeto A CS	Centrão	Emendas Individuais
<b>Usucapião urbana</b>	. posse mínima 5 anos ininterruptos, p/ moradia, sem oposição, área máxima 250 m <sup>2</sup> , não proprietários de outro imóvel. Uma única vez.	. amplia: "sem oposição e nem reconhecimento de domínio alheio".	<b>Myriam Portella:</b> modifica tempo para 3 anos. <b>Dirceu Carneiro:</b> substituir 250 m <sup>2</sup> por um lote. <b>Myriam Portella:</b> título conferido ao homem ou à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. <b>José Carlos Grecco:</b> Lei complementar regulará e definirá a concessão Real de Uso do Solo Urbano (sic) para áreas públicas ocupadas por famílias carentes, exceto quando o poder público dispuser de plano urbanístico de interesse social.
<b>Instrumentos da política urbana</b>	As desapropriações de imóveis urbanos serão pagas previamente, em dinheiro, facultado ao Município exigir do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado ou sub-utilizado que promova o adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto progressivo no tempo e desapropriação paga com títulos de resgate em 10 anos.	Reduz: As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.	<b>Ricardo Izar:</b> reduz ao imposto progressivo no tempo. <b>Mendes Canale:</b> racionaliza dispositivo parágrafos e acrescenta ao final: imóveis desapropriados nos termos deste artigo, serão transferidos ao SFH para em 2s anos edificar habitações de caráter social. <b>Dirceu Carneiro:</b> suprimir "sucessivamente". <b>Francisco Dornelles:</b> reduz ao imposto progressivo no tempo.
<b>Transporte público</b>	. serviço público essencial responsabilidade do Estado, operação através de concessão ou permissão	.modifica: responsabilidade do Município ou r. metropolitanas ou aglomerados urbanos. . suprime "subsidiariamente"	<b>Vasco Alves</b> – inclui entre necessidades básicas vitais a serem atendidas pelo salário mínimo. <b>Nelton Friedrich, Walmor de Luca, Marcelo Cordeiro e Nelson Sabra:</b> idem. <b>Ivo Lech:</b> incluir normas de construção e adaptação de veículos de transporte para fins de acessibilidade de deficientes. <b>Meira Filho:</b> Aplicação = ou > de 1% receita da União e 3% ou > da receita de UFs e Municípios.
<b>Saneamento básico e infraestrutura</b>			<b>Ivo Lech:</b> acrescenta normas de construção de logradouros públicos e edifícios em geral, prevendo acessibilidade de deficientes.
<b>Patrimônio e Meio-ambiente</b>			
<b>Desapropriação urbana</b>	. área incluída em plano urbanístico, pagas previamente em dinheiro		<b>Roberto Freire:</b> se moradia, única propriedade e na posse do proprietário, indenização prévia, em dinheiro e p/ valor de mercado.
<b>Participação Popular</b>	. participação das organizações comunitárias no planejamento municipal . iniciativa de projetos de lei de interesse da cidade ou bairros + de 5% do eleitorado	. modifica: cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal. . Remissão à iniciativa popular no processo legislativo.	<b>Pompeu de Souza:</b> "É assegurado a todos amplo acesso às informações relativas à gestão urbana [...]".

## 5.6 A política urbana no texto final da CF em comparação com a EPRF

É notório que a emenda da reforma urbana, examinada no tópico 6.4.1, deu tratamento a todas as questões relacionados à política urbana dentro de um sistema restrito, concernente exclusivamente à questão urbana, em respeito ao rigor temático a que nos referimos no início do capítulo. Ao mesmo tempo é preciso notar que boa parte dos temas poderia ser – como mais adiante se confirmaria - objeto de capítulos distintos da Constituição, afetos ou não à subcomissão da questão urbana e transportes, conforme o alvitre da Comissão de Sistematização.

Também é certo que a Emenda 63 – assim como as demais emendas populares – trazia em seu bojo uma carga reivindicatória material ou o pleito por direitos relacionados a necessidades tangíveis da sociedade. Contudo, o objetivo específico naquela oportunidade era o reconhecimento daqueles direitos com a conversão da emenda em normas constitucionais.

Assim, comparativamente ao conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, o texto final da CF levado à votação no segundo turno da ANC, fez jus a esse desígnio inicial em grande parte dos pontos. Temos que alguns dos mais básicos direitos constituintes da vida urbana digna e justiça social, segundo o dizer da EPRF, foram inseridos no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II - Dos Direitos Sociais.

Art. 6º. São direitos *sociais* a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Note-se que o artigo 6º. original não contemplava o direito à moradia e ao transporte entre os direitos sociais - apesar de o Brasil ter reconhecido na esfera internacional o direito à moradia desde 1992, no contexto da criação da Agenda Habitat, da ONU (CYMBALISTA & MOREIRA, 2006, p.39). A Moradia só seria alçada a essa categoria por força da Emenda Constitucional 26 de 14 de fevereiro de 2000, mais de onze anos depois. Durante esse largo hiato a moradia, bem como o transporte, somente tiveram oblique reconhecimento entre as necessidades vitais básicas que deveriam ser alcançadas pelo salário mínimo do trabalhador.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

...

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Do mesmo modo não é declarada diretamente no rol de direitos a preservação do patrimônio histórico e cultural, sendo, contudo, indiretamente no inciso LXXIII do artigo 5º. no qual consta entre os bens protegidos pela ação popular, estando todo cidadão legitimado para propô-la em caso de atos lesivos.

Portanto, dos elementos inicialmente propostos pela EPRF, a comunicação e a energia elétrica não receberiam de modo algum tratamento de direito fundamental, apenas sendo referidos em sua qualidade de serviços públicos. A gestão democrática da cidade, diretriz básica da EPRF, também não caberia ao texto constitucional.

A EPRF menciona mais de uma vez a necessidade de preservar o interesse da coletividade sobre valorizações da propriedade urbana decorrentes de investimentos públicos. Diversamente do afirmado por José Afonso da Silva<sup>46</sup> a respeito da recuperação destes sobrevalores, há no texto constitucional a tentativa de recuperar à coletividade a mais-valia incorporada ao patrimônio do proprietário urbano em virtude de obras de melhoria realizadas pelos poderes públicos. Contudo esse efeito coube a um dispositivo inserido entre os princípios gerais do sistema tributário nacional, no Título VI.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

O princípio do estado de necessidade não ganharia menção literal, mas o interesse social seria garantido sob a rubrica da função social que, genericamente seria mencionada no inciso XXIII do artigo 5º. logo em seguida a inscrição do direito

---

46 Instrumento presente na maioria dos projetos antes apreciados e de inspiração provável na constituição espanhola como já afirmamos.

fundamental à propriedade. Figuraria entre os Princípios Gerais da Atividade Econômica e, sob a modalidade urbana, condicionaria a progressividade do IPTU:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

...

§ 1º. O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

No Capítulo da Política Urbana propriamente dito alcançou-se contemplar, ainda que de maneira mais sintética, muitas das intenções da EPRF, vejamos.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição inova na expressão desenvolvimento urbano, não retirada do jargão das emendas populares. Esta introdução prenuncia uma vocação mais votada ao desenvolvimento do que à recuperação do déficit social da questão urbana. Não é propriamente a reforma urbana o bem almejado na norma. Se bem examinarmos, ela se volta para o futuro e, revestida do princípio da função social, contém potencial de distributividade, mas frustra o forte anseio por ampla redistributividade.

Coube ao Poder Público local a execução da política urbana, sintetizando apertadamente as diversas funções pontuadas na EPRF como o papel de exigir o adequado aproveitamento pelo proprietário do solo urbano ocioso ou subutilizado, bem como a aplicação das penalidades pelo seu não cumprimento e o de elaborar e implantar os planos de uso e ocupação do solo, transporte e gestão de serviços públicos, garantindo o devido trânsito pelo legislativo municipal e a ampla participação da comunidade.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor, que será objeto de discussão mais acurada no próximo capítulo, não era uma demanda expressa da emenda popular em questão. Esta falava de modo mais

genérico sobre “planos de uso e ocupação do solo” não necessariamente consubstanciados neste plano ou, realçando o que é mais relevante sobre esse ponto - não fixados como requisito *sine qua non* para a utilização dos instrumentos de política urbana logo a seguir postos a disposição do poder municipal. Essa questão já foi ilustrada na discussão das emendas do plenário. Sua aparição neste ponto, além de incorporar a tônica no desenvolvimento planejado anteriormente apontado, é fruto de um movimento que visava garrotear ou protelar o virtual poder de transformação da política de reforma urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A função social da propriedade urbana é figura genérica, sujeita a interpretações diversas, mas condicionada ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Em outras palavras, à parte todo o debate doutrinário acerca da profundidade e amplitude do conceito de função social da propriedade urbana e da cidade, entenderemos que no terreno legal, positivo, é função social aquilo que o Plano Diretor diz ser. Portanto, o Plano Diretor define em termos práticos o que é a função social da propriedade urbana e da cidade, pois determina o objetivo pretendido e a maneira como se pretende alcançá-lo.

§ 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

No texto constitucional prevaleceu a indenização prévia e em dinheiro estendida genericamente. A desapropriação aqui se configurou igualmente compactada em relação à complexidade do tema na EPRU. Esta previa modalidades de desapropriação muito distintas para a casa própria, essa sim com prévia e justa indenização paga em dinheiro, e aquelas por interesse social ou utilidade pública, necessários à regularização fundiária.

§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

O poder-dever formulado na EPRF aqui ganha contornos de faculdade e tal faculdade está condicionada à pré-existência de um plano diretor. Dispensada a formulação do referido plano para os municípios com menos de 20.000 habitantes<sup>47</sup>, diminuiu-se muito a possibilidade de utilização dos instrumentos da política urbana para um sem-número de pequenos municípios que não se empenhariam em formular planos diretores.

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A EPRF não trazia o termo “sucessivamente” ou algum equivalente para a aplicação pelo Poder Público Municipal dos instrumentos de sanção ao uso inadequado da propriedade urbana. Pleiteava a progressividade da tributação não apenas em relação ao tempo, mas também em virtude da extensão da propriedade. No mais, prevaleceram a edificação compulsória e parcelamento de modo idêntico e a desapropriação, com a previsão da forma de indenização, optando por dez anos para o resgate da dívida em vez dos vinte anos da emenda.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Difere a usucapião pretendida na emenda do inscrito no artigo 183 no tempo exigido, três anos para aquela e cinco anos para este, acréscimo moderado e na extensão da propriedade, aqui diminuída de 300 para 250 m<sup>2</sup>. Difere também na previsão da posse ininterrupta, apenas presumida naquela. A emenda 63 dispensava, ainda, justo título e

---

47 O Estatuto da Cidade fixaria em seu artigo 41 outras características, além da população acima de vinte mil habitantes, que determinariam a obrigatoriedade de adoção de um plano diretor. Seriam elas: as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

boa-fé e silenciava sobre a titularidade do domínio para o homem ou mulher. A Constituição não contemplaria a usucapião coletiva e a expressa proibição de ações possessórias a partir da proposição da ação de usucapião.

Parte dos dispositivos da EPRF não se refletiu no texto do capítulo da política urbana. Em geral são aqueles referentes aos procedimentos que instrumentalizariam a reforma urbana mais especificamente no que tange à garantia de acesso ou manutenção da moradia. Optou-se, por exemplo, por não alinhar os objetivos a serem atingidos pelas políticas habitacionais, assunto a respeito do qual, a propósito, a Constituição Federal não foi pródiga.

Já verificamos no tópico sobre a Emenda Popular da Reforma Urbana que esta regulava os procedimentos referentes à declaração de interesse social que operaria automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade, à desapropriação dos imóveis necessários à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades consolidadas.

A CF não alcançou, ainda, dispor sobre alguns procedimentos participativos contidos na EPRF, como o veto popular, a gestão democrática da cidade, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscito ou referendo popular em questões de interesse urbanístico. Tampouco contemplou instrumentos da emenda que visavam defender a prevalência dos interesses urbanos tais como o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos a discriminação de terras públicas e a concessão de direito real de uso.

Também já sentenciamos antes que a linha mestra da política urbana na CF é voltada para o planejamento, mira um desenho futuro de cidade justa, sem, contudo, assumir compromisso com o saneamento de mazelas pretéritas e, nesse sentido, fala alto o silêncio da Carta sobre o intróito da emenda 115, de resto, dito com outras palavras nas demais emendas populares: “O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade”.

## Política Urbana no Texto Final da CF88

### Quadro Comparativo 1

Texto Tema	EPRU PE00063	PE00115 PE00116	CF88
<i>Habitação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual, incluindo: transporte público; saneamento; energia elétrica; iluminação, comunicações, educação; saúde, lazer e segurança e preservação patrimônio ambiental e cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual.</li> <li>. precede e predomina sobre direito de propriedade.</li> <li>. prioritariamente a trabalhadores de baixa renda.</li> <li>. mínimo de 10m<sup>2</sup> área útil construída p/pessoa.</li> <li>. inclui casa, serviços públicos essenciais, saneamento básico, educação, saúde, lazer e transporte coletivo.</li> </ul>	<p>Figurou como parte das necessidades básicas do trabalhador, mas não como direito fundamental individual ou social.</p> <p><b>Art. 7º</b> São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais [...] IV - salário mínimo [...] capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com <b>moradia</b>, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.</p>
<b>Função social propriedade urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. condições de vida urbana digna condicionam direito de propriedade e o subordinam ao princípio do estado de necessidade</li> </ul>		<p><b>Art. 182.</b> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade [...] no plano diretor.</p> <p><b>Art. 182.</b> A política de desenvolvimento urbano, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das <b>funções sociais da cidade</b> e garantir o bem-estar de seus habitantes.</p>
<b>Programas de habitação popular/social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em condições de sub-habitação.</li> <li>. programas públicos de aluguel e financiamento para aquisição e construção.</li> <li>. fixação valor máximo aluguéis.</li> <li>. assessoria técnica para construção.</li> <li>. dotação de recursos a fundo perdido para habitação de interesse social.</li> <li>. vetada aplicação de recursos públicos em investimentos privados.</li> <li>. Agência federal de coordenação dos programas.</li> <li>. Isenção de encargos financeiros.</li> <li>. comprometimento renda até 20%.</li> <li>. reajuste aluguéis e prestações mínimo 12 meses, restrito à variação salarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. mínimo de 15% receita União, 25% UFs e Municípios para habitação popular.</li> <li>. Poder Público construir unidades habitacionais populares de aluguel para regular mercado.</li> <li>. desapropriar terras urbanas ociosas para construção de moradia popular, indenização títulos dívida pública.</li> </ul>	
Usucapião urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>. posse três anos, não contestada. Imóveis privados e públicos. Até 300 m<sup>2</sup> para moradia. Dispensa justo título e boa-fé. Concessão uma única vez.</li> <li>. Usucapião coletiva para terrenos contínuos a entidades comunitárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. requer apenas posse 2 anos e não ter outra propriedade.</li> </ul>	<p><b>Art. 183.</b> Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.</p> <p>§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.</p> <p>§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.</p> <p>§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.</p>

## Política Urbana no Texto Final da CF88

### Quadro Comparativo 2

Texto Tema	EPRU PE00063	PE00115 PE00116	CF88
Instrumentos da política urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>. imposto imobiliário progressivo no tempo e sobre extensão e imposto sobre valorização imobiliária, salvo se moradia com menos de 300 m<sup>2</sup>; direito de preferência; desapropriação por interesse social ou utilidade pública; discriminação de terras públicas; tombamento de imóveis; regime especial de proteção urbanística e ambiental; direito real de uso; parcelamento e edificação compulsórios</li> </ul>		<p><b>Art. 182. § 1º</b> O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.</p> <p><b>Art. 182. § 4º</b> É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...] com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.</p> <p><b>Art. 156. § 1º</b> Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:</p> <p>I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;</p> <p>II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.</p>
Transporte público	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual</li> <li>. Tarifas limitadas à 6% do salário mínimo.</li> <li>. Fundo de transporte para compensar diferença entre custo e tarifa permitida.</li> <li>. Ampla divulgação elementos inerentes ao cálculo tarifário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito do cidadão e dever do Estado</li> <li>. Despesas limitadas a 6% do salário mínimo.</li> <li>. Subsídios aos transportes coletivos, passe livre para idosos, tarifas especiais: operários, aposentados, inativos, desempregados, estudantes e deficientes.</li> <li>. serviço essencial a cargo do Município a garantia da qualidade, quantidade e tarifa acessível, prioridade a moradores de periferias</li> </ul>	<p>Figurou como parte das necessidades básicas do trabalhador, mas não como direito fundamental individual ou social.</p> <p><b>Art. 7º</b> São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais [...] IV - salário mínimo [...] capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.</p> <p><b>Art. 30.</b> Compete aos Municípios:</p> <p>V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p><b>Art. 244.</b> A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.</p>
Desapropriação urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>. se moradia, só em caso de evidente utilidade pública reconhecida em juízo; depósito em dinheiro condiciona imissão</li> <li>. para fins de interesse social, mediante pagamento títulos pelo valor cadastral..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. terras urbanas ociosas para construção de moradia popular, indenização títulos dívida pública.</li> </ul>	<p><b>Art. 182. § 3º</b> As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.</p>

**Política Urbana no Texto Final da CF88**  
**Quadro Comparativo 3**

<b>Texto Tema</b>	<b>EPRU PE00063</b>	<b>PE00115 PE00116</b>	<b>CF88</b>
Saneamento básico e infraestrutura	. direito fundamental individual		<p><b>Art. 227.</b> § 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.</p> <p><b>Art. 244.</b> A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.</p> <p><b>Art. 200.</b> Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:  IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;</p>
Participação Popular	. direito individual fundamental; gestão democrática da cidade . amplo acesso a informações sobre planos de uso e ocupação do solo, transporte e gestão de serviços públicos. . declaração interesse social p/ Reforma Urbana imite poder público na posse. . para regularização fundiária de áreas ocupadas, indenização pelo valor histórico. . veto popular de 5% do eleitorado a execução de lei urbana que contrarie interesses coletivos. Lei vetada deve ser objeto de referendo. . acesso de sindicatos e associações às medidas para recuperação terras públicas. . fiscalizar através de entidades representativas aplicação pelo Município dos recursos para projetos habitacionais. . audiências públicas, conselhos comunitários, plebiscito e referendo no concernente a elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e gestão dos serviços públicos.		<p><b>Art. 14.</b> A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  I - plebiscito;  II - referendo;  III - iniciativa popular.</p> <p><b>Art. 29.</b> XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;</p>

**Política Urbana no Texto Final da CF88**  
**Quadro Comparativo 4**

<b>Texto Tema</b>	<b>EPRU PE00063</b>	<b>PE00115 PE00116</b>	<b>CF88</b>
<b>Competência Planejamento urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. administração pública sujeita a responsabilidade penal e civil por omissão quanto a preceitos estabelecidos neste capítulo.</li> <li>. MP ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário determinação de aplicação direta da norma constitucional não regulamentada ou sua regulamentação pelo Legislativo.</li> <li>. Município exigir adequado aproveitamento sob pena de aplicar instrumentos.</li> <li>. Município: aplicação recursos projetos habitacionais.</li> <li>. Poder público prestar serviços públicos pela administração direta e indireta.</li> </ul>		<p><b>Art. 21.</b> Compete à União:</p> <p>XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p><b>Art. 23.</b> É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:</p> <p>IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p><b>Art. 24.</b> Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito [...] urbanístico;</p> <p>VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, [...]; <b>Art. 30.</b> Compete aos Municípios:</p> <p>V - organizar e prestar, [...] os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p> <p><b>Art. 156.</b> Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;</p> <p><b>Art. 182.</b> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.</p>
Patrimônio e Meio-ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>. direito fundamental individual: patrimônios cultural e ambiental</li> </ul>		<p><b>Art. 5º.</b> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;</p> <p><b>Art. 30.</b> Compete aos Municípios:[...]</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p> <p><b>Art. 225.</b> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p>

**VI - PARTICIPAÇÃO E REFORMA URBANA NO  
ESTATUTO DA CIDADE**

## 6 PARTICIPAÇÃO E REFORMA URBANA NO ESTATUTO DA CIDADE

Desconfia de quem pretende que só se pode melhorar a totalidade, ou coisa nenhuma.

*Max Horkheimer*

### **6.1 Estatuto da Cidade – a longa jornada**

#### *6.1.1 Origens da lei*

Muitos autores<sup>48</sup> fixam os primórdios da lei que fixa as diretrizes nacionais da política urbana nas décadas de 1950 e 1960. Segundo Bassul (2010, p. 72) a referência mais remota à institucionalização da questão urbana em nível federal data de 1953, quando foi realizado o III Congresso Brasileiro de Arquitetos em Belo Horizonte. Resultou desse evento a proposição ao governo federal da edição da lei, bem como de criação de um ministério especializado em habitação e urbanismo, solicitação que seria reiterada na edição seguinte do encontro, em São Paulo.

Prossegue o autor lembrando o projeto de lei proposto em 1959 pelo departamento fluminense do IAB. Encaminhada aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 1960, sob o título “Lei da Casa Própria”, propunha entre outras medidas a criação de sociedades comerciais para financiar a aquisição de casa própria e de um Conselho Nacional de Habitação, tendo sido este último quesito atendido pelo Governo de João Goulart em 1962 (Idem).

Episódio emblemático nesse percurso histórico é a realização em 1963 do Seminário de Habitação e Reforma Urbana no Hotel Quitandinha em Petrópolis. No mesmo ano o Presidente João Goulart havia encaminhado ao Congresso mensagem sobre os temas habitação e reforma urbana. No mês de julho o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) promoveram

---

48 Baseamo-nos sobretudo nos trabalhos de Grazia (2002), Silva (2003), Souza (2006) e Bassul (2010).

o referido seminário do qual participaram cerca de duzentas pessoas, entre profissionais vinculados ao planejamento e gestão urbanos, estudantes e oito deputados, entre os quais Franco Montoro, Rubens Paiva e Almino Afonso, tendo o Presidente João Goulart sido o presidente de honra do seminário (SOUZA, 2006, p.215).

O propósito era diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período, com o intuito de inserir a temática do urbano nas discussões das reformas de base de João Goulart. Naquele momento, havia uma mobilização em torno das reformas de base com vistas a estabelecer uma nova linha política para o país (Silva, 2003, p.16).

De fato, as resoluções finais do seminário, que deram ênfase ao acesso à habitação como tema central da reforma urbana, demonstram que esta, ao lado da reforma agrária era uma das “reformas de base”, espécie de bandeira do Governo Federal àquele tempo.

O relatório final foi publicado no número 15 da Revista Arquitetura (1963, pp.19 a 24) e constava de 9 “considerandos”, 18 afirmações e 9 propostas relacionadas às considerações, entre as quais a de encaminhamento pelo Executivo de um projeto de lei ao Congresso Nacional que corporificasse os princípios da Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovadas pelo Seminário e apresentava, por fim, texto de projeto de lei intitulado “Texto do anteprojeto da lei de reforma urbana do Seminário de Habitação e Reforma – 1963”.

Procuramos resumir a seguir a “Resolução Final” do Seminário<sup>49</sup>. Os “considerandos” faziam um diagnóstico da questão urbana no Brasil. Trazia no item 1 a constatação de que o problema habitacional na América Latina não se tratava de uma situação de emergência mas um problema crônico resultante de condições de subdesenvolvimento e processos espoliativos. A seguir, no item 2, expõe a gravidade da situação habitacional no Brasil, caracterizada pela desproporção entre renda familiar e preços de locação e aquisição de imóveis, além do déficit em relação à demanda por moradias

---

49 Texto na íntegra no Anexo XI.

populares, acusando a preferência pela construção de residência para classes mais favorecidas economicamente.

O fenômeno da urbanização vertiginosa e desordenada no Brasil, mercê do subdesenvolvimento, intenso crescimento demográfico e arcaicas relações de produção agrária são a constatação do item 3. O item 4 aponta o crescimento absoluto e relativo de pessoas em condição de sub-habitação.

Em quinto, a observação de que as cidades não proporcionam infra-estrutura e serviços públicos essenciais. O item 6 falará da incapacidade de se obter no sistema financeiro privado o financiamento de obras em ritmo compatível com o crescimento da demanda. O sétimo item traz a confirmação estatística dos déficits apontados.

A penúltima consideração noticia o emprego de novas tecnologias, considerando características regionais do país e o item 9, por fim, atribui à ausência de uma política habitacional sistemática os efeitos maléficos ao desenvolvimento global do país.

Enuncia, em seguida, disposto em 18 itens, um conjunto de princípios que devem orientar a política habitacional e reforma urbana. Neles inscreve entre os direitos fundamentais do homem e da família, o direito à habitação que exige limitações à propriedade e um conjunto de medidas estatais que consubstanciem a reforma urbana, visando à utilização justa do solo urbano de modo que todos tenham condições dignas de habitação e utilização de equipamentos públicos.

Prega que as condições gerais da habitação sejam compatíveis com exigências relacionadas à saúde, eficiência e condições culturais compatíveis com uma sociedade em desenvolvimento, acusando um descompasso da realidade com esses postulados, ferindo os conceitos de democracia e justiça social. As soluções estariam vinculadas às políticas de desenvolvimento econômico e social.

O problema da habitação é atribuído à responsabilidade do Estado que não pode atendê-la com medidas de caráter assistencial e paternalístico. Prescreve conscientização e a participação do povo nos programas de desenvolvimento das comunidades e um planejamento global desdobrado em planos nacionais, regionais,

estaduais e municipais. Que em todos os níveis, o planejamento territorial e de habitação faça parte da pauta da planificação sócio-econômica.

Diagnóstico atualizado da demanda deve orientar o planejamento e as ações e as metas de atendimento devem levar em consideração prioritariamente a capacidade de pagamento da população, tipos e dimensões de moradia adequadas à realidade regional, a relação entre moradia, trabalho e equipamentos e serviços urbanos, além dos custos destes.

Requer a inclusão nos planos de algumas medidas emergenciais de melhoria às condições de sub-habitação. Aponta a imprescindibilidade da flexibilização legal em relação à indenização de desapropriações e da adoção de medidas que disciplinem o investimento privado de modo a conter a especulação imobiliária. Realça a importância do controle do Estado sobre o mercado de locação, preservando a compatibilidade com a renda familiar.

Prescreve, por fim, a criação de um órgão central federal com autonomia financeira e autoridade para atingir seus objetivos.

Entre as propostas alinhadas pelo Seminário estão a promulgação pelos “Poderes da República” de providências legais e administrativas relacionadas às “reformas de base”. A reforma pelo Congresso Nacional do dispositivo da Constituição acerca das desapropriações de modo a suprimir os termos “prévia” e “em dinheiro”, atribuindo ao Governo fazê-lo conforme o interesse social.

A terceira é aquela que propõe o envio, pelo Poder Executivo ao Congresso, do Projeto de Lei de Reforma Urbana. O PL seria, logo mais, redigido e encaminhado com 11 capítulos que disciplinariam: I) O Plano Nacional de Habitação; II) Do Órgão Executivo e suas atribuições; III) Da Organização da Superintendência da Política Urbana (SUPURB); IV) Do Patrimônio e Recursos; V) Da desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial; VI) Plano Nacional territorial; VII) Do Plano Nacional de Habitação; VIII) Do Banco Nacional de Habitação; IX) Da Aquisição do Imóvel locado para Habitação; X) Do Imposto de Habitação e XI) Disposições Finais e Transitórias.

A quarta proposta tratava da redução de tributação para as economias aplicadas na aquisição da casa própria (terrenos e edificação) para pessoas cuja renda real fosse considerada insuficiente segundo as regras então vigentes. A proposta seguinte requeria que os investimentos estatais aplicados na melhoria das condições de sub-habitação organizasse e orientasse tecnicamente as comunidades aproveitando os recursos dos grupos sociais, a coordenação das obras de responsabilidade do Poder Público e aproveitamento da mão de obra local ociosa.

A proposta número 6 fixava critérios para estabelecimento de demanda por novas unidades habitacionais. A sétima apressava o IBGE na consecução das seguintes tarefas: a) Apuração do Censo populacional e habitacional de 1960; b) apresentação de dados separados pelo menos para cidades grandes, em especial as conurbadas; c) implantação de um sistema de aferição contínuo em relação à habitação e d) que o órgão incumbido do levantamento de dados trabalhasse em consonância com órgãos de planejamento e execução da política habitacional.

A oitava proposta referia-se aos órgãos da Previdência Social e das Caixas Econômicas quanto à necessidade da imediata aplicação dos princípios e normas ali consignadas e por fim a nona proposta dizia respeito a modificações legislativas em atenção às áreas de grande concentração urbana constituídas por municípios distintos, de modo a consorcia-los na resolução dos problemas comuns.

Do estudo das resoluções do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 depreende-se que suas diretrizes, apesar de – ou talvez em razão de – terem fenecido no ninho com o golpe militar de 1964, desde então passaram a povoar o imaginário daqueles que lidam com o planejamento e a gestão urbanos e suas implicações sociais no Brasil nas décadas seguintes, seja como ideário para os que lutam pela reforma urbana, seja como a pior das pechas para aqueles contrários à idéia. Aliás, para estes últimos, a própria idéia de “reformas de base” foi uma espécie de efígie a ser combatida, sendo sempre o primeiro “senão” apontado contra os projetos que se seguiram em matéria de habitação e urbanismo.

Certo, é que os princípios primeiramente formulados naquele seminário pontuaram as discussões na Assembléia Nacional Constituinte mais de duas décadas depois, principalmente por intermédio da EPRF e das demais emendas populares admitidas, mas também nas proposições de alguns membros da SQUIT e outros constituintes.

Bem a propósito desta conexão, veremos que o “fantasma” pairaria sobre as tentativas de encaminhamento do anteprojeto de 1976 - de iniciativa do próprio governo militar – da tentativa de aprovar o projeto 775/83, versão pasteurizada do mencionado anteprojeto de 1976, de novo na ANC de 1987/88 e, por fim, sobre os primeiros respiros do Estatuto da Cidade.

Com o início do governo militar, as aspirações sobre a questão urbana foram reduzidas à política habitacional, tendo sido criado em 1964 o BNH. As críticas à atuação desse órgão, eminentemente voltado para a abordagem financeira da questão, se avolumavam. No início da década de 1970 o órgão estendeu sua atuação para programas de saneamento básico (BASSUL, 2010, p.74).

O governo federal instituiria as primeiras regiões metropolitanas, criando a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) pouco mais tarde transformada em CNDU, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, o período padeceu da lacuna de produção legislativa sobre o tema (Idem, p.75). Exceção foi o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano elaborado no âmbito do CNDU, mas que foi devidamente abortado ao surgirem as primeiras críticas ao caráter “socializante” (BASSUL, op. cit.; GRAZIA, 2003, p. 57 e RIBEIRO, 2003, p.12).

Nova tentativa de implementação de lei de política urbana surgiria no contexto da abertura, mais precisamente as eleições diretas para governadores de 1982. A 20ª. Assembléia Geral da CNBB aprovaria o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, contendo, entre outras recomendações, críticas à formação dos estoques de terras urbanas para fins especulativos e a remoção de favelas (BASSUL, op. cit., p.75 e GRAZIA, 2002, p.21).

Com o intuito de aplacar uma virtual grita popular o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de autoria do CNDU.

A divulgação do conteúdo do Projeto 775/83, interpretado primeiramente como cópia do projeto João Goulart, provocou uma enorme reação nos setores imobiliários, nos empresários da construção e nos proprietários de terra e ainda na Federação do Comércio, Federação de Indústrias, Sindicato dos Corretores e outros. Mesmo assim, acabou sendo enviado ao Congresso, no entanto, amenizado e neutralizando algumas questões, tais como a concessão da posse da terra aos moradores urbanos que apresentavam condições ilegais de ocupação, de tal forma que fez a CNBB reivindicar a criação do usucapião urbano (GRAZIA, op. cit.).

Segundo a autora o projeto objetivava a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio da distribuição racional da população e das atividades econômicas, ampliava os poderes do Estado em relação à desapropriação de imóveis urbanos com vistas à renovação urbana ou combate à estocagem, taxava a valorização decorrente de investimentos públicos e localização, criava mecanismos de controle do uso e ocupação do solo, instituía o imposto progressivo e a edificação compulsória, reconhecia a representação por meio das associações de moradores e possibilitava a participação da comunidade (Idem, p.22).

O projeto seria, por fim, engavetado no Congresso Nacional, após acusações por parte de empresários do setor imobiliário e proprietários de terras quanto ao caráter “socializante”, estatizante e de ser atentatório à propriedade privada e à livre iniciativa (Idem). Grazia (Op. cit.) aponta que, apesar do fracasso da iniciativa, a tramitação do projeto produziu interesse de outros parlamentares pelo debate do assunto, tendo suscitado a elaboração dos projetos de Raul Ferraz e Antonio Brito, entre outros.

Após a realização da Assembléia Nacional Constituinte - em cujo seio nos esforçamos por mostrar o caminho da iniciativa popular em interação com os diversos interesses na construção da política urbana – e com a aprovação da nova Constituição Federal, criou-se a necessidade de regulamentação dos respectivos artigos 182 e 183. Esse vazio é o nascedouro da lei que viria a ser o Estatuto da Cidade.

A despeito de seus antecedentes e da natureza de seu conteúdo, o projeto de lei que acabou transformado no Estatuto da Cidade não se

originou de um parlamentar que fosse arquiteto, urbanista, advogado, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social, ou tivesse sido líder de movimentos populares pró-moradia, nem que, muito menos, fosse empresário ou alimentasse vínculos com o capital imobiliário. O autor do projeto foi o senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, que, nascido em 1916 e falecido em 1991, não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto, já bastante modificado, ocorrida em 2001 (BASSUL, 2010, p.80).

Tendo o próprio autor da citação assessorado o senador Pompeu de Sousa na elaboração do Projeto 181/1989, denominado “Estatuto da Cidade” (GRAZIA, 2002, p.23) em menção ao seu análogo na questão agrária o “Estatuto da Terra”. O projeto teria curta tramitação no Senado, sendo aprovado em 1990.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), herdeiro da articulação que levara à ANC a Emenda Popular da Reforma Urbana, seria doravante um ativo interlocutor nos processos de construção e aprovação do EC e de outras normas relacionadas à questão urbana. Grazia (2002, p. 16) estabelece como marco da constituição da entidade o encontro realizado em outubro de 1988 a partir da convocação do Seminário Nacional pela Reforma Urbana<sup>50</sup>. Embora atribua-se a atuação durante a ANC ao MNRU, até então um movimento social ou uma articulação informal de movimentos sociais afins, percebe-se que o FNRU é uma espécie de continuidade institucionalizada do movimento, contando com a participação dos mesmos atores.

---

50 O Seminário Nacional pela Reforma Urbana foi organizado pelas seguintes entidades: ANPUR; ANSUR; FASE; FISENGE; Instituto Polis; Sindicato do Arquitetos de São Paulo, além de movimentos sociais envolvidos no trabalho pela aprovação da EPRU (GRAZIA, 2002, p.16). A atual coordenação do FNRU é composta por FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; CMP - Central de Movimentos Populares; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular; Action Aid do Brasil; AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos; Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos; CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular; COHRE Américas – (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos); Conselho Federal do Serviço Sócia; Habitat para Humanidade; IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; FENAE – Fed. Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; Observatório das Metrôpoles; FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana; FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana; FAOR - Fórum Amazonia Oriental; FAOC - Fórum Amazonia Ocidental; CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Terra de Direitos. Disponível em “[http://www.forumreformaurbana.org.br/\\_reforma/pagina.php?id=732](http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=732)”, acesso em 6/03/2010.

Na dicção da autora, todas as ações realizadas pelo FNRU – incluídas aqui as do MNRU, já que a autora inclui nestas ações a coleta de assinaturas para a Emenda Popular – e aquelas que viriam, estiveram sempre orientadas pelos seguintes princípios fundamentais:

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 no (sic) uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (GRAZIA, 2002, p. 16)<sup>51</sup>.

### 6.1.2 Tramitação do Projeto

Assim, o projeto de Pompeu de Sousa, aprovado no Senado, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, onde iniciaria sua longa *via crucis*, convertendo-se no PL 5.788/90. Logo após seu ingresso naquela casa, o projeto seria alvo das críticas recorrentes aos perigos à iniciativa privada, promovidas pelos diversos setores

---

51 A autora também arrola as concepções que informam os princípios da Reforma Urbana e que, segundo ela, são fruto de uma elaboração coletiva e que necessitam ser trabalhadas de acordo com a realidade existente em cada cidade brasileira. – As cidades são a expressão máxima da desigualdade, da segregação, da discriminação e da exclusão. São produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais. Assim, não são essas características reais que devem ser pensadas, analisadas na elaboração e implementação das legislações, normas e políticas urbanas; - O Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, bem como o direito à cidade, por meio de instrumentos e mecanismos redistributivos; - as cidades necessitam de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida ao controle social; - da mesma forma que na propriedade rural, é necessário submeter o direito de propriedade à sua função social; - o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade; - é necessário que as cidades sejam reconhecidas na sua totalidade e que se repense o planejamento a partir da negociação entre a população e os agentes que produzem e se apropriam desigualmente do espaço urbano; - o fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado. (Idem, p. 17)

interessados na propriedade urbana, desta vez com o auxílio luxuoso da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) que além das pressões diretas sobre o Congresso, promoveram manifestações em raça pública nas grandes cidade de São Paulo e Rio de Janeiro, angariando assinaturas visando à retirada do projeto (Idem, 24).

Como se observa, embora fossem distintas e até potencialmente conflitantes, as várias frações do capital imobiliário urbano (proprietários de terras, construtores e incorporadores) pareciam uníssonas na rejeição ao projeto do Estatuto da Cidade [...] Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei. A disputa parlamentar estava lançada (BASSUL, op. cit. p.81).

Diversos atores sociais estariam envolvidos na tramitação do PL 5.788/90 empenhados em alcançar sua aprovação. Um desses atores foi o FNRU que, segundo Grazia (2002, p. 25) acompanhou permanentemente o processo, promovendo negociações com os parlamentares das comissões encarregadas do exame do projeto, distribuindo notas públicas no Congresso e na imprensa.

A propósito do papel das comissões da Câmara dos Deputados, o labirinto a que se submeteu o projeto é boa parte da explicação da sua demora naquela casa. A primeira comissão à qual o Estatuto da Cidade foi submetido foi a Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR). Uma alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando o projeto estava prestes a ser votado em 1991, modificou o curso do processo, estabelecendo que a CCJR passaria a se pronunciar no final, devendo, portanto, o EC ser remetido às comissões de mérito, nesse caso, a Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) (BASSUL, 2010, p.82).

O relator do projeto nesta comissão, o deputado Nilmário Miranda (PT-MG), promoveu audiências públicas sobre o Estatuto da Cidade<sup>52</sup>, sendo a esta altura, solicitado pelo Poder Executivo um prazo maior do que o regimental para a apresentação de suas emendas (Idem). Paralelamente, as articulações opositoras fizeram com que a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) requeressem o projeto para dar parecer. Em 1993, já na CEIC, seria nomeado relator o deputado Luis Roberto Ponte<sup>53</sup> (PMDB-RS), ligado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) (GRAZIA, 2002, p.24).

A paralisação do projeto naquela comissão causou fortes disputas, o que não produziu muito efeito sobre a celeridade da tramitação que consumiria desde sua passagem pela mesa da Câmara em dezembro de 1990 até a apresentação de relatório da CEIC em outubro de 1997, praticamente sete anos (Idem).

Em suas manobras procrastinatórias o relator da CEIC empregou até a força dos opositores, pois em 1995 permitiu que se realizasse um fórum de negociação com os diversos setores interessados no tema, após o que formulou seu relatório desprezando os substitutivos produzidos (BASSUL, op. cit.). Ganhou tempo, portanto. Grazia (Op. cit.) afirma que o relatório e a respectiva votação só aconteceram porque Luis Roberto Pontes era suplente e, com a volta do titular Pauderney Avelino, a votação foi realizada em outubro de 1997, não sem o trabalho contínuo dos parlamentares de oposição e do FNRU.

Grazia (Op. cit.) acrescenta que só se conquistaria a tramitação normal do projeto com a sua saída da CEIC. Para tanto o FNRU teve que abdicar de algumas de suas

---

52 O deputado Nilmário Miranda também organizou, já no período em que o projeto estava na CEIC, o Fórum pela Moradia, com participação de populares, parlamentares, empresários, setor público, com o fito principal de debater a Iniciativa Popular de Lei criando o Fundo Nacional de Moradia Popular. Conquistou a criação de uma Comissão Especial para a formulação de uma lei sobre a política habitacional. O projeto foi aprovado e retirado pelo Governo Federal (GRAZIA, 2002, p.25).

53 Bassul (2010, p.82) alude à avaliação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) de 1989, sobre a atuação do deputado Luis Roberto Ponte: "Em matéria de coerência e reacionarismo este parlamentar é um dos melhores exemplos (...). Absolutamente contra todas as bandeiras do movimento sindical, oube comportar-se como representante da classe empresarial com brilho e determinação. (...) uma revelação nos trabalhos da Constituinte e um nome a mais com o qual a direita pode contar". Postura que se confirmaria na CEIC.

propostas com a esperança de que a matéria seria recuperada nas comissões subseqüentes. “Uma aposta arriscada, mas vitoriosa”.

Em sua passagem pela CDCMAM a interferência do FNRU foi arrefecida por problemas internos. No âmbito dessa comissão acrescentou-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EPIV). Os esforços foram concentrados sobre o trânsito na CDUI. A presidência desta comissão coube ao deputado Inácio Arruda (PC do B) que, sob protestos, se auto nomeou relator do projeto. Segundo Grazia (Op. cit., p.27) o processo tornou-se muito produtivo nesta fase e alavancou as propostas populares, cerceadas até aquele momento.

O deputado Inácio Arruda [...] começou a por em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades<sup>54</sup>, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na Comissão, ocorrida em 1º de dezembro de 1999 (BASSUL, op. cit., p.84).

Muitas sugestões puderam ser incorporadas ao texto na fase que antecedeu os debates, quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana. Foram acolhidas, por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, processos participativos de elaboração orçamentária e a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor (BASSUL, op. cit.).

Aprovado na CDUI, foi o projeto finalmente encaminhado à CCJR. Nesta comissão o projeto seria subtraído dos dispositivos referentes às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, considerados inconstitucionais por ser de competência estadual (BASSUL, op. cit.) e da “audiência da comunidade afetada” no dispositivo referente ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, por oposição dos deputados evangélicos sob

---

54 Da Conferência das Cidades participaram o FNRU, CONAM, IAB, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), além de muitas outras entidades e caravanas de movimentos populares (GRAZIA, 2002, p.27).

a justificativa de que as igrejas evangélicas são alvo de discriminações de algumas comunidades e a expressão daria margem a pressões contra a existência delas (Grazia, op. cit. p.30).

A deliberação na CCJR transcorreu dentro de relativa normalidade em comparação com as comissões anteriores, mas consumiu todo o ano 2000. Foram necessárias campanhas públicas, manifestos e notas do FNRU. Bassul (op. cit. p.85) menciona inclusive um abaixo-assinado de advogados e juristas, defendendo a constitucionalidade do projeto.

Pronto para seguir ao Senado, em conformidade com o Regimento do Congresso, o projeto foi alvo de novas tentativas de deputados ligados a proprietários de terras e empresários do setor imobiliário<sup>55</sup>, no sentido de levá-lo a plenário, segundo Grazia (op. cit. p. 32) com o objetivo de derrotá-lo. Entretanto, partidos de oposição, principalmente o PT, e parte dos governistas, liderados por Ronaldo César Coelho (PSDB-RJ), garantiram em 20 de fevereiro de 2001 a derrota dos recursos por um voto de diferença, após terem recebido abaixo-assinado organizado pelo FNRU e IAB, entre outras entidades.

De volta ao Senado Federal após quase onze anos, o projeto foi submetido à relatoria do senador Mário Miranda (PMDB-GO), tendo sido votado em 18 de junho de 2001 e aprovado por unanimidade.

Para Grazia de Grazia (op. cit. p.32) “o período entre a aprovação no Senado e a sanção presidencial foi de muita tensão”. Eram conhecidas as questões polêmicas que contrariavam interesses do setor imobiliário ou do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos. A autora refere-se à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que seria objeto de veto.

A matéria era muito importante para o FNRU e os movimentos populares, pois “esta concessão iria resgatar a igualdade de milhares de pessoas que vivem em terras públicas, há mais de cinco anos, com o direito de moradia” (GRAZIA, op. cit. p.33) o

---

55 Entre estes, Paulo Otávio (PFL-DF) e Marcio Fortes (PSDB-RJ) (BASSUL, op. cit. p.85), hoje Ministro da Cidades.

que, diante da exclusão pelo artigo 183 da CF88 da incidência de usucapião sobre terras públicas, indicava “uma dificuldade quase intransponível para a regularização fundiária dos assentamentos em área pública, o que colocaria os moradores na posição de terem de resignar-se com a irregularidade. Daí a construção hermenêutica que viu no art. 183, parágrafo 1o. uma clara autorização para a utilização do instrumento da concessão de uso como um equivalente da usucapião a ser usada nos terrenos públicos” (ALFONSIN, 2002, p.163).

O argumento utilizado pelo Governo para o veto seria, segundo Grazia (op. cit. p. 33) a impossibilidade de fiscalizar as ocupações de terras públicas e a necessidade de estabelecer-se uma data limite que sugeriria-se ser 30 de junho de 2001. Todavia ao vetar os dispositivos referentes à concessão de uso especial, o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que encaminharia texto normativo ao Congresso para preencher essa necessidade. De fato, a matéria seria regulamentada pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001.

Em 10 de julho de 2001 o projeto teve a sanção presidencial. O Estatuto da Cidade tornou-se, finalmente, lei.

## **6.2 A Lei 10.257 de 2001 - O Estatuto da Cidade**

### *6.2.1 Diretrizes Gerais*

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana e fixa as providências concernentes à aplicação destas diretrizes. A Lei está disposta em cinco capítulos: I) Diretrizes Gerais; II) Dos Instrumentos da Política Urbana; III) Do Plano Diretor; IV) Da Gestão Democrática da Cidade e V) Disposições Gerais.

O primeiro capítulo da lei inclui três artigos. No primeiro está presente a remissão à origem constitucional da matéria da política urbana. Seu parágrafo primeiro, além de batizá-la “Estatuto da Cidade”, anuncia o propósito de estabelecer normas de ordem pública e interesse social, portanto cogentes, para o fim de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental.

O artigo 2º explicita que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. É, na verdade, o núcleo do capítulo, pois é nesse dispositivo que se enumera objetivamente as diretrizes gerais da política urbana em dezesseis incisos:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O artigo 3<sup>o</sup> repete o texto constitucional que já explicita em seu artigo 21, inciso XX a competência da União para *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transportes urbanos”*, além de atribuir no artigo 24 *“competência concorrente para a União, Estados e Distrito Federal para legislar ordinariamente sobre direito urbanístico”*, o que, além de sugerir má técnica legislativa, suscita discussões sobre sua constitucionalidade, já que não é papel da lei infraconstitucional determinar quais sejam as atribuições da União, papel reservado à Constituição que *“é o conjunto de preceitos imperativos fixadores de deveres e direitos distribuidores de competências, que dão a estrutura social, ligando pessoas que se encontram em dado território em certa época”* (TEMER, 2003, p.7).

#### 6.2.2 Plano Diretor - Moldura da função social da propriedade urbana e da cidade

Subvertemos a ordem de disposição dos temas na lei para tratarmos do plano diretor antes de falarmos dos demais instrumentos da política urbana, cuja prática ele viabiliza e vincula. Temos observado que a imposição do Plano Diretor como condição para o emprego dos instrumentos da política urbana surgiu à revelia da vontade popular incorporada nas emendas populares. Da lavra de parlamentares ligados a interesses empresariais, o instituto foi moeda de troca na fase decisiva da aprovação do capítulo constitucional da Ordem Urbana, aceito a contragosto pelos partidários da reforma urbana, não por indisposição gratuita ao plano diretor, mas por considerar que essa condição iria obstar a reforma urbana.

Desse modo, a aprovação do Estatuto da Cidade para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF88, trazia em si mais essa urgência, esse requisito que condicionava tudo o que se desejasse fazer (GRAZIA, 2002, p.35). A partir de sua regulamentação e, formulado pelos Municípios, por exigência legal ou por opção, abre-se uma oportunidade inédita de construção de cidades mais justas e dignas. O plano diretor que reflita a vontade da maioria dos cidadãos passa a ser o maior aliado no exercício da função social da propriedade urbana e da cidade.

A importância do plano diretor principia pelo fato de que, à parte toda a discussão doutrinária acerca dos contornos do conceito de função social da propriedade e da cidade, doravante no terreno legal, as funções sociais da cidade e da propriedade são aquelas que o plano diretor define como tais ao determinar os objetivos pretendidos e os instrumentos por meio dos quais pretende alcançá-los.

Compete aos Municípios, conforme se verifica pelo artigo 30, incisos II e VIII da CF88, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do planejamento e da ocupação do solo urbano. É desta competência de raiz constitucional que deriva a obrigação do município de implementar os instrumentos da política urbana, enquanto que sua vocação para esta tarefa decorre de uma condição natural, já que é no Município que vivemos, é ali que se reconhecem as possibilidades de cada comunidade e onde se forma a idéia comum aproximada do que deve ser a função social da cidade.

Art. 39 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.

Mas o que é o plano diretor? Tecnicamente, é o plano que, a partir do diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresenta um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e a organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana. Tais

propostas podem ser definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Art. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º – O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º – O plano diretor deverá englobar o território do município como um todo.

§ 3º – A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos a cada dez anos.

§ 4º – No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos;

§ 5º – (Vetado).

Embora se possa falar de planejamento urbano em seu sentido amplo, englobados numa só expressão o planejamento físico-territorial ou o planejamento de cidades novas, o controle do uso e ocupação do solo, códigos de zoneamento e de loteamentos, bem como os planejamentos setoriais como o de transportes ou saneamento etc, o conceito mais abrangente e ao mesmo tempo mais elementar, cremos, é o que pode ser extraído da própria lei, em seu artigo 40, qual seja: *O plano diretor... é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (MEIRELLES, 1985, p. 395).

Juridicamente, o plano diretor é um conjunto de princípios e regras orientadoras da atuação dos agentes que desenvolvem e usam o espaço urbano, baseado numa leitura da cidade real, considerados seus aspectos sociais, econômicos e ambientais para a

formulação de estratégias realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização.

Quanto à natureza jurídica, o plano diretor é lei, conforme ensina Diógenes Gasparini (2005, p. 81):

A natureza, pois, do Plano Diretor é de lei, ainda que a locução: “aprovado pela Câmara Municipal”, abrigada pelo art. 182 § 1º, da Lei Maior, e a expressão: “aprovado por lei municipal”, consignada nesse artigo estatutário, pudessem levar a outra inteligência. Seria suficiente, então, a remessa ao legislativo Municipal, pelo Executivo, de ofício capeando o Plano Diretor e a sua aprovação pela Câmara de Vereadores mediante decreto legislativo. Assim, no entanto, não é, por força, especialmente, do princípio da legalidade que veda a criação de deveres ou a imposição de restrições salvo por lei (art. 5º, II, da CF).

A forma de lei é uma exigência constitucional, por força do princípio da legalidade, expresso no art. 37, *caput*, da CF88. Em obediência a este princípio só se permite à administração pública fazer o que a lei autoriza.

Como o artigo 50 do EC fixou prazo para elaboração dos planos diretores<sup>56</sup> para as cidades incluídas nos critérios que determinam a obrigatoriedade e ainda não o possuíam, começaram a ocorrer, desde sua publicação, mobilizações de associações comunitárias, ONG's e movimentos populares com o objetivo de definir suas propostas. Os executivos municipais, além do compromisso aprazado pela lei, passou a ser alvo de pressões para a implementação dos planos diretores.

A primeira batalha a ser travada foi, na maioria das cidades, exatamente a questão da participação da sociedade. Argumentos autoritários ou tecnocráticos questionavam a capacidade de a população participar da elaboração dos planos. A tradição de planos diretores feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas e sem nenhum diálogo com a cidade, ainda hoje, permeia as práticas de planejamento. Tampouco havia um consenso ou uma norma para avaliar o que se podia ou não qualificar de “participativo” (RODRIGUES & BARBOSA, 2010, p.26).

Na ausência de uma definição clara dos conteúdos da participação requerida pela lei e de uma disciplina detalhada dos procedimentos, surgiram inúmeros conflitos que

---

56 O prazo original era de cinco anos, ou seja, expirava em 2006, tendo sido prorrogado pela Lei 11.673/2008 para 30 de junho de 2008.

causaram interrupções nos processos. “Em diversas cidades, ações civis e representações no Ministério Público, Defensorias Públicas e mobilizações do povo [...] questionaram a forma de elaboração de planos diretores e também o seu conteúdo depois de aprovado” (Idem).

Os autores apontam como exemplos as cidades de Salvador, Fortaleza, Rio de Janeiro, Curitiba e São Luís que tiveram seus planos questionados judicialmente por não cumprirem com a exigência da ampla participação popular. No caso mais recente da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o processo enfrentou a oposição da Frente em Defesa do Plano Diretor Estratégico, sob alegações de que o Prefeito Gilberto Kassab e a Câmara Municipal tencionavam beneficiar o capital imobiliário (Idem).

Numa tentativa de tornar mais objetivos os critérios da participação popular na elaboração do plano diretor, em março de 2005, uma resolução do Conselho das Cidades ofereceria instruções para a efetivação do processo participativo. A Resolução no. 25 do Conselho das Cidades<sup>57</sup> determina o atendimento ao princípio da publicidade, por intermédio da ampla comunicação pública em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis, disponibilizando o cronograma e locais das reuniões, apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias e a publicação dos resultados dos debates e propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Com a finalidade de garantir a diversidade, a resolução instrui a organização do processo participativo em debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos etc. devendo haver alternância dos locais de discussão.

Busca também a simbiose entre o processo participativo de elaboração do plano diretor e o processo participativo de elaboração do orçamento, devendo ambos estarem integrados e articulados de modo a levar em conta as proposições oriundas de

---

57 DOU Seção 1, Edição Nº 60 p.102 de 30/03/2005.

processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Também determina a promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação, que devem estar voltadas, entre outros atores sociais, preferencialmente para as lideranças comunitárias, movimentos sociais e profissionais especializados.

Enumera os objetivos a serem atendidos pelas audiências públicas - determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade - no processo de elaboração do plano diretor, quais sejam: informar; colher subsídios; debater; rever e analisar o conteúdo do plano diretor participativo. Isto requer que sejam convocadas por edital, anunciadas pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local.

Requer, ainda, que as audiências ocorram em locais e horários acessíveis à maioria da população, que sejam dirigidas pelo Poder Público Municipal – que deve abrir as discussões aos presentes, após a exposição de todo o conteúdo. Requer, por fim, garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independentemente de comprovação de residência ou qualquer outra condição. Estes assinarão lista de presença. As audiências serão gravadas e, ao final de cada reunião, a respectiva ata, as listas de presença e as gravações devem ser apensadas ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

A Resolução 25 oferece a possibilidade de convocação de audiências públicas pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % dos eleitores do município.

Por fim, a proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser antes aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos: realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; publicação e divulgação dos anais da conferência.

Art. 41 O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

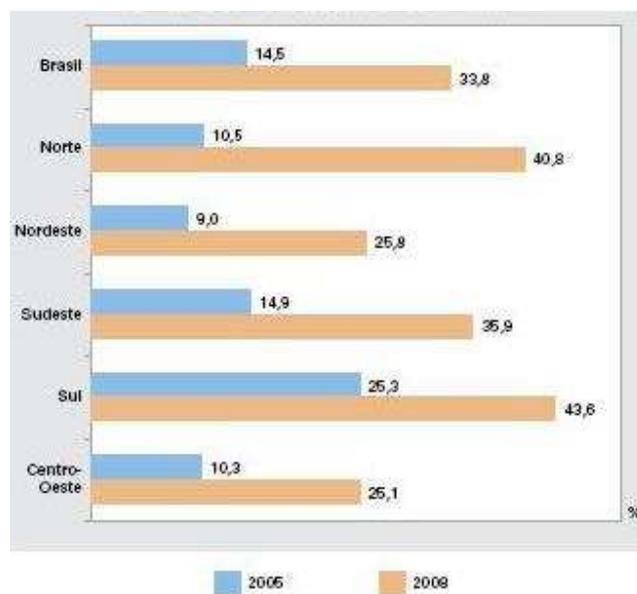
Obviamente o artigo obriga a elaboração do PD nos casos previstos, mas não veda aos demais municípios a elaboração e aplicação de planos diretores. A importância e as vantagens da realização de um plano diretor e dos processos de planejamento valem para municípios de todos os tamanhos. De todo modo, os municípios que quiserem se valer dos instrumentos previstos no EC, deverão, obrigatoriamente, ter um plano diretor.

O número de municípios com mais de 20 mil habitantes em 2005 era de 1.594, número que avançou para 1.622 em 2008 (IBGE, 2008). Em 2005, dentre os 1.594 municípios nessas condições, 1.068 ainda necessitavam elaborar seus planos diretores. Em 2008, o número de municípios com mais de 20 mil habitantes – que no geral cresceu para 1.622 - ainda sem plano diretor diminuiu para 319 (Idem), lembrando que o prazo fora estendido para 30 de junho de 2008. A aferição do IBGE só considerou os municípios enquadrados no inciso I do artigo 40, desprezando as demais condições que determinam a obrigatoriedade, ou seja, as contidas nos incisos II a V.

O inciso V do artigo 41 exige plano diretor para a cidade que esteja inserida na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional o que induz entender pela necessidade - não obrigatoriedade - de plano diretor para cidades de todo tamanho, pois certamente não é a *mens legis* que uma cidade de porte inferior ao mencionado na lei esteja autorizada a produzir danos ao meio ambiente ou poupar esforços em evitá-los ou minimizá-los.

### Percentual de municípios com Plano Diretor – 2005/2008

Fonte IBGE – 2008



- Gráfico 6 -

É imposto pelo Art. 225 da CF ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar para as presentes e futuras gerações o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo que é essencial à sadia qualidade de vida e que não se materializa apenas em longínquos ecossistemas intocados, mas principalmente onde tem lugar a vida humana.

Art. 42 O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

O Plano Diretor contém as exigências fundamentais de ordenação da cidade a que se refere o artigo 182 da CF. Tais exigências são a expressão das políticas públicas municipais que privilegiam atividades humanas no município, em competição com atividades humanas de outras localidades. São, ainda, a expressão de políticas

públicas que regulam os conflitos entre interesses particulares da localidade e destes com os interesses públicos.

A primeira exigência quanto ao conteúdo da lei do plano diretor, expressa no inciso I do artigo em referência, diz respeito à delimitação das áreas em que se aplicarão o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, trazidos pelo art. 5º deste estatuto. Assim estão cumpridos os requisitos legais para, considerada a circunstância de haver infra-estrutura e demanda para utilização, aplicação destas penalidades que outro fim não tem senão o de obrigar ao cumprimento da função social da propriedade, núcleo do direito urbanístico regrado por esta lei.

Como o plano diretor é requisito constitucional para aplicação desses instrumentos, a consequência jurídica pela sua inexistência, configurando a inconstitucionalidade por omissão, é o impedimento do Município poder aplicar esses instrumentos para garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social. Pela omissão do município prevalece a regra geral do planejamento previsto no artigo 174 de ser apenas indicativo para o setor privado, isto é, a norma constitucional específica para o planejamento urbano de condicionar a propriedade urbana a uma política pública, nos termos do artigo 182, de exigir uma ação, um comportamento positivo do proprietário para o seu imóvel urbano ter uma destinação social, não poderá ser aplicada sem a existência do principal instrumento de política e planejamento urbano que é o plano diretor (SAULE JUNIOR, 1997, p. 119).

Também fazem parte do conteúdo mínimo obrigatório, por força do inciso II, as disposições relativas ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir e à disciplina das operações urbanas consorciadas, além da transferência do direito de construir, instrumentos da política urbana sem os quais não se efetivaria a determinação do art. 182 da Constituição Federal. E, finalmente, o inciso III inclui no conteúdo mínimo do plano diretor o sistema de acompanhamento e controle, requisito enunciado aqui de modo bastante lacônico, mas que tem o importante propósito de garantir a fiscalização do cumprimento do PD pelos munícipes em todas as suas fases.

Sobre a elaboração do PD, José Afonso da Silva (2006, p. 137) aponta princípios que devem nortear o planejamento a fim de alcançar aceitabilidade, viabilidade, exequibilidade e sensibilidade que são as características de um bom plano. Segundo tais princípios o processo de planejamento é mais importante do que o plano dele

resultante; os planos devem estar estritamente adequados à realidade do Município; devem ser exeqüíveis; o plano deve ser exeqüível; seu nível de profundidade deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade; deve privilegiar a complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais; adequar-se à realidade regional, além da local, em consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes, a fim de atender aos princípios do planejamento estrutural e, por fim, democracia e acesso às informações disponíveis.

As prefeituras devem empregar como método em todos os seus campos de atividade o planejamento com vistas a agir racionalmente nos serviços que presta à população, na forma de aplicar os recursos públicos, de conduzir o desenvolvimento ou de gerir a coisa pública de modo geral. É mais interessante que se parta de um plano elementar e superficial que se possa adaptar para prover as necessidades à medida que se o aplica do que elaborar com perfeição um plano que não se pretenda levar em conta na administração local (Idem).

É fundamental que o PD reflita ao máximo a realidade do município. Deve corresponder aos problemas percebidos pela população, bem como àqueles que, embora não tão evidentes, sejam detectados pelos técnicos no seio da comunidade, evitando, entretanto, os academicismos, isto é, apego a formalismos teóricos que não se revelem como realização dos desejos da comunidade.

Entre os princípios que a CF88 arrola no artigo 37, aos quais deve atender a Administração Pública, está o da eficiência. É razoável, portanto, entender como dever da administração municipal empregar os recursos técnicos, financeiros e humanos com a máxima eficiência e eficácia. É seu papel assegurar, no melhor uso de seu aparato técnico em conjugação com a participação popular, que se elabore um PD exeqüível.

O artigo 40, § 3º institui a revisão decenal, o que não tolhe as atualizações pontuais que se fizerem necessárias. A revisão visa à reformulação de metas, objetivos e até mesmo da política de desenvolvimento e expansão urbana. Tanto as atualizações como a revisão periódica são obrigatórias, devendo ser instituídas por lei, respeitando o mesmo processo previsto no § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, garantindo as audiências

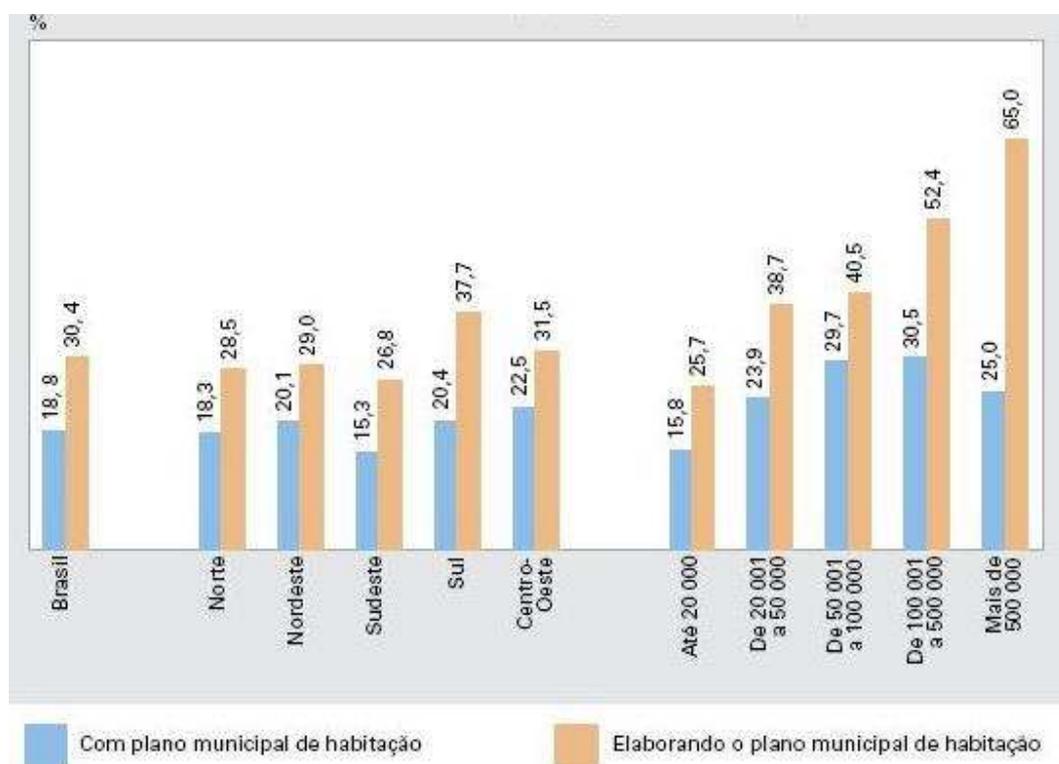
públicas e debates, a participação da população e de associações representativas, a publicidade do processo e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

Decorre da implantação do plano diretor a elaboração de leis urbanísticas e planos setoriais como o Plano Municipal de Habitação, Plano de Mobilidade Urbana, Planos de Preservação do Patrimônio e Ambiental, Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, ZEIS, legislação sobre regularização fundiária entre outras.

Dados de 2009 (IBGE) apontam que 81,2 % dos municípios do País não possuem ainda plano municipal sobre o tema da habitação, sendo que uma parcela importante do total - 30,4% - declara estar implementando planos neste sentido.

### Percentual de Municípios com Plano Municipal de Habitação concluídos ou em fase de elaboração

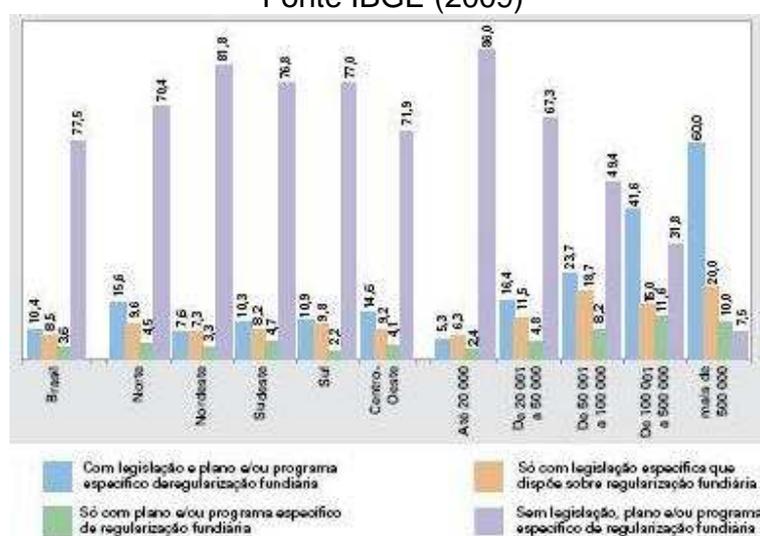
Fonte IBGE (2009)



Em relação à legislação ou planos específicos sobre regularização fundiária, a aferição do instituto indica que apenas 10,4 % do total de municípios brasileiros as implementaram. Esta porcentagem cresce à medida que se foca a análise sobre municípios de maior porte, sendo de 41,6 % e 60% respectivamente para as faixas compreendidas entre 100.000 e 500.000 e acima de 500.000 habitantes.

### Percentual de Municípios com Legislação Específica, Plano ou Programa de Regularização Fundiária

Fonte IBGE (2009)



- Gráfico 8 -

#### 6.2.3 Instrumentos da Política Urbana – limites e possibilidades para a reforma urbana

No capítulo II, que reúne os artigos de 4<sup>o</sup> a 38, dispostos em doze seções, são arrolados os instrumentos para o cumprimento da política urbana, ou seja, os meios à disposição da Administração Pública para execução da política urbana referida pelo artigo 182 da Constituição de 1988. A seção I, correspondente ao artigo, 4<sup>o</sup>, que enumera os “instrumentos em geral” que serão regidos, por força do parágrafo 1<sup>o</sup>., por legislação própria. Estabelece o parágrafo 2<sup>o</sup>. a possibilidade de contratação coletiva da concessão de direito real de uso, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades do Poder Público com atuação específica nessa área:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III - planejamento municipal, em especial:
  - a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV - institutos tributários e financeiros:
  - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
  - b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V - institutos jurídicos e políticos:
  - a) desapropriação;
  - b) servidão administrativa;
  - c) limitações administrativas;
  - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
  - e) instituição de unidades de conservação;
  - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
  - g) concessão de direito real de uso;
  - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
  - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - j) usucapião especial de imóvel urbano;
  - l) direito de superfície;
  - m) direito de preempção;
  - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
  - o) transferência do direito de construir;
  - p) operações urbanas consorciadas;
  - q) regularização fundiária;
  - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
  - s) referendo popular e plebiscito;
- VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

No parágrafo 3o. do mesmo artigo estabelece o dever de submissão ao controle social e garantia da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, quando os instrumentos previstos demandarem dispêndio de recursos por parte da municipalidade.

### 6.2.3.1 Instrumentos-sanção

Nas seções II a IV o Estatuto da Cidade institui três sanções ao proprietário de imóveis que não cumpram sua função social, que estejam em desacordo, portanto, com a ordem urbanística, quais sejam: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Seção II); o IPTU progressivo no tempo (Seção III) e a desapropriação com pagamento em títulos (Seção IV). Lei municipal específica fixará as condições e os prazos para implementação destes instrumentos. O Poder Público notificará o proprietário para cumprir a obrigação sendo a notificação averbada no Registro de Imóveis.

A edificação compulsória pressiona o proprietário a edificar no terreno sub-utilizado. Se no prazo determinado, o proprietário não cumprir a edificação compulsória, o município pode aplicar o IPTU progressivo no tempo, aumento anual da alíquota do IPTU, até o máximo de 15% do valor do imóvel.

Se, ainda assim, após decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, o terreno permanecer sub-utilizado, o município pode desapropriá-lo pelo seu valor venal, e pagar a desapropriação com títulos da dívida pública. Sua utilização somente ocorrerá no caso de ineficácia das penalidades anteriores.

O Poder Público municipal terá cinco anos para dar ao terreno ocioso a destinação prevista no plano diretor, o que poderá ser feito diretamente ou por alienação ou concessão a terceiros.

O objetivo é aumentar a oferta de terra e edificação para atender à demanda existente, evitando a expansão para periferias longínquas e áreas desprovidas de infra-estrutura, áreas de risco de enchentes e desmoronamentos ou de preservação ambiental. Não estão, contudo, estes instrumentos a serviço da aplicação de sanções com o objetivo de incrementar as receitas do município. Simplesmente visam à racionalização do uso e ocupação do solo na forma estabelecida pelo Plano Diretor.

Se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios incidem sobre o solo urbano sub-utilizado, cabe então explicar o que é solo urbano sub-utilizado. É considerado sub-utilizado o imóvel em áreas onde há infra-estrutura ociosa, cujo aproveitamento seja

inferior ao mínimo definido no plano diretor, onde: *Coefficiente de Aproveitamento* resulta da metragem da área construída dividida pela metragem da área total do lote. O *Coefficiente Básico* indica quanto se pode construir gratuitamente, de acordo com a área, enquanto que o *Coefficiente Máximo* fixa qual é a construção máxima permitida no lote. Por exemplo, um lote de coeficiente máximo “4”, comporta construção com até quatro vezes a área do terreno. Se a área do lote for de 100m<sup>2</sup>, sua edificação deverá ter no máximo 400m<sup>2</sup>. Por fim, o *Coefficiente Mínimo* é o parâmetro para considerar-se sub-utilizado o lote, ou seja, é sub-utilizado se a área edificada está abaixo do coeficiente mínimo.

#### 6.2.3.2 Usucapião Especial

Na Seção V, artigos 9º a 14, está regulada a usucapião especial, fundada no artigo 183 da CF, matéria também disciplinada no art. 1240 do Código Civil de 2002. Trata-se de um instrumento de regularização que possibilita a legalização de ocupações feitas por populações de baixa renda para moradia popular.

A usucapião especial urbana possibilita a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O instituto não é aplicável ao imóvel público, sabidamente insuscetível de usucapião. A sentença prolatada no processo de usucapião é o título hábil para o registro.

Onde não for possível identificar individualmente os lotes ocupados por cada possuidor poderá incidir a usucapião coletiva, respeitado igualmente o requisito de que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

#### 6.2.3.3 Concessão de uso especial para fins de moradia

A Seção VI, que disporia sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, teve todos os artigos (15 a 20) vetados pelo Presidente da República, tendo sido disciplinado pela MP 2.220 de 04.09.2001.

Em linhas gerais o seu conteúdo garante a segurança da posse e o direito à moradia aos ocupantes de áreas públicas. Prevê o contrato por tempo indeterminado; a gratuidade e transmissibilidade do direito à concessão. A Concessão pode ser feita por meio de termo administrativo averbado no Registro de Imóveis. No mais, deve atender aos requisitos da usucapião especial, quanto à área, tempo de posse e não propriedade de outros imóveis.

#### 6.2.3.4 Direito de Superfície

Os artigos 21 a 24 perfazem a Seção VII que dispõe sobre o Direito de Superfície. Este torna independente do direito de propriedade o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, separando, pois, o direito de propriedade do direito de construir, possibilitando ao proprietário de terreno urbano conceder a outro particular o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo, recebendo em troca a benfeitoria ao término do contrato.

Permite entre outras coisas que o Poder Público possa cobrar de empresas concessionárias de serviços públicos valor pelo uso da superfície, do espaço aéreo ou do subsolo, por exemplo para redes de eletricidade, telefonia, televisão a cabo etc.

#### 6.2.3.5 Direito de preempção

O direito de preempção, regulado na Seção VIII, artigos 25 a 27, confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares.

Lei municipal, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas onde incidirá a preempção, demarcando regiões da cidade onde o poder público tem preferência, caso os imóveis sejam ofertados no mercado o que pode facilitar a realização do planejamento urbano a médio e longo prazo.

#### 6.2.3.6 Outorga Onerosa do Direito de Construir

A Seção IX (artigos 28 a 31) trata da outorga onerosa do direito de construir, que é, segundo Mukai (2002, p.205) o instrumento mais revolucionário instituído pelo Estatuto da Cidade. Mais conhecido como “solo criado”, consiste na instituição de um coeficiente de aproveitamento básico, conforme ilustrado na explanação sobre as Seções II a IV, acima do qual o proprietário para construir terá que prestar uma contrapartida ao Poder Público que se justifica pelo adensamento a ser provocado, induzindo aumento de custos com equipamentos, transportes, serviços públicos etc.

O coeficiente de aproveitamento, fixado pelo Plano Diretor, pode ser um único para toda a área urbana ou conter diferenças para áreas específicas.

#### 6.2.3.7 Operações urbanas consorciadas

O objetivo das Operações Urbanas Consorciadas, tema da Seção X, artigos 32 a 34, é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação combinada entre o Poder Público e os diversos atores da iniciativa privada. Trata-se de instrumento de implementação de projeto urbano para uma determinada área da cidade implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes. Essas intervenções podem se dar por meio de obras públicas e ou privadas e o estabelecimento de um marco regulatório completamente diferente daquele em vigor para o conjunto da cidade, que muda as obrigações dos agentes públicos e privados envolvidos.

#### 6.2.3.8 Transferência do direito de construir

A Seção XI institui a transferência do direito de construir pelo artigo 35, cujo escopo é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico e cultural, paisagístico ou ambiental. Concebido de modo que os proprietários de imóveis a serem preservados sejam compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente básico normal não pode ser atingido sob pena de comprometer o objetivo de preservação.

### 6.2.3.9 Estudo de Impacto de Vizinhança

E, finalmente, os artigos 37 e 38 formam a Seção XII que rege o estudo de impacto de vizinhança, uma inovação semelhante ao Estudo de Impacto Ambiental, mas que por sua característica de instrumento puramente administrativo, inclusive já existente em leis e decretos anteriores ao Estatuto da Cidade, como no Município de São Paulo, prescindiria de sua regulação por lei federal.

### 6.2.3.10 ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

A habitação popular encontra forte aliada na implantação pelos municípios em seus planos diretores das áreas ou zonas de especial interesse social (ZEIS) e este é, por certo, um dos temas que mais provocam mobilizações durante a elaboração dos planos diretores. Embora não o garanta expressamente, o instrumento eleva a garantia de posse de áreas irregulares, como favelas, quando se o aplica sobre áreas já ocupadas.

Contrariando a lógica da expulsão da população mais pobre para as periferias das cidades, alguns municípios demarcaram ZEIS em áreas centrais, experiência esta conjugada à luta dos movimentos por moradia nos centros e a inúmeros processos de ocupação de imóveis vazios ou abandonados, públicos e particulares (Idem, p.27).

Cymbalista, Rolnik e Nakano (2008) indicam como primeiros casos de implementação deste instrumento as cidades de Recife, Diadema, Santo André e Araraquara, entre outras. Denaldi e Bruno (2007) referem-se às primeiras conseqüências da definição das ZEIS no Plano Diretor Participativo do Município de Santo André<sup>58</sup>. Além de definir critérios para a aplicação de instrumentos visando à função social da cidade, o plano referido também regulou as ZEIS em áreas não construídas. A partir de 2006, a Prefeitura começou a notificar os proprietários de imóveis considerados sub-utilizados de acordo com o PDP, inclusive das áreas designadas como ZEIS. O Município têm sido um dos pioneiros na aplicação dos institutos. Diadema iniciou o uso do expediente da notificação no ano seguinte (REALI & ALI, 2010, p.47).

---

58 O Anexo X traz um resumo do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André, concluído em dezembro de 2004.

Rodrigues e Barbosa (op. cit. p.28) também mencionam ações inócuas de alguns planos como não definir as áreas de maior conflito do interesse social com o econômico ou prever o instituto sem demarcar a área de aplicação ou, ainda, falta de definição de parâmetros como faixa de renda a ser atendida, usos possíveis, tamanho do lote ou da moradia etc. e ressalvam alguns casos de sucesso como o de Taboão da Serra, onde a quantidade de metros quadrados destinados às ZEIS foi proporcional ao déficit habitacional da cidade.

Diadema teve, entre outros instrumentos, o das ZEIS - ali denominado "áreas de especial interesse social" (AEIS) - incorporado ao seu Plano Diretor de 1994, sendo o instrumento mais utilizado e compreendido pela população e pelos movimentos sociais. Continham duas modalidades, uma referente a áreas vazias (AEIS-1) e outro para áreas previamente ocupadas (AEIS-2), compreendendo juntos 6,3 % do território do Município. Em ambos os casos, definia os critérios de dimensão mínima do lote, testada, índice de aproveitamento e ocupação (REALI & ALLI, 2010, pp.40 a 47).

Dos 2,8 % das áreas reservadas à AEIS-1 em 1994, só 0,6 % encontravam-se disponíveis no início de 2008, o que indica a efetividade do emprego do instrumento. As AEIS-2, aquelas destinadas à regularização das favelas, foi ampliada dos 3,5% de 1994 para 5,6% do território do Município em 2008. Às originais áreas designadas de interesse social em 1994, foram incorporados mais 3,5% em 2008, sob a qualificação de AEIS-3, correspondentes a novas habitações que apresentavam algum tipo de irregularidade a ser objeto de regularização na estratégia urbanística do município (Idem).

A relativa continuidade de políticas voltadas para a reforma urbana parece ter sido responsável pela melhora de variados índices de qualidade de vida naquela cidade. Diversos outros instrumentos incluídos nos planos diretores têm sido empregados. Apenas no que tange à habitação social, pode-se comparar o índice de 30% da população vivendo em favelas em 1983 com os cerca de 3% em 2009 (Idem).

### 6.2.3.11 Orçamento Participativo

O incentivo à participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento, visa à transparência da gestão fiscal. O Estatuto da Cidade prevê no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa. Ela compreende a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal o que está explícito no texto: *condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

Aqui temos uma avaliação bastante incisiva do tipo de mecanismo institucional que tem produzido efeitos reais na sociedade brasileira.

As instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de política e os orçamentos participativos. Os conselhos de política são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressaram genericamente a necessidade da participação nas políticas públicas, mas não determinaram nenhum formato específico. O formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. A LOS – Lei Orgânica da Saúde, LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade são as legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos. ... O formato institucional dos conselhos em todas as áreas mencionadas é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal (AVRITZER, 2009a, p.34).

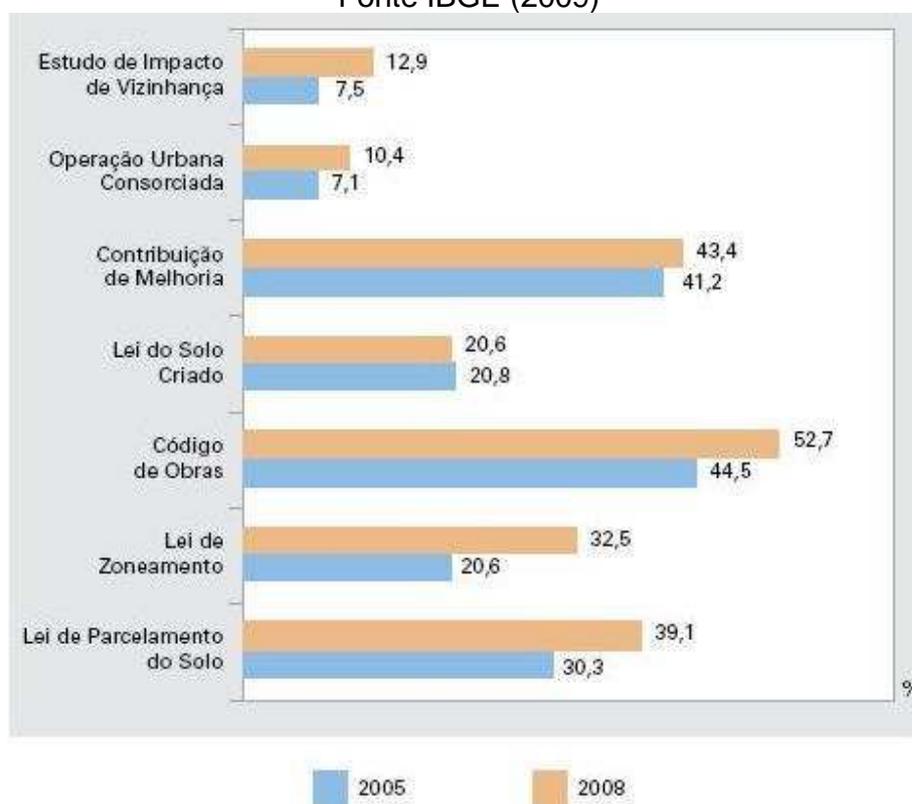
Estes conselhos são instituições híbridas, que adotam a paridade como princípio. São constituídas por membros do Executivo – em alguns casos também por membros do legislativo – e atores da sociedade civil relacionados às áreas de atuação dos conselhos. O Orçamento Participativo (OP), por sua vez, é uma instituição participativa cuja criação não é decorrência direta do Estatuto da Cidade.

O Orçamento Participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um

processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembléias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (Idem, p.37).

### Percentual de municípios com instrumentos de política urbana – 2005-2008

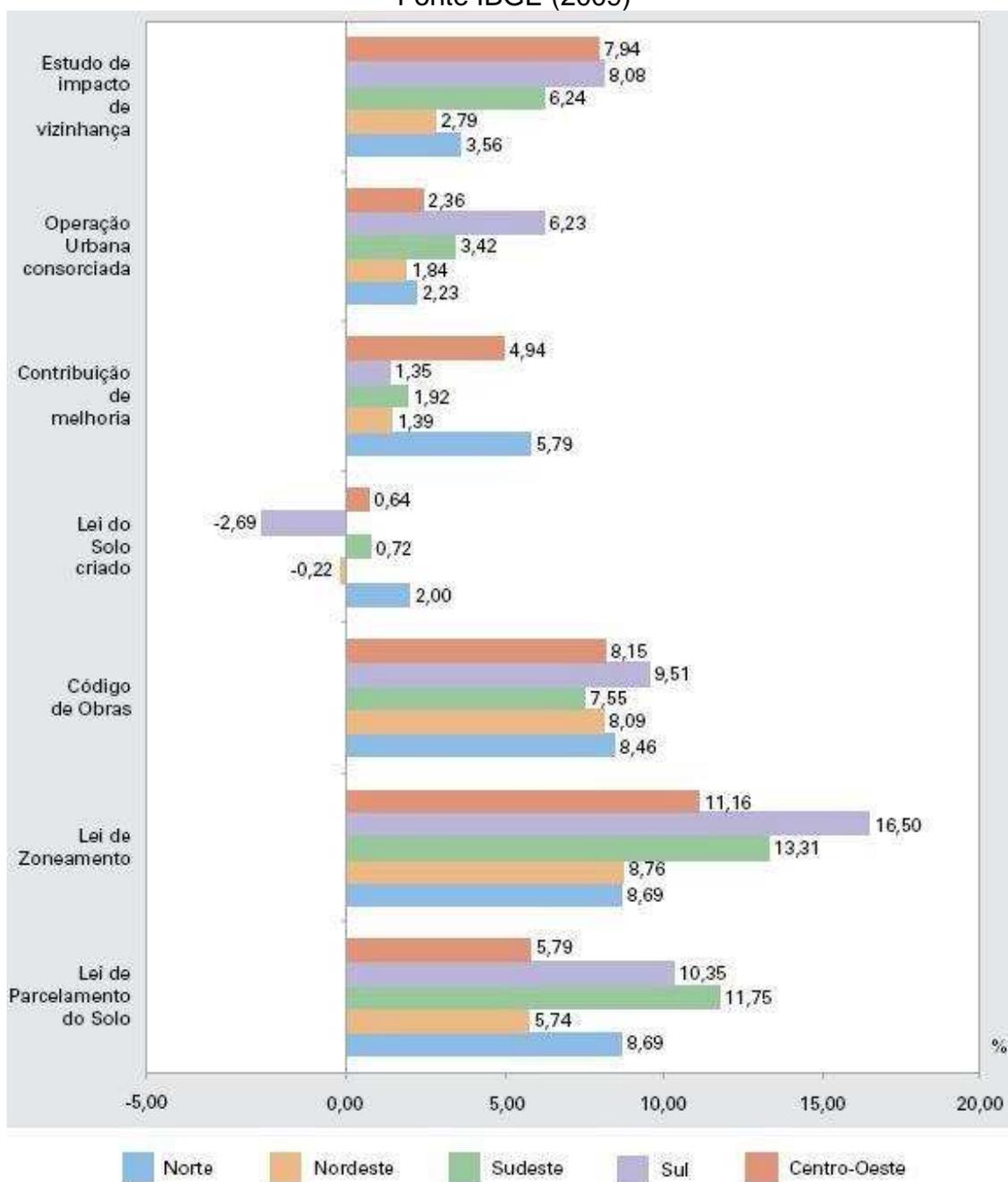
Fonte IBGE (2009)



- Gráfico 9 -

### Variação Percentual dos municípios com lei específica de instrumentos de política urbana– 2005/2008

Fonte IBGE (2009)



- Gráfico 10 -

#### 6.2.4 *Gestão Democrática da Cidade – A participação como exigência legal*

Temos ressaltado que é um pressuposto deste trabalho a importância fundamental da participação direta do povo para a democracia. O Estatuto da Cidade traz como um de seus elementos a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. A consolidação da gestão democrática em lei é um passo concreto para a realização dos valores que temos exposto de forma teórica ao falar dos modelos de democracia.

A gestão democrática<sup>59</sup> não se restringe a uma função consultiva apenas, contempla práticas deliberativas e possibilita o controle social por todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos, coadjuvando a democracia representativa das câmaras de vereadores (BARROS, CARVALHO & MONTANDON, 2010, p. 114).

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos (Idem).

A criação e o funcionamento de conselhos nos três níveis, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais, estaduais e federais de política urbana são justamente destinadas a garantir que todos os segmentos da sociedade

---

<sup>59</sup> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

possam estar envolvidos na formação da vontade coletiva a determinar a agenda de investimentos e ações municipais.

Muito embora a administração pública municipal pareça estar mais adstrita ao controle popular instrumentalizado pelo EC e pelos mecanismos dele decorrentes, o feixe de reflexos que se podem espalhar sobre as esferas paralelas da administração é, numa situação ideal, igualmente amplo.

Trata-se de nova fonte de legalidade (em sentido amplo) da atuação administrativa, mas a administração participada é organização subalterna com fonte de legitimação na lei. Por isso, é da competência da lei dosar a influência do instituto participativo na Administração Pública. Daí porque, em linhas gerais, há variações: desde a substituição do detentor do poder na atividade administrativa até a participação pré-decisional (obrigatória e aberta para a preparação de certas modalidades de decisão política que exijam grande dispêndio de recursos ou sacrifícios extraordinários da população) através de debates públicos, consultas populares e outros meios de coleta de opinião. Para alguns, tem o significado de verdadeira co-gestão para concretização das necessidades públicas, por esses mesmos instrumentos, que tornam visíveis as demandas sociais e exercem influência no conteúdo da decisão administrativa ou se constituem na própria decisão administrativa (MARTINS JUNIOR, 2005, p. 240).

O conceito formal de democracia representativa vai aos poucos cedendo espaço a um modelo de democracia direta, não propriamente no sentido que lhe davam os cidadãos atenienses, mas no sentido da ampla participação popular, naturalmente sem prescindir de todo da representatividade.

Democracia direta não quer dizer, por conseguinte, que todas as formas de representação sejam banidas, exorcizadas ou eliminadas, sem o que não haveria essa democracia. Nada disso. O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma. Sem isso a participação será sempre ilusória (BONAVIDES, 2003, p. 434).

Essa evolução é consequência do § único do artigo 1º da Constituição Federal que traz entre os atores da condução dos negócios públicos o povo, afirmando que dele emana todo o poder, poder que se exerce por meio de seus representantes ou diretamente, assim entendida a repartição, partilha, colaboração ou comunhão do poder, princípio

fundamental do Estado Democrático de Direito, pela diminuição da distância entre o povo e o Poder Público.

O aspecto histórico da ingerência do particular na gestão e no controle da coisa pública explica a atual concepção evolutiva e valorativa de sua ampla densidade existente na sociedade de hoje, como expressão característica do Estado Democrático de Direito. Os partidos políticos, sindicatos e associações de classes atuam como grupos de pressão, pelos interesses próprios e não da coletividade. Por isso que a expressão do princípio democrático é feita pela participação direta dos cidadãos. Com a argumentação extraída da observação das relações sociais conflitivas, a atuação de entidades de representação funciona como condutor de interesses, que podem não coincidir com aqueles colimados com os direitos individuais dos cidadãos. O princípio democrático positivado na constituição atua com o instrumental da participação direta, logo, suplanta a idéia de que o inciso XII, do artigo 29, da Constituição, prepondera a cooperação dos grupos à participação do cidadão, o qual não está obrigado a integrar entidades associativas para atuar na gestão e controle da coisa pública (MELEIRO, 1999, p. 90).

Ao adotar o Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 erigiu à categoria de princípio constitucional especial a participação popular. Esta, na gestão pública, ao lado da motivação e da publicidade e do princípio constitucional geral da transparência administrativa - decorrente, por sua vez, do princípio fundamental estruturante democrático – traz as decisões para o âmbito dos interessados, transferindo-lhes parte do poder que antes era exclusivo das autoridades públicas (MARTINS JUNIOR, 2005, p. 238).

Essa concepção supera o modelo de Administração Pública formalista, burocrática, distante e isolada, presa à tradicional opacidade. Ela é substituída por uma Administração Pública mais preocupada com a legitimidade material de suas ações (em razão do Estado Democrático de Direito, notadamente em função da maior intervenção estatal na vida privada) e, portanto, mais aberta, próxima, racional e responsável. A transparência desempenha importante papel de revalorização da Administração Pública e da própria condição de destinatário de suas atividades, elevado da condição de súdito a cidadão (Idem).

A transparência é uma condição indispensável para a legitimidade – formal e material - da atividade administrativa. Expressa-se na informação prestada ao povo sobre o que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, e, ainda, na justificativa de seus atos e na demonstração do poder de influir que tem o cidadão no processo de decisão. Isso,

por sua vez, repercute no próprio processo decisório. É uma combinação objetiva e racional dos interesses envolvidos no resultado confiada a todos os portadores de legítimo interesse, fornecendo subsídios para a decisão mais adequada ao interesse público, o que enseja a participação popular em conjugação com o Estado, constituindo um círculo virtuoso.

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que tem que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, implicações jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos. Pois o poder organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é pressuposto por ele: ele mesmo se estabelece em formas do direito. O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais (HABERMAS, 2003, 171).

O que vemos é uma espécie de reformulação do poder estatal em direção à maior participação popular, partilhando o poder pela garantia mínima do direito à informação e ao pluralismo - direitos de quarta geração.

Propor como elementos essenciais da transparência da atuação do Poder Público institutos participativos como as audiências e consultas públicas, significa dizer que a partir do pleno acesso à informação - via publicidade –proporciona-se ao cidadão capacidade de interação com a administração. Mas para que se alcance a transparência mais além da publicidade requer-se participação ampla do povo na formulação da lei, nas negociações e decisões e na fiscalização.

Os conselhos a que nos temos referido são espaços eminentemente políticos, institucionalizados e que foram concebidos, segundo Cury (2009, p.90), para terem as seguintes características:

- a) órgão público e estatal;
- b) com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade;

- d) com composição paritária entre governo e sociedade (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos);
- e) criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;
- f) com atribuições deliberativas e de controle social;
- g) espaço público da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
- h) mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
- i) com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público;
- j) liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho;
- k) presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado.

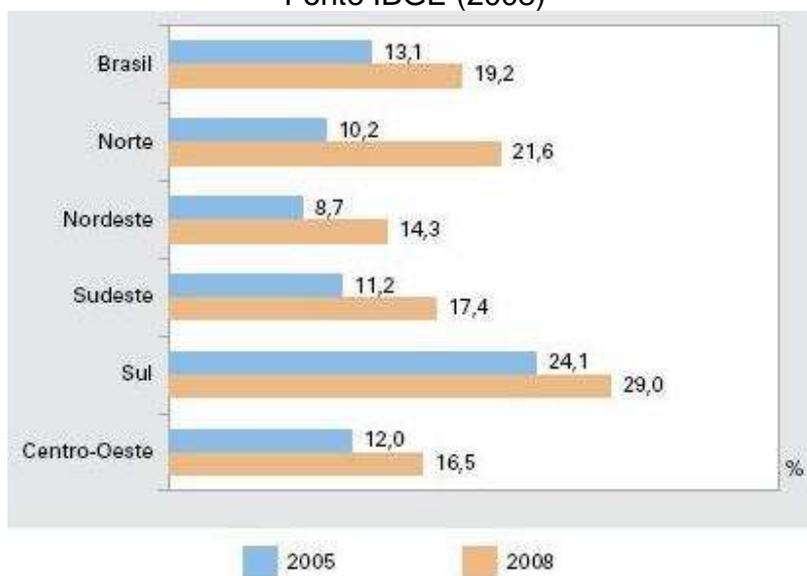
O Ministério das Cidades tem incentivado e orientado, por meio de suas resoluções, a criação de conselhos municipais de política urbana ou conselhos da cidade, como muitos têm sido denominados. Como este é um processo ainda novo e não tendo sido o foco principal de nossa pesquisa, seria interessante a médio prazo e em outro trabalho, avaliarmos qualitativamente o desempenho dos conselhos municipais de política urbana ou das cidades.

Por ora, o que podemos afirmar é que, no ensejo de eleger delegados nas conferências estaduais com vistas a participar da Conferência Nacional das Cidades a se realizar nos dias 19 a 23 de junho de 2010 em Brasília, têm ocorrido mobilização de um número significativo de municípios, onde tais conselhos estão constituídos. A título de exemplo, mencionamos o caso do Estado do Paraná, que reuniu em abril de 2010 em Foz do Iguaçu, delegados de 309 municípios. Também em abril o Estado da Paraíba organizou conferência em João Pessoa com representantes de 140 municípios. Referindo-se ao processo de discussão e deliberação que precedeu a 2<sup>a</sup>. Conferência Nacional das Cidades em 2005, Maricato e Santos Jr.(2009) apresentam a seguinte avaliação:

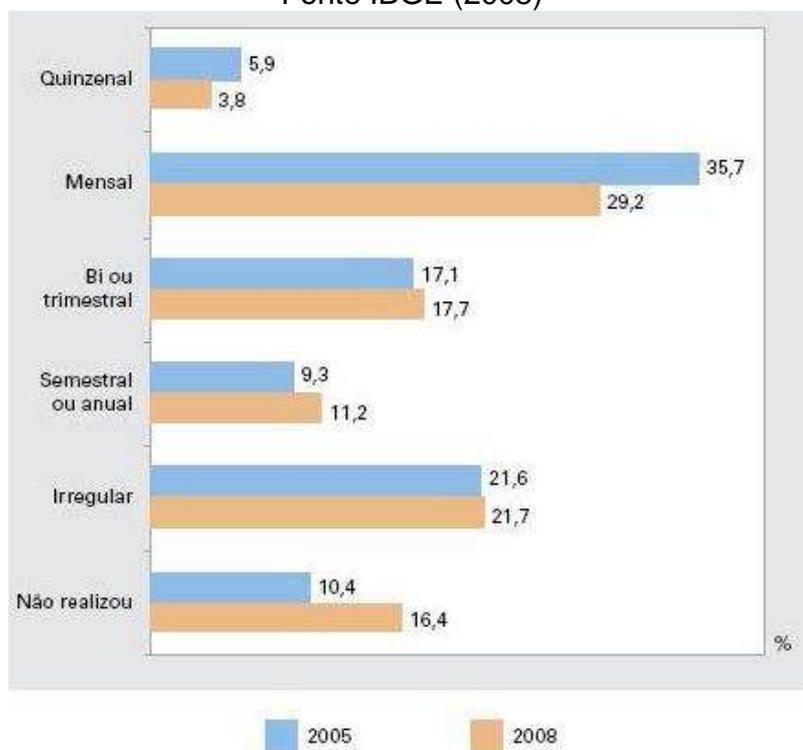
Tal mobilização pode ser evidenciada pelo fato da Conferência Nacional ter sido precedida de 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais – o regimento facultava a opção pela realização de conferências conjuntas para os municípios de uma mesma região – envolvendo 3.457 municípios em todos os estados da federação. Além disso, 26 governos estaduais, dos 27 existentes, convocaram conferências estaduais. No total, mais de 300.000 mil pessoas participaram desse processo, número que por si mesmo expressa o grande interesse da sociedade em participar do processo de discussão da política urbana e do futuro das cidades no Brasil.

Dados levantados pelo IBGE (2009) permitem observar um aumento de 6,1 % no número de conselhos municipais de política urbana no ano de 2008 em comparação com o ano de 2005. O instituto aponta, ainda, um decréscimo na frequência de realização de reuniões dos referidos conselhos no mesmo intervalo.

**Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Política Urbana**  
Fonte IBGE (2008)



**Percentual de municípios segundo freqüência de reuniões do CMPU**  
Fonte IBGE (2008)

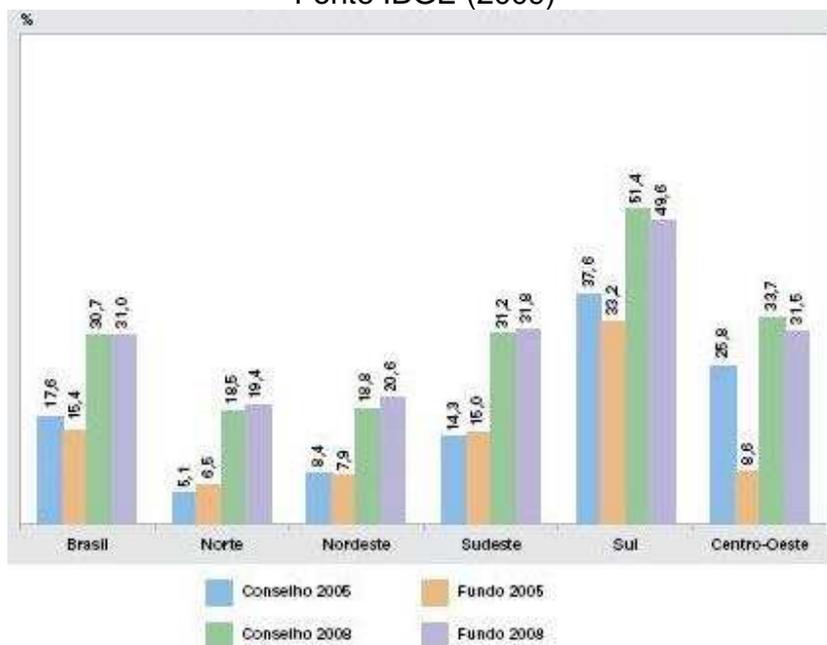


- Gráfico 12 -

Um dado que, conforme a metodologia empregada, pode se mesclar um pouco com as abordagens do IBGE mencionadas neste estudo a respeito da gestão de políticas urbanas nos municípios, o da Habitação, é pesquisada também de forma autônoma em 2009 pelo IBGE. E, por fim, em relação aos conselhos municipais de meio-ambiente, o IBGE realizou levantamento comparativo no intervalo 1999 a 2009.

### Percentual de municípios com Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação

Fonte IBGE (2009)



- Gráfico 13 -

### Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Meio-ambiente – 1999-2009

Fonte IBGE (2009)

Ano	Percentual de municípios com Conselho de Meio Ambiente					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1999	21,4	11,4	9,0	32,5	29,1	19,1
2001	29,0	18,5	14,3	39,3	39,6	32,4
2002	34,1	21,6	19,7	43,5	44,2	41,7
2004	36,7	26,3	20,3	46,8	49,6	40,6
2008	47,6	38,5	29,9	58,7	61,1	50,6
2009	56,3	47,7	36,8	71,0	67,2	59,7

- Gráfico 14 -

### *Ministério e Conselho das Cidades*

Importante passo na consolidação e universalização dos mecanismos de gestão democrática foi a criação em 2003 do Ministério das Cidades. Desde sua criação, o Ministério das Cidades já realizou três conferências nacionais e está organizando a 4ª Conferência Nacional das Cidades. As conferências nacionais são precedidas, como vimos, pela realização das conferências em nível municipal e estadual.

Maricato & Santos Jr. (2009) tomam como referência a política de habitação, para tecer um breve histórico dos órgãos sob cuja competência estiveram a política urbana e políticas específicas para a habitação no período de 1985 a 2002:

- de 1985 a 1987, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- de 1987 a 1988, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente;
- de 1988 a 1990, do Ministério do Bem Estar Social;
- de 1990 a 1995, do Ministério da Ação Social;
- de 1995 a 1999, da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento;
- de 1999 a 2002, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou, portanto, uma resposta ao vazio institucional no que se refere à continuidade e à abrangência nacional de uma política nacional de desenvolvimento urbano, de modo que “a criação desse Ministério expressou o reconhecimento por parte do governo federal da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas” (Idem).

Santos Junior (2005, p. 41) realça que o Ministério das Cidades instituiu um espaço dinâmico e renovado de participação, o Conselho das Cidades<sup>60</sup>, um espaço de

---

<sup>60</sup> Na realidade o ConCidades é uma reformulação do conselho instituído em 2001, pela Medida Provisória n. 2220, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, após a aprovação do Estatuto da Cidade, em substituição ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que datava de 1979. O Conselho das Cidades foi regulamentado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva através do decreto n.º 5.031, de 2 de abril de 2004. No primeiro artigo desse decreto, o governo estabeleceu que o Conselho das Cidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de

representação dos diferentes segmentos sociais em torno da política urbana, com o fito de debater as principais questões relacionadas às políticas habitacional, de saneamento ambiental e de mobilidade e trânsito.

Estima-se que só em 2006 mais de 2 milhões de pessoas estiveram envolvidas na realização das conferências municipais e estaduais preparatórias para as 29 conferências nacionais sobre diversos temas realizadas naquele ano (MARICATO & SANTOS Jr. 2009).

Os Conselhos de Gestão são canais institucionais com potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos (SANTOS Jr. op. cit. p.47).

A realização do potencial dos conselhos nas três esferas, mas, sobretudo na federal, depende de uma mudança no tipo de relação estabelecida entre as políticas econômica e social nas últimas décadas. As virtudes do modelo participativo, por sua vez, só podem se generalizar com a proliferação de um comportamento associativista. Como os níveis de filiação ou associação a organizações e a participação político-social são maiores entre as camadas mais instruídas e economicamente mais favorecidas, além do acesso à informação política de qualidade, é um ponto que requer cuidado para que não se prejudique a qualidade e o equilíbrio da representatividade nos conselhos.

Aqui entramos na questão da participação e do associativismo. De fato, constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é exatamente reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente dificuldade de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social. Tomando como parâmetro as regiões metropolitanas, constatamos que apenas 27% da população, segundo dados do IBGE, têm vínculo associativo (Idem).

Embora a sociedade brasileira tenha alcançado dois requisitos básicos das sociedades democráticas: a acumulação econômica associada ao elevado grau de urbanização da

---

desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade (MARICATO & SANTOS Jr., 2009).

sociedade e a expansão da participação eleitoral, esses aspectos por si só não têm sido suficientes para garantir uma dinâmica democrática, por não incorporarem a maior parte da população na dinâmica social, econômica e política da sociedade.

A partir destas constatações o autor recomenda algumas medidas que, em seu entendimento devem ser assumidas pelo Estado, como a superação da dicotomia entre política econômica e política social, visando à universalização do acesso aos direitos sociais fundamentais para exercício da cidadania; a ampliação da participação popular, sustentando e aprofundando a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa, de forma a gerar o capital social e a cultura cívica requeridos pela dinâmica democrática; e a articulação entre os níveis locais de governo, com estruturas supra-locais, com instâncias metropolitanas, parcerias e consórcios entre municípios e mecanismos redistributivos no âmbito do Estado e do país (SANTOS Jr. 2005).

Por certo o Estatuto da Cidade e os instrumentos de gestão participativa criados ou reforçados por ele representam um passo considerável na democratização da sociedade brasileira e no fortalecimento de uma cultura política participativa. Porém, é um fato que mesmo com a implementação recente de um programa nacional de vulto para a habitação, integrando esforços do Ministério das Cidades e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o programa “Minha Casa, Minha Vida”, além da aprovação em 2005 da lei que constituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>61</sup> e a ansiosamente aguardada Revisão da Lei de Parcelamento do Solo<sup>62</sup> que data de 1979 com alterações em 1999, ainda persiste a necessidade da busca de alternativas menos formais de suprir o déficit habitacional e alargar o direito à cidade.

---

<sup>61</sup> Trata-se da Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. O FNRU teve atuação fundamental nos 13 anos desde a apresentação do projeto original até a sanção da lei.

<sup>62</sup> Lei 6.766 de 1979, com alteração dada pela Lei 9.785 de 1999. “A lei federal de parcelamento do solo no âmbito da ordem jurídica urbana tem a mesma relevância que o Estatuto da Cidade, por dispor das diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano para a implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades. Essa legislação contém normas fundamentais para o desempenho das funções das cidades”. (SAULE, 2006, p.5). A revisão da referida lei é objeto de apreciação da Câmara dos Deputados e até o presente momento não foi aprovada.

Ermínia Maricato (2010) faz uma avaliação do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, concluindo que o mesmo, embora signifique um avanço - já que não se investe tanto em habitação desde o regime militar – não quebra a tradição de destinar à moradia popular volume de recursos insuficiente para fazer frente ao déficit. O programa prevê subsídio total para faixa de 0 a 3 salários mínimos e destina 50 % dos recursos para este segmento da população, que, entretanto, concentra 90 % do déficit total de moradia. Significa dizer que a destinação de recursos a programas voltados à classe média é, proporcionalmente ao déficit, maior.

Não obstante a vascularização das instituições para os fluxos participativos desde a Constituição Federal de 1988 e - no que tange à política urbana - ainda mais com o Estatuto das Cidades, nem só de sucessos se constitui o projeto da reforma urbana. Seja por ressentir do pequeno capital social relativo à jovem participação democrática no Brasil, seja pela resistência ou apatia da esfera política que não toma a iniciativa de fortalecer os institutos de gestão popular ou interrompe políticas pré-existentes, há, ainda, muitas brechas no quadro da institucionalidade participativa no Brasil. Vale dizer que, em razão de estarmos diante de um processo em construção, os movimentos sociais de luta por moradia e acesso à cidade continuam atuantes e sua agenda está longe do fim.

## **VII - CONCLUSÃO**

## 7 CONCLUSÃO

---

Entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar.

*Konrad Hesse*

Neste trabalho procuramos refazer a trajetória recente e acidentada da política urbana no Brasil. Escolhemos fazê-lo desde o ponto de vista de sua produção pelo impulso popular mais genuíno e mais desarticulado, passando pelo seu amadurecimento na interação com o incremento da sociedade civil e na peleja com um Estado que transitou da interveniência nas liberdades e iniciativas até a sua mais completa ausência. Neste percurso revisitamos, grosso modo, algumas histórias. A história das políticas urbanas no Brasil, a história da participação popular recente em nosso País, a história da Constituição Federal de 1988 e a história do Estatuto da Cidade.

Examinamos o poder da participação, primeiramente no contexto da ausência de liberdade política, expressa nos movimentos populares urbanos e suas lutas pela vida digna nas cidades e também na resistência e combate ao autoritarismo. Da posição inicial de resistência, foi-se aos poucos constituindo um papel de corrosão da herança autoritária, papel que perdura ainda hoje, mas que em seu momento de tensão máxima culminou com a iniciativa popular de emendas ao texto da Constituição Federal de 1988.

A sociedade civil desde então vem passando por um incremento, em conseqüência, por um lado, das liberdades reconquistadas, mas também por conveniência de um modelo econômico global que privilegia o realce dos mecanismos não-estatais em favor de uma minimização da atuação do Estado - tendência aparentemente um pouco mitigada no presente momento. De todo modo a sociedade civil tem experimentado variadas formas de diálogo com as instituições nos novos espaços de participação que se criaram a partir da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 inclusive no que tange à questão urbana, mercê da exigência ostensiva no Estatuto da Cidade da consulta popular,

procedimentos deliberativos, prestações de contas, co-gestão dos municípios, conferências, práticas de informação e de formação dos cidadãos.

A mencionada exigência ostensiva de participação no Estatuto da Cidade não é uma unanimidade. Alguns, como é o caso de Souza (2005, p.13), reputam vaga ou indefinida a maneira como o Estatuto da Cidade se refere à participação popular ou acusam, ainda, o que seria uma clara opção pelo caráter consultivo do papel do cidadão. Se tais críticas são pertinentes, também é preciso reconhecer que, desde a criação do Ministério das Cidades, a política urbana e a questão da moradia têm aos poucos adquirido *status* de política de Estado, dando sinais de uniformização e universalização de muitos procedimentos. O próprio caráter indefinido ou superficial da lei sobre a qualidade e profundidade da participação, tem sido objeto de resoluções do Conselho das Cidades, num processo dialético, com pendor para o caráter deliberativo da participação social.

Em resposta às questões propostas no início do trabalho, pensamos que a mobilização social logrou, em matéria urbanística, converter em normas ou diretrizes algumas de suas bandeiras, sendo, de início, a mais importante delas, a própria inclusão no texto da Constituição de um capítulo sobre a ordem urbanística. O ideário da reforma urbana, consolidado no período da Constituinte, exerceu influência contínua e profunda sobre a formulação e aprovação do Estatuto da Cidade por anos a fio.

O amplo escopo das expectativas pela reforma urbana logrou, assim, se refletir no ordenamento jurídico e é possível enxergar uma identidade comum na articulação dos movimentos populares urbanos da década de 1980 com o MNRU, passando pela aprovação do Estatuto da Cidade e persistindo hoje na interação dos grupos organizados, como o Fórum Nacional da Reforma Urbana, com as instituições na busca de avanços legislativos e eficácia na aplicação das leis urbanísticas.

Mesmo a atuação basista dos movimentos sociais como MTST, MSTU e outros, é hoje tributária de um capital social e técnico resultantes daquele processo. A propósito da sobrevivência dos movimentos sociais, tivemos a oportunidade de observar que eles pouco mudaram em essência. O que, de fato mudou, foi o cenário em que eles atuam.

Convivem com uma sociedade civil mais complexa e organizada e com um Estado fugidio em oposição ao Estado autoritário e paternalista do período inicial de nossa análise.

Convivem, ainda, com a constante tentativa de desqualificação da legitimidade de suas estratégias, sob o argumento de inadequação ao ambiente democrático, e da criminalização de suas táticas. Se os movimentos sociais angariavam alguma simpatia quando suas estratégias associavam reivindicações à resistência ao autoritarismo, no novo cenário, as estratégias se adequam, por meio da provocação ao *establishment*, buscando repercussão na esfera pública, mantidas sempre as reivindicações iniciais, já que as necessidades subsistem e, na prática, a reforma urbana ainda é uma aspiração.

Pudemos observar que as mobilizações sociais em geral necessitaram, muito especialmente num primeiro momento, do suporte de elementos ou organizações estranhos à sua temática ou às suas bases, com especial relevo para organizações ligadas à Igreja Católica, Sindicatos, entidades de caráter técnico ou de classe, como os institutos e associações de arquitetos e engenheiros, além do auxílio de intelectuais provenientes de classes sociais distintas. O tipo de organização em rede que assumiram com o passar do tempo, foi reforçado por episódios como as campanhas pelas eleições diretas, pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte e pela formulação de emendas e coleta de assinaturas durante a ANC.

Quanto à reação em face da iniciativa popular e de suas demandas, no caso específico da política urbana, tivemos uma amostra dos lobbies de setores empresariais, de construtoras e de proprietários imobiliários que atuaram de forma organizada em todas as fases do processo constituinte, fortalecida especialmente na fase de domínio do “Centrão” que logrou impor importantes condicionantes à reforma urbana.

Em relação à vinculação constitucional e legal da gestão das políticas urbanas à participação popular no âmbito do município, estão longe de terem se constituído numa cultura política participativa generalizada. Tampouco se alcançou tornar a participação pró-ativa em característica mais marcante associada ao que se entende genericamente por cidadania no Brasil. O senso comum parece pender, não sem razão, para a

conquista de direitos. Mas o próprio recurso aos dados referentes à institucionalização da participação, aqui apresentados, demonstra o crescimento da participação popular na gestão das cidades.

Pode-se apontar, por certo, significativo crescimento da participação da sociedade civil na proposição e condução de políticas tendentes a aumentar a sensibilidade dos poderes públicos em relação às demandas da população e a maior vinculação do Poder Público na execução dessas políticas. Contudo, necessitamos de uma análise de médio e longo prazos para chegar a uma conclusão sobre sua relação com o amadurecimento da consciência da cidadania.

O arcabouço teórico democrático centrado na comunicação entre atores sociais, visando à formação de consensos através de espaços de deliberação, sofre críticas quanto à sua aplicabilidade à sociedade brasileira, em razão da sua complexidade expressa na desigualdade e na convivência de características pré e pós-modernas. Quer nos parecer, após nossas análises que a descrença nos modelos teóricos se dá, sobretudo em razão do seu forte teor normativo, muitas vezes mal interpretado como uma vestimenta fantasiosa e cara para problemas arcaicos que requerem uma abordagem mais pragmática.

Parece-nos uma distorção metodológica. As teses em questão não se resumem a uma função descritiva da realidade empírica e, se assim fosse, estaríamos falando de uma fantasia. Justamente em razão da complexidade das contradições da sociedade brasileira é que pode ser útil uma compreensão não-rígida da democracia, apta a se rediscutir constantemente e reformular seus conteúdos em resposta aos atos de comunicação dos atores em constante emergência. O forte dever-ser que permeia essa interpretação se constitui em utopias passíveis de ajuste que norteiam a democratização da sociedade. Isso não causa estranheza à teoria jurídica, ela mesma a ciência do dever-ser por excelência.

## **VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

ALMOND, Gabriel A., Verba, Sidney. *Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown and Company, 1965.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*. Boston: Little Brown, 1980.

ALVES, Alaôr Caffé. *A Função Ideológica do Direito*. In: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Ano 6 – número 8 p.1. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo Campo, 2002.

AQUINO, Maria Aparecida de. *Cadê o povo na História do Brasil?*. Entrevista concedida ao site Viomundo do jornalista Luiz Carlos Azenha. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/opiniaio/maria-aparecida-de-aquino-cade-o-povo-na-historia-do-brasil/>. Acesso em 12 de março de 2009.

AQUINO, Rubim Santos Leão de [ et al.]. *Sociedade Brasileira: uma História através dos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext) acesso em 28/05/2009.

\_\_\_\_\_. Leonardo. *Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático*. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez, 2009<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. *Modelos de Deliberação Democrática*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (organizador). *Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e democratização*. Belo horizonte: Del Rey, 1994.

BARRETO, Rômulo Paes. *Da constituição do poder constituinte, da assembléia constituinte*. In: Revista do Curso de Direito. Recife: Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco, 2005.

BARROS, Ana Maria F. B. CARVALHO, Celso Santos e MONTANDON, Daniel T. *O Estatuto da Cidade Comentado*. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010.

BARROSO, Pêrsio Henrique. *Constituinte e constituição : participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*. Curitiba: Juruá, 1999.

BARRUFINI, José Carlos Toseti. *Revolução e Poder Constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: A construção de uma lei*. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BENHABIB, Seyla. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In: *Democracy and Difference, contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. *Public Deliberation*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Do País Constitucional ao País Neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOSCHI, Renato Raul e VALLADARES, Lícia do Prado. *Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: Análise Comparativa de seis Casos*. In: BOSCHI, Renato R. - Organizador. *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Participação Cidadã e Reconfigurações nas Políticas Urbanas nos Anos 90*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11. *Anais...* Salvador, 2005. <http://www.anpur.org.br/XIENANPUR/TEMAS.swf>. acesso em 28/05/2009.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação Política*. São Paulo: Ática, 1988.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos - O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, s.d.

CARRERA, Francisco. *Cidade Sustentável – Utopia ou Realidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO NETO, Menelick. *Requisitos Pragmáticos da Interpretação Jurídica sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Revista do Direito Comparado, volume 3.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana. Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira e CAPISTRAN, Daniel. *Cultura Política Pós-Consenso de Washington: O conceito de cultura cívica e a mudança política na América Latina*. In: REVISTA DEBATES, Porto Alegre: v. 2, n.1, p. 75-97, jan.-jun.2008.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHAUÍ, Marilena. *Violência, Autoritarismo e Democracia*. In: Revista Caramelo, n. 7. São Paulo: GFAU – USP , 1994.

COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor como Instrumento de Luta*. In: GRAZIA, Grazia de (organizadora). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

COHEN, Joshua. *Deliberation and democratic legitimacy*. In: BOHMAN, J., REHG, Deliberative Democracy. W. Cambridge: MIT Press, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Procedure and substance in Deliberative Democracy*. In: BOHMAN, J., REHG, Deliberative Democracy. W. Cambridge: MIT Press, 1996b.

COHEN, Jean e Arato, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.

*Constitucion Española*. Madrid: Segura, 1993.

*Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil – Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. Sérgio. *Categoria Analítica ou Passe-partout Político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil*. In: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, ANPOCS, 1997.

\_\_\_\_\_. Sérgio. *Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil*. In: Novos Estudos Cebrap n. 47. São Paulo, CEBRAP, 1997<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. Sérgio. *Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade civil e movimentos sociais no Brasil*. Novos Estudos Cebrap, 1994, n. 38.

COSTA, Susana Henriques da. *A Participação Popular nas Escolhas Públicas por Meio do Poder Judiciário: O Papel das Ações Coletivas*. In: *Justiça Cidadania e Democracia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

CURY, Beto. *Os Muitos Desafios da Política Nacional da Juventude*. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez, 2009.

CYMBALISTA, Renato, ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. *Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. In: MORAIS, Maria da Piedade (org.). *Política Habitacional e Assentamentos Informais*. Brasília, IPEA, 2008.

DAGGER, Richard. *Republican Citizenship* In: Engin F. e Turner, Bryan S. *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage Publications, 2002.

DAGNINO, Evelina - Organizadora. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale, Yale University Press, 1975.

DAHRENDORF, Ralf. *O Conflito Social Moderno*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar; São Paulo, Edusp, 1992.

DALLARI, Adilson de Abreu e FERAZ, Sérgio (organizadores). *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006.

DANIEL, Celso [et al.]. *Desenvolvimento Local e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DENALDI, Rosana e BRUNO Fo. Fernando G. *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade*. In: Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém, ANPUR, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.

ECHEVARRÍA, Corina. *O povo: assiste ao jogo ou joga? Reflexões em torno do espaço público nas instituições de gestão participativa*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11. Anais... Salvador, 2005. <http://www.anpur.org.br/XIENANPUR/TEMAS.swf>. acesso em 25/05/2009.

ESPINOSA, Baruch. *Tratado Teológico-político*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Tratado Político*. São Paulo: Nova Cultural,

\_\_\_\_\_. *Ética*. São Paulo: Atena Editora, 1957.

ESTEVEZ, Jorge Vergara. *La Concepción de Democracia Participativa de Habermas* In: *Revista de Ciencia Política*, volumen XX, nr. 1, Santiago, 1999.

FAORO, Raymundo. *A República Inacabada*. São Paulo, Globo, 2007.

FARIA, José Eduardo. *O Brasil Pós Constituinte*. São Paulo: Graal, 1989.

FERNANDES, Edésio (organizador). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERRARI, Célson. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1984.

FERRAZ, Sergio. *Política Urbana e Estatuto da Cidade*. In: *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, Ano 6 – número 8 p. 429. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo Campo, 2002.

FERREIRA, Francisco Whitaker e Michiles, Carlos – Organizadores. *Cidadão Constituinte – A saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *O Estatuto da Cidade e os Loteamentos Clandestinos*. In: *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, Ano7 – número 9 p. 273. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo Campo, 2003.

FORTES, Luiz Roberto Salinas e NASCIMENTO, Milton Meira do (organizadores). *A Constituinte em Debate*. São Paulo: Sofia SEAF, 1987.

FREITAS, José Carlos de. *A Tutela da Ordem Urbanística*. In: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Ano7 – número 9 p. 198. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo Campo, 2003.

FREITAS, Rafael. MOURA, Samuel e MEDEIROS, Danilo. *Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, ANPOCS – Fundação Ford, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Aspectos Jurídicos do Plano Diretor*. In: FINK, Daniel Roberto - organizador. *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 4. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos Sociais e Luta pela Moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. *História dos Movimentos e Lutas Sociais. A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. *Teorias dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Qu'est-ce que la démocratie? La généalogie philosophique d'une grande aventure humaine*. Paris: Armand Colin, 1998.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GRAZIA, Grazia de (organizadora). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

\_\_\_\_\_, Grazia de. *Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSÓRIO, Letícia Marques - organizadora. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. In: HABERMAS, J. A *inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Verdade e Justificação, ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2004.

HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 2006.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Vitor Civita, 1974.

HOLLIFIELD, James F. and JILLSON, Calvin - Editors. *Pathways to Democracy. The Political Economy of Democratic Transitions*. London: Routledge, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. and Nelson, Joan. *No Easy Choice: Political Participation In: Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.

\_\_\_\_\_. *The Third Wave: Democratization In: the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

JACOBI, Pedro. *Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: Autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo*. In: BOSCHI, Renato Raul - Organizador. *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JESUS, Claudio Roberto de e LOTT, Wanessa Pires. *Espaços Públicos Democráticos e a construção de uma nova esfera de negociação*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11. *Anais...* Salvador, 2005. <http://www.anpur.org.br/XIENANPUR/TEMAS.swf>. acesso em 28/05/2009.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades – entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARIK, Lucio. *As lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LACLAU, Ernesto e Mouffe, Chantal. *Socialist Strategy*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

LAUREANO, Delze dos Santos. *O MST e a Constituição. Um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter P., CASTELLO, Graziela. *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. In: ARAÚJO, Cícero – editor. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 67, São Paulo: Cedec, 2006.

\_\_\_\_\_. Adrián Gurza. *Sem Pena nem Glória. O Debate sobre a Sociedade Civil nos anos 1990*. In: *Novos Estudos Cebrap* n. 66. São Paulo, CEBRAP, 2006a.

LEAL, Rogério Gesta. *A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil - Aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Maria Cristina da Silva. *A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965*. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LEONELLI, Domingos e Oliveira, Dante. *15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Leda Maria Vieira. *Atores sociais: movimentos urbanos*. São Paulo: Annablume, 1995.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

MARCUSE, Herbert. *Idéias Sobre uma Teoria Crítica da Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MARICATO, Ermínia. *As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias*. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia - organizadores. *A Cidade do Pensamento Único*. São Paulo: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_ e SANTOS Jr., Orlando Alves. *Construindo a Política Urbana: Participação Democrática e o Direito à Cidade*. [http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/Country%20Files/7\\_Brazil/7\\_5\\_Urban\\_Policy.pdf](http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/Country%20Files/7_Brazil/7_5_Urban_Policy.pdf) acesso em 28/05/2009.

\_\_\_\_\_. *Minha Casa Minha Vida é um avanço, mas segregação urbana fica intocada*. Disponível em [http://ita.habitants.org/news/local\\_info](http://ita.habitants.org/news/local_info) acesso em 20/03/2010.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Participação Popular no Estatuto das Cidades* In: *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 4. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MATIELLO, Alexandre Mauricio. *Da carta de Atenas ao estatuto da cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil*. In: Impulso: revista de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba: A Universidade, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MELEIRO, Maricelma Rita. *Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor*, In: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

MIZUCA, Humberto Dantas. *Educação política e ausência de participação no Brasil*. In: Impulso: revista de Ciências Sociais e Humanas. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 1987. v.17, n.44, p.77-89.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. São Paulo: Ed. Forense, 1999.

MORI, Klara Kaiser. *A ideologia na constituição do espaço brasileiro* In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos – Organizadores. *O Processo de Urbanização no Brasil*, São Paulo: Edusp, 2004.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *A criminalização dos Movimentos Sociais no Brasil. Relatório de Casos Exemplares*. Brasília, MNDH, 2006.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DPA, 2002.

NEVES, Antonio Castanheira. *Questão de fato – Questão de Direito ou o problema metodológico da juridicidade (ensaio de uma reposição crítica)*, Vol I. Coimbra: Livraria Almedina, 1967.

NOBRE, Marcos e Terra, Ricardo. *Direito e Democracia. Um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução*. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos – organizadores. *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

NUNES, Edison e Jacobi, Pedro. *Movimentos Populares Urbanos, Participação e Democracia* in SILVA, Carlos Benedito Rodrigues da (org.) *Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas e outros estudos*. Brasília, ANPOCS, 1993.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a assembléia nacional constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília : Senado Federal, 1993.

OLIVEIRA, Cattoni. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PAOLI, Maria Célia. *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil – sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PALEN, J.John. *O Mundo Urbano*. São Paulo: Forense, 1975.

PALMER, Richard E. *Hermenêutica*. Lisboa: Edições 70, 1997.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *O Direito de Propriedade e sua Evolução* In: Revista Forense, vol. 152. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1994.

PILATI, José Isaac. *Planejamento Urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo*. In: Seqüência: estudos jurídicos e políticos. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

PINTO, Julio Roberto de Souza. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. [http://www.urbanidades.unb.br/05/artigo\\_2\\_julio\\_roberto.pdf](http://www.urbanidades.unb.br/05/artigo_2_julio_roberto.pdf) acesso em 25/05/2009.

PINTO, Victor Carvalho. *O Estatuto da Cidade e a Patrimonialização do Direito de Construir in* Temas de Direito Urbanístico, São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

POPPER, Karl R. *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1974.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

PYE, Lucian W. *Democracy and its Enemies*. In: *Pathways to Democracy. The Political Economy of Democratic Transitions*. Londres: Routledge, 2000.

REALI, Mário e ALI, Sérgio. *A Cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade*. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010.

REIS, F. W. *Cidadania, Mercado e Sociedade Civil*. In: SADER, Eder – organizador. *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Hucitec, 1994 .

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio – Organizadores. *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003

\_\_\_\_\_. Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr. Orlando Alves - Organizadores. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

\_\_\_\_\_. Luiz Cesar de Queiroz. *Atualidades sobre um tema esquecido*. In: *Debatendo a reforma Urbana*. Caderno de Questões Urbanas. Rio de Janeiro. Fase, 1986.

ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. *Função Ambiental da Cidade - Direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

RODRIGUES, Evaniza e BARBOSA, Roberto. *Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade*. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Ediouro, 1994.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei - Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2003.

SABOYA, Renato. *Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992*. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/11> acesso em 03/06/2009.

SADER, Emir. *Para Outras Democracias* In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. GENTILI, Pablo - Organizadores. *Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa - Organizador. *Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS Jr. Orlando Alves. *Dilemas e Desafios da Governança Democrática*. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (org.). *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. São Paulo, Instituto Polis, 2005.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Democrazia, cosa è*. Milano: Rizzoli, 1993.

SAULE Jr., Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade. Novas Perspectivas para a Reforma Urbana*. São Paulo: Polis, 2001.

\_\_\_\_\_. – organizador. *A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo*. São Paulo, Polis, 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2005.

SCHMIDT, Benício Viero. *Modernization and Urban Planning in 19th Century Brazil*. In: *Current Anthropology*, Vol. 23, no. 3. Chicago, The University of Chicago Press, 1982.

SCHUCK, Peter H. *Liberal Citizenship* In: Engin F. e Turner, Bryan S. *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage Publications, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

SCOTT, Allan. *Ideology and the New Social Movements*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SCOTT, John. *Social Network Analysis: a handbook*. London: Sage Books, 2007.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Ana Amélia da. *Dimensões da Interlocação Pública: Cidade, Movimentos Sociais e Direitos*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, Eder Roberto da. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos, Universidade Federal de, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular – estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUZA, Jessé - Organizador. *Democracia Hoje. Novos Desafios para a Teoria Democrática contemporânea*. Brasília: UnB, 2001.

SOUZA, João Almino. *O Processo Político da Constituinte de 1987* in FORTES, Luiz Roberto Salinas e NASCIMENTO, Milton Meira do. *A Constituinte em Debate*. São Paulo: Sofia SEAF, 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *De Ilusão Também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004)*. In:

Encontro Nacional da ANPUR, 11. *Anais...* Salvador, 2005.  
<http://www.anpur.org.br/XIENANPUR/TEMAS.swf>. acesso em 28/05/2009.

\_\_\_\_\_, RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento Urbano e Ativismos Sociais*. São Paulo: Unesp, 2004.

\_\_\_\_\_. *A Prisão e Ágora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

SUPIOT, Alain. *Homus juridicus. Ensaio sobre a função antropológica do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

TELLES, Vera Silva. *Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social. Notas sobre o Pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Tempo Social, 1990.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.) *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, Polis, 1994.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1986.

TOURAINÉ, Alain. *Palavra e Sangue*. Campinas, Ed. Unicamp, 1989.

VEIGA, José Eli da. *Do Global ao Local*. Campinas: Editora Autores Associados, 2005.

VIEIRA, Lizst. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999.

VILLEY, Michel. *Filosofia do Direito. Definições e fins do direito. Os meios do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WALZER, Michael. *Civility and Civic Virtue* In: *Radical Principles*. Basic Books, 1980.

## **IX - ANEXOS**

**Anexo I - Mensagem no. 48/1985-CN (No. 330/85 na origem)**

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

É com a mais profunda confiança no discernimento e na vocação do povo brasileiro para organizar-se pacificamente em regime de liberdade e justiça, que proponho a Vossas Excelências a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Compromisso histórico firmado no curso do movimento cívico que congregou brasileiros de todas as condições, com o propósito de democratizar a sociedade e o Estado, é a convocação da Assembléia Nacional Constituinte ato de coragem e fé.

De coragem porque pressupõe, por parte de cada indivíduo que constitui a comunhão nacional, a disposição de submeter ao escrutínio da Nação direitos e situações, quantas vezes duramente conquistados, para vê-los disciplinados por novas regras, de conteúdo e alcance não conhecidos, que se espera mais justas, equânimes e conformes ao ciclo histórico que reponta no presente e se projeta em um futuro de extensão desconhecida.

Ato de fé é a convicção da Constituinte, porque todos os anseios e temores do futuro repousam, afinal na confiança que cada cidadão deposita nos sentimentos de seus irmãos, de procurarem, juntos, uma lei fundamental que a todos proporcione os bem necessários à vida digna, vivida em paz e liberdade.

O compromisso, antes aludido, de convocação da Assembléia Nacional Constituinte, de par com os traços de generosa confiança e incontida esperança que o exornam, singulariza-se pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada nova Constituição. Até lá, e sob pena de instalar-se o caos normativo, que a ninguém aproveitaria, é necessário respeitar a lei que temos e modifica-la segundo os processos por ela própria admitidos, para que a vontade de alguns não seja erigida em mandamento supremo de todos.

Da inelutável necessidade de manter e operar as instituições governativas vigentes, harmonizando-as à imperiosa aspiração de instaurar outras mais livres e justas, resulta o texto que ora submeto à deliberação dos Senhores Membros do Poder Legislativo da União.

Por isso, nele se prevê a investidura de poder constituinte pleno nos Deputados Federais e Senadores escolhidos pelo sufrágio do povo brasileiro.

Evitando tutelar o órgão de tão alta atribuição, a Proposta de Emenda limita-se a prover quanto à direção das sessões de instalação e eleição do Presidente da Assembléia Nacional Constituinte e a indicar que ela funcione na sede do Congresso Nacional, como corpo único, sem a divisão própria o sistema bicameral. Este, contudo, subsistirá nos trabalhos da Legislatura, enquanto Poder constituído e segundo as normas constitucionais em vigor.

E, finalmente, fixa a duração da 1a. Sessão Legislativa da 48a. Legislatura para a promulgação da Nova Constituição e o quorum da maioria absoluta, que determinará a adoção do projeto e das emendas respectivas.

Cumpro o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática. A Assembléia Nacional Constituinte realizará, se dúvida, o grande e novo pacto nacional, que fará o País reencontrar-se com a plenitude de suas instituições democráticas.

Espero que, de agora, a sociedade se mobilize para criar a mística da Constituição, que é o caminho do Estado de Direito.

Palácio do Planalto, Brasília, aos 28 de junho de 1985. – José Sarney.

(Fonte: Michiles, 1989, p.24)

## **Anexo II - Proposta de Emenda à Constituição no. 43/1985**

Convoca a Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 1o. Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2o. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

Art. 3o. O Projeto de Constituição será promulgado no curso da Primeira Sessão Legislativa da 48a. Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

(Fonte: Michiles, 1989, p.25)

## **Anexo III - Mensagem no. 49/1985 – CN (no. 343/85, na origem)**

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Com a Mensagem no. 330, de 28 de junho de 1985, tive a honra de propor a Vossas Excelências a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, resgatando, assim, compromisso assumido com a Nação pela Aliança Democrática.

Dada a urgência de que se reveste a matéria, venho agora, em aditamento à citada Mensagem, solicitar seja atribuído caráter preferencial ao recebimento da Proposta de Emenda à Constituição com ela encaminhada.

Brasília, 5 de julho de 1985. – José Sarney. (Diário Oficial).

(Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009).

## **Anexo IV - Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional**

Mensagem de Goffredo Telles Júnior - Pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte  
Ao Presidente da República e ao Congresso Nacional

Comecemos pelo que é principal.

Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é o Poder Legislativo.

Em conseqüência, sustentamos que o Poder Legislativo não pode ser promovido a Poder Constituinte.

Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembléia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo.

Ninguém nega que o Congresso Nacional tem alguns poderes constituintes. Mas os poderes constituintes do Congresso são somente aqueles que a Assembléia Constituinte lhe delega por meio da Constituição, e se limitam ao poder de emendar a Constituição em vigor. São, pois, poderes constituintes derivados e nunca o Poder Constituinte originário.

O Poder Constituinte Originário é o poder de elaborar, votar e promulgar a Constituição. Ele é exercido privativamente pela Assembléia Nacional Constituinte.

Queremos lembrar que os Poderes do Estado – o Poder Legislativo do Congresso Nacional, O Poder executivo do Presidente da República e o Poder Judiciário dos Juízes e Tribunais – são Poderes constituídos. São constituídos por ato do Poder Constituinte Originário.

O Poder Constituinte Originário, porém, não é constituído por nenhum outro Poder. Ele é o Poder-fonte: dele é que derivam e dependem os demais Poderes.

Denunciamos, como espúria, a Assembléia Constituinte composta de órgãos já constituídos.

É espúria a Constituinte formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Por sua própria natureza, uma Constituinte não pode resultar da reunião dessas duas Câmaras, uma vez que a própria existência e composição destas Câmaras resultam do que for decidido pela Constituinte.

- II -

Não se pense que a proibição assinalada, de transformar o Congresso Nacional em Assembléia Nacional Constituinte, não seja mais do que teoria, tese abstrata, pura ideologia sem ligação com a prática e com as exigências da realidade política.

Não se diga, para contesta-la, que o Congresso Nacional é composto de legisladores eleitos pelo povo, achando-se credenciado, portanto para produzir a Constituição que o povo deseja.

Afirmamos que razões poderosas justificam a referida proibição.

Parece-nos necessário insistir na profunda diferença existente entre a missão atribuída pelo povo aos legisladores do Congresso Nacional e a missão por ele atribuída aos legisladores da Assembléia Constituinte.

No Congresso Nacional, os legisladores fazem as leis que procuram atender às conjunturas de cada tempo, de cada lugar, de cada grupo social. Tais leis, sendo conjunturais, podem ser revogadas e substituídas por outras leis conjunturais, em razão das mutáveis exigências da vida.

Para a proposição e defesa dos projetos dessas leis, o que se exige do legislador, como requisito essencial, é que ele seja fiel intérprete dos interesses que tais leis visam reger. E este é o motivo pelo qual um analfabeto, pela sua competência nos ofícios de sua categoria de trabalho e pela sua fidelidade aos interesses que ele representa, pode ser, eventualmente, nas matérias específicas de sua vivência, um parlamentar eficaz e um bom deputado.

Na Assembléia Constituinte, porém, os legisladores fazem uma ó lei. Esta lei é um Estatuto: é o Estatuto de uma importantíssima instituição – da instituição chamada Governo.

Como todos sabem, tal Estatuto é o que se denomina Constituição do Estado.

A Constituição não é uma lei conjuntural. Ela é a Lei Magna, à qual se submetem governados e governantes. Ela é soberana, e com ela se devem harmonizar todas as leis do País. Dessa harmonia dependem a unidade e a coerência do sistema jurídico nacional.

A Constituição se compõe de princípios gerais, enunciados com a intenção de durar e permanecer. Não é fácil emendar a Constituição. Muito difícil é ab-rogá-la e substituí-la por outra.

Em virtude dela, o Governo é uma instituição estável, na qual os governantes são os agentes transitórios. Convém não esquecer que a Constituição é uma lei que tem objetivos certos. Para clareza, lembramos que ela é a lei que fixa a estrutura fundamental do Estado e o sistema político adotado; que determina as funções e competências dos Poderes e dos órgãos principais do Governo, que estabelece os processos de designação dos governantes e dos parlamentares; que institui o processo legislativo, para a elaboração das leis, que enuncia as normas básicas do funcionalismo público, do Ministério Público e das Forças Armadas; que cria e discrimina as fontes da receita do Poder Público distribuindo as rendas tributárias entre os Governos da União, dos Estados Federados e dos Municípios; que estabelece os princípios que regem o orçamento do Estado; que faz a solene declaração dos Direitos Humanos; que firma as bases da ordem econômica e social.

Sustentamos que a Constituição tem dois fins supremos: 1o) impedir o arbítrio do Poder Público, pela justa delimitação das áreas de competência dos órgãos do Governo; 2o) impedir o arbítrio do Poder Econômico, pela comedida intervenção do Poder Público no entrechoque dos interesses particulares, para cercear a exploração do homem pelo homem.

Sendo o Estatuto do Poder, a Constituição existe para que o Poder não se faça nem arbitrário nem ausente. Deve a Constituição ser a Carta de salvaguarda dos Direitos Humanos e, concomitantemente, o Instrumento do Pacto de garantia das Liberdades Concretas dos trabalhadores.

Estamos convictos de que a elaboração desse estatuto exige legisladores que estejam aptos para essa especialíssima incumbência.

Como se acaba de ver, não se confundem, de maneira nenhuma, os fins próprios da Assembléia Constituinte com os fins do Congresso Nacional.

A diversidade desses fins implica a diversidade de natureza desses órgãos legislativos. Nenhuma lei poderá alterar esse fato.

Tal diversidade é o que nos leva a proclamar a necessidade de eleger separadamente os representantes do povo no Congresso e os representantes do povo na Constituinte.

Bons representantes do povo para a feitura das leis ordinárias podem não ser os convenientes representantes do povo para elaborar a Carta constitucional. E sempre haverá bons representantes o ovo na Constituinte que não possam ou não queiram ser membros do Congresso Nacional.

Ao povo, e ao povo somente, compete dizer quais são os representantes a que ele confere o poder soberano de fazer a Constituição.

Proclamamos que o Poder Constituinte Originário, exercido pela Assembléia Nacional Constituinte, reside primordialmente no povo.

Para nós, convocar a Constituinte é convocar o povo, convocar o eleitorado para a eleição dos deputados constituintes.

Este é um dos motivos pelos quais repudiamos qualquer projeto que pretenda converter o Congresso Nacional em Assembléia Nacional Constituinte. Não nos podemos furtar ao dever de advertir que tais projetos configuram, num Estado democrático, a tentativa de usurpação de poder político.

- III -

Outros motivos também existem para combatermos esse tipo de projeto.

Uma Assembléia Constituinte formada pela reunião unicameral de deputados da Câmara e de senadores se instalaria com o tácito reconhecimento da existência de duas Câmaras legislativas na organização do Estado.

Assim, antes mesmo de iniciar o estudo e o debate de qualquer questão constitucional, a Constituinte aceitaria, por força de sua própria composição, a permanência de uma Câmara dos Deputados, com a chamada representação popular, e de um Senado, com a chamada representação dos Estados da Federação. Aceitaria, portanto, o regime bicameral do Poder Legislativo, o sistema representativo em vigor e a estrutura federativa do Estado, tudo em conformidade com a Constituição vigente. Ora, a Constituição vigente é precisamente, a lei que se que revogar e substituir por uma nova Constituição.

Além do mais, devemos observar que, na Constituinte, a atuação dos deputados da Câmara e dos senadores não se poderia livrar de poderosas incitações para favorecer, com normas constitucionais adequadas, a situação desses mesmos parlamentares, dentro da organização estatal. Ora, tais normas, se consagradas na Constituição, podem conflitar com os autênticos interesses do País.

Por tudo isso, opomo-nos a quaisquer tentativas de conversão do Congresso Nacional em Assembléia Constituinte.

- IV -

Seja-nos permitido insistir num truísmo: o que dá legitimidade às reformas institucionais, o que confere autenticidade às renovações da ordem jurídica, são as livres manifestações do povo, em suas entidades representativas, nos diversos ambientes da vida.

Sustentamos que uma Nação em desenvolvimento é uma Nação em que o povo pode manifestar e fazer sentir a sua vontade. É uma Nação com organização popular, com comunidades estruturadas, com sindicatos autônomos, com centros de estudo e debate, com partidos autênticos, com veículos de livre informação. É uma Nação em que se acham abertos os amplos e francos canais de comunicação entre a sociedade civil e os responsáveis pelos destinos do País.

Sustentamos que um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta os anseios profundos da população.

Propomos, portanto, que se extingam as comissões nomeadas pelo Governo para a elaboração de anteprojetos de Constituição, e que organizemos, imediatamente, em todos os Municípios do País, os mecanismos de participação popular nas grandes decisões da Assembléia Nacional Constituinte.

O que queremos, afinal, é uma coisa só: queremos uma Assembléia Constituinte eleita por nós.

Queremos uma Assembléia Constituinte aberta aos apelos do povo e livre de injunções governamentais.

O que queremos, em síntese, é uma Assembléia Nacional Constituinte autônoma e soberana, capaz de dar, ao nosso País, uma Constituição brasileira e legítima.

Goffredo Telles Júnior

Pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte.

(Fonte: MICHILES, 1989, p. 26).

## **Anexo V - Emenda Constitucional no. 26**

---

Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis no *caput* deste artigo, praticados no período compreendido entre dois de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

§ 3º Aos servidores civis e militares serão concedidas as promoções, na aposentadoria ou na reserva, ao cargo, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade, previstos nas leis e regulamentos vigentes.

§ 4º A Administração Pública, à sua exclusiva iniciativa, competência e critério, poderá readmitir ou reverter ao serviço ativo o servidor público anistiado.

§ 5º O disposto no *caput* deste artigo somente gera efeitos financeiros a partir da promulgação da presente emenda, vedada a remuneração de qualquer espécie, em caráter retroativo.

§ 6º Excluem-se das presentes disposições os servidores civis ou militares que já se encontravam aposentados, na reserva ou reformados, quando atingidos pelas medidas constantes do *caput* deste artigo.

§ 7º Os dependentes dos servidores civis e militares abrangidos pelas disposições deste artigo, já falecidos, farão jus às vantagens pecuniárias da pensão correspondente ao cargo, função, emprego ou posto ou graduação que teria sido assegurado a cada beneficiário da anistia, até a data de sua morte, observada a legislação específica.

§ 8º A Administração Pública aplicará as disposições deste artigo, respeitadas as características e peculiaridades próprias das carreiras dos servidores públicos civis e militares, e observados os respectivos regimes jurídicos.

Art. 5º A alínea do p. 1º do art. 151 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou outro no prazo estabelecido em lei, o qual não será maior de nove meses nem menor de dois meses, anteriores ao pleito, exceto os seguintes, para os quais fica assim estipulado:

Governador e Prefeito – seis meses;

Ministro de Estado, Secretário de Estado, Presidente, Diretor, Superintendente de órgão da Administração Pública direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades de economia mista – nove meses; quando candidato a cargo municipal – quatro meses;

Ocupante de cargo previsto no número anterior, se já titular e mandato eletivo – seis meses”.

(Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009).

## **Anexo VI - EMENDA 063 – EMENDA POPULAR DA REFORMA URBANA**

Autor: Nazaré Fonseca dos Santos e outros

Emenda Popular Plenário

1. Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais) os seguintes dispositivos:

“Art. – Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Art. – O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

Parágrafo único – É assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Art. – A desapropriação da casa própria somente poderá ser feita em caso de evidente utilidade pública reconhecida em juízo, e mediante plena, integral e prévia indenização e dinheiro, de cujo depósito dependerá também a imissão provisória na posse do bem.

Art. – O poder público, respeitado o disposto no art. 5º, pode desapropriar imóveis urbanos para fins de interesse social, mediante o pagamento de indenização, em títulos da dívida pública resgatável em 20 anos. Essa indenização será fixada até o montante cadastral do imóvel para fins tributários, descontada a valorização decorrente de investimentos públicos.

Par. 1º. – A declaração de interesse social para fins da Reforma Urbana opera automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade.

Par. 2º. – Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos.

Art. – A desapropriação dos imóveis necessários à regularização fundiária de áreas ocupada por comunidades consolidadas será feita considerando o valor histórico de aquisição do imóvel através de ação judicial, sujeita o procedimento ordinário, e cuja sentença, depois o trânsito em julgado, valerá como título para fins de registro imobiliário.

Art. – No cálculo da indenização pelo valor histórico não serão considerados os negócios que, envolvendo os imóveis desapropriados sejam realizados subsequente à data das primeiras ocupações da área.

Art. – A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.

Art. – É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender através do veto popular, a execução da lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população.

Par. Único – A lei, objeto de veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

Art. – Na falta da lei, (sic) que trate da questão urbana, para torna (sic) eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único – A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação.

Art. – O descumprimento dos preceitos estabelecidos neste capítulo sujeitará a administração pública à ação própria e implicará na responsabilidade penal e civil da autoridade a quem se possa imputar a omissão.

2 Insere onde couber, no Título VIII ( Da Ordem Econômica e Financeira), os seguintes dispositivos:

Art. – O Poder Público, assegurará a prevalência dos direitos urbanos, através da utilização dos seguintes instrumentos:

- I – Imposto progressivo sobre imóveis,
- II – Imposto sobre a valorização imobiliária;
- III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos;
- IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- V – Discriminação de terras públicas;
- VI – Tombamento de imóveis,
- VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental,
- VIII – Concessão de direito real de uso;
- IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

Parágrafo único – O imposto progressivo, o imposto sobre valorização imobiliária e edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno até 300m<sup>2</sup>, destinado à moradia do proprietário.

Art. – Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou subutilizado promova seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios.

Art. – À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem obrigatoriamente adotar as medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas.

Art. - No exercício dos direitos urbanos consagrados no primeiro artigo, todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a posse não contestada, por três anos, de terras públicas e privadas, cuja metragem será definida pelo Poder Municipal até o limite de 300 m<sup>2</sup>, utilizando-se para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa-fé.

Par. 1º. – O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Par. 2º. – Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo.

Par. 3º. – Ao ser proposta ação de usucapião urbano, ficarão suspensas e proibidas quaisquer ações reivindicatórias ou possessórias sobre o imóvel usucapido.

Art. – Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam:

I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação;

II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria;

III – regulação do mercado imobiliário urbano e proteção do inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais.

IV- assessoria técnica à construção da casa própria.

Art. – Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

Par. Único – É proibida a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Art. – Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agência que coordenará as políticas gerais de habitação.

Par. 1º. – As políticas e projetos habitacionais serão implementados pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

Par. 2º. – Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

Par. 3º. – Os contratos de compra, venda, cessão, aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

Par. 4º. – As prestações mensais referentes a empréstimos para a compra ou construção de habitação própria não poderão comprometer mais de 20% dos rendimentos familiares.

Art. – Os índices de reajuste do aluguel residencial e do pagamento das prestações e os débitos de financiamento dos imóveis serão atualizados com periodicidade mínima de 12 (doze) meses tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

Art. – A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizada através da administração direta e indireta.

Parágrafo único – Lei ordinária regulamentará o disposto neste artigo, ficando desde já vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Art. - As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixados de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

Par. 1º. – Lei ordinária disporá sobre a criação de um fundo de transportes, administrado pelos municípios e Estado para cobertura da diferença entre custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário.

Par. 2º. – No reajuste de tarifas de serviços públicos será observada a autorização legislativa e garantida a ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

Art. – Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

AUTOR: Nazaré Fonseca dos Santos e outros (131.000 subscritores)

Entidades Responsáveis

Federação Nacional dos engenheiros

Federação Nacional dos Arquitetos

Instituto de Arquitetos do Brasil

(Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009.)

## **Anexo VII - Defesa da Emenda Popular da Reforma Urbana na Tribuna**

Expositora: Ermínia Maricato

Parte-se do princípio de que mais de 70% dos habitantes brasileiros vivem nas cidades e centros urbanos, com sinais de a situação não estacionar nesse nível, uma vez que os índices migratórios não têm diminuído na década de 80. Não obstante essa inegável realidade, ainda há a consciência de que somos um país agrário.

O Brasil vive uma crise urbana que tende a agravar-se e se manifesta particularmente nos setores de habitação e transporte. Não é apenas uma crise social, mas também de caráter econômico, porque as cidades têm um papel na economia muito maior do que o campo.

A crise urbana faz-se sentir hoje fora do mercado imobiliário privado. A maior parte da população não constitui mercado para esse capital. A maior parte da população brasileira está nas favelas, nos mocambos e na periferia desurbanizada.

É preciso a adoção de políticas públicas massivas. O problema da habitação no Brasil não pode se limitar àquela concepção típica do capital imobiliário ou das autoridades, em números – porque a casa é uma unidade que necessita de transporte, água, esgoto e equipamento de coleta de lixo.

A terra tem uma função social muito mais importante do que a de ser objeto de extração de lucro. Mas o que acontece com as terras urbanas? Cinquenta por cento das terras urbanas de Belo Horizonte estão vazias; 40% da área urbana de São Paulo está vazia; 70% da área urbana de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, e da metropolitana de Fortaleza, no Ceará, estão vazias. Acontece que no Brasil a terra urbana é muito mais rentável do que muitos setores produtivos.

É preciso coibir a retenção de estoques de terras especulativas. Esses instrumentos estão presentes em qualquer país capitalista civilizado. Não se trata de nenhuma medida socialista ou comunista, como os mais retrógrados acusam. Já existem em países que ordenaram melhor o solo urbano e onde a população vive melhor.

(Fonte: MICHILES, 1989, p.257)

## **Anexo VIII - EMENDA 115**

---

Autor: Alexandre D. Ferreira e outros

Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), os seguintes dispositivos:

“Art. – O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade.

Art. – O acesso à moradia digna e adequada é garantido a todos pelo Poder Público e, prioritariamente, aos trabalhadores assalariados de baixo rendimento.

Par. 1º. – A dimensão da unidade habitacional deverá corresponder às necessidades básicas da família, garantindo-se um mínimo de 10m<sup>2</sup> de área construída útil por pessoa.

Par. 2º. – Entende-se como moradia digna e adequada não apenas a casa, mas também o acesso aos serviços públicos essenciais, como saneamento básico, educação, saúde, transporte coletivo e lazer.

Art. – A União destinará, anualmente, no mínimo, 15% de sua receita tributária para a implementação de programas de habitação popular. Os Estados, Distrito Federal e Municípios destinarão no mínimo 25% para esse fim.

Art. – O Poder Público deverá construir unidades habitacionais populares para serem alugadas, com o objetivo de regular o mercado imobiliário de locação.

Art. – O Poder Público deverá desapropriar terras urbanas ociosas destinando-as à construção de moradia popular, a serem pagas com título da dívida pública, em prazos coincidentes com o retorno das prestações, nunca inferiores a quinze anos.

Parágrafo Único – Do valor pago pela desapropriação será descontado o valor do investimento público em infra-estrutura.

Art. – Todo aquele que ocupa propriedade urbana, unidade habitacional ou terreno alheio, tem o direito de nela permanecer até seu pleno e integral atendimento, através de programas governamentais de construção de moradia popular.

Parágrafo Único – Serão legalizadas as posses urbanas constituídas a mais de dois anos, desde que o usuário não disponha de outra propriedade.”

### Justificativa

A ausência de um programa habitacional do governo votado para satisfazer as necessidades – sempre crescentes – de moradia para as populações de baixo poder aquisitivo; os abusivos aumentos dos aluguéis, o baixo salário da maioria dos trabalhadores; a especulação imobiliária desenfreada. São fatores que, aliados a um conceito superado e injusto de propriedade, têm levado o povo pobre da periferia das grandes e médias cidades a ocupar áreas de terras abandonadas e conjuntos habitacionais vazios, como única alternativa possível para garantir aos trabalhadores e suas famílias um teto para morar.

Nem todos os cidadãos necessitam de propriedade, mas todos precisam de um teto onde possam morar.

Logo, o direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade.

Atualmente existe no Brasil um déficit estimado de 10 milhões de habitações.

Na época do regime militar pouco ou quase nada se fez em benefício da população de baixa renda. O atual governo, por sua vez, não está encarando com seriedade esse problema.

Desta forma, a falta de moradia se transformou no problema “número um” do povo pobre, cuja solução queremos ver debatida e encaminhada pela Assembléia Nacional Constituinte.

AUTOR: Alexandre D. Ferreira e outros (30.398 subscritores)

Entidades Responsáveis:

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte – FAMO BH

Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina – FAMESC

Emenda Popular no. PE-115, de 1987

“Dispõe sobre a moradia popular”

Entidades Responsáveis:

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

Federação Mato-grossense de Associações de Moradores de Bairros (FEMAB)

Federação das Associações de Moradores o Estado de Santa Catarina

Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMO BH)

Federação Rondoniense de Associações de Bairros (FRAB)

Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF)

(Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009).

## **Anexo IX - EMENDA PE00116**

---

Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Princípios Gerais, da Intervenção do Estado, do Regime de Propriedade do Sub-solo e da Atividade Econômica) do Título VIII (Da Ordem Econômica e Financeira) os seguintes dispositivos:

“Art. – o transporte coletivo é um direito do cidadão e um dever do Estado.

Parágrafo Único – A despesa individual do cidadão com o transporte coletivo urbano não deverá ultrapassar 6% do valor do salário mínimo”.

“Art. - O Poder Público concederá subsídio do transporte coletivo nos seguintes termos: passe livre para idosos e tarifa especial, com desconto para os operários, aposentados, inativos, desempregados, estudantes e pessoas deficientes”.

“Art. – O transporte coletivo urbano é considerado serviço essencial, de responsabilidade do Poder Público Municipal, ao qual caberá garantir qualidade, quantidade e tarifa acessível aos usuários, em especial dos que residem na periferia das cidades”.

### Justificativa

O transporte coletivo urbano é um serviço fundamental e de utilidade pública e como tal deveria ser encarado pelo governo. No entanto, o que se vê é uma política de transporte que assegura o monopólio e o lucro das empresas particulares, sacrificando cada vez mais a população com o alto preço das passagens.

A população, que já gasta 25% de seu salário com transporte, é obrigada a andar a pé ou reduzir outras despesas essenciais, como o gasto com alimentação, para poder continuar se deslocando do local de moradia para o trabalho e vice-versa, o que é um absurdo!

O movimento comunitário considera o transporte coletivo de massa um assunto da mais alta prioridade e que deve ser visto pelos governantes como um dever do Estado, e não como uma fonte de lucro.

Em última instância, o que o povo trabalhador organizado pelo local de moradia quer, deseja, pleiteia e exige, Senhores Constituintes, são medidas concretas que viabilizem a estatização dos serviços de transporte coletivo urbano.

Autor: Claudemiro Pereira Soares e outros (30.860 assinantes)

### Entidades Responsáveis:

Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM

Federação Mato-grossense de Associações de Moradores de Bairros – FAMAB

Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF

Comissão de Sistematização.

EMENDA POPULAR no. 00116-1

“Dispõe sobre o transporte coletivo”.

### Entidades Responsáveis:

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

Federação Mato-grossense de Associações de Moradores de Bairros (FEMAB)

Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina (FAMESC)

Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMO BH)

Federação Rondoniense de Associações de Bairros (FRAB)

Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF)

(Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>. Acesso em 28 de junho de 2009).

## **ANEXO X – CONCLUSÕES DO SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA – 1963**

### **Resolução Final**

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, **considerando**:

1. Que o problema habitacional na América Latina não se caracteriza como uma situação de emergência por não decorrer de fatos incontrolláveis que tenham construído bruscamente os equipamentos urbanos e a disponibilidade habitacional, mas é o resultado das condições de subdesenvolvimento provocado por fatores diversos, inclusive processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos.
2. Que a situação habitacional do Brasil é de uma gravidade, caracterizando-se, essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente as classes economicamente mais favoráveis.
3. Que o Brasil, o fenômeno de urbanização vem se processando de maneira vertiginosa e desordenada, sendo fatores determinantes desse fenômeno, primordialmente, a estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinem fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos.
4. Que nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em subhabitação – tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos – é grande e crescente, tanto em número absoluto como relativos.
5. Que mesmo a população que vive em habitação do tipo permanente, em sua maioria, se debate com problema decorrentes de defasagem entre crescimento demográfico das cidades e o fornecimento dos mais rudimentares serviços públicos, assim como da não complementação do acervo de moradias com o equipamento de utilização comum, cada vez mais imprescindível em virtude da crescente complexibilidade urbana.
6. Que ocorre, para gravar o déficit de habitação na presente conjuntura brasileira, a incapacidade já demonstrada de obter-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse pelo menos no ritmo em que se processa o crescimento das populações urbanas.
7. Que a gravidade da atual situação habitacional é confirmada pelos dados estatísticos e por outras fontes para uma avaliação precisa da carência de habitação no Brasil.
8. Que se verifica o emprego de tecnologias novas no País, ainda que dispersas e limitadas, algumas apresentando interessantes características regionais, graças ao conhecimento e ao espírito de iniciativa dos nossos técnicos.

9. Que a ausência de uma política habitacional sistemática – apesar de algumas medidas e movimentos isolados bem sucedidos, mas insignificantes na sua expressão numérica, em face das necessidades nacionais vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do país, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento.

**Afirma:**

1. Que, dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habilitação e que a sua plena realização, exigindo imitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstanciaria numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimentos de habitação condigna a todas as famílias.

2. Que a habitação é um elemento fundamental de padrão de vida, constituindo não apenas o abrigo físico, mas também um fator condicionante de interação entre seus moradores no seio da família e destes para com toda a sociedade. Sua estrutura, organização, dimensões, equipamento e estéticas, devem atender a um mínimo de requisitos que a tornem compatível com o estado de saúde, o nível de eficiência e as condições culturais, exigidos por uma sociedade em desenvolvimento.

3. Que apesar de já existirem conhecimentos técnicos para resolver o problema de habitação em tempo relativamente curto, apenas uma maioria da população brasileira usufrui desses benefícios, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo País, à margem do seu desenvolvimento econômico.

4. Que essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de democracia e justiça social e os poderá ser superada, pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e de racionalização de métodos de produção.

5. Que em conseqüência, as soluções do problema habitacionais e da reforma urbanas estão vinculadas á política de desenvolvimento econômico e social – através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro.

6. Que o problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que a sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade; disciplinar as atividades no campo habitacional incentivar quaisquer medidas que visem à solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestem.

7. Que a política habitacional do Estado não pode ser de ordem assistencial, concedendo apenas, paternalisticamente, a casa, como até agora tem sido a ação governamental, mas ao contrário, deve ser relacionada ao desenvolvimento global do país.

8. Que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades.

9. Que a política habitacional deve concretizar-se através de planos nacionais, territoriais e de habilitação, com o objetivo de corrigir a deficiências quantitativas e qualitativas de moradias e

equipamentos sociais, integrados num planejamento global, nos nível nacional, regional, estadual e municipal.

10. Que, no nível federal e nos demais, o planejamento territorial e de habitação deve ser devidamente considerado pelos órgãos incumbidos da planificação sócio-econômica.

11. Que todo plano habitacional deve fundamentar-se no conhecimento a das necessidades de habitação, assim entendidas como a demanda habitacional no momento atual e no futuro. O termo demanda não tem aqui o significado de que os suprimentos de habitação sejam regulados pela capacidade de observação dos consumidores, por sua vez correlacionada com os níveis de preços das construções e de aluguéis e os níveis de renda real. Particularmente no setor de habitação destinada as populações econômicas do mercado têm-se mostrado incapazes de conduzir às soluções desejadas.

12. Que tõe plano habitacional deve estabelecer metas de atendimento, através de critérios objetivos de prioridade, o que supõe a fixação de diretrizes que levam em conta:

a) A capacidade de amortização ou pagamento das diversas camadas da população.

b) O estabelecimento de tipos e dimensões de moradias adequadas à realidade regional, econômica e demográfica.

c) As relações entre a moradia, o trabalho e os serviços e equipamentos urbanos.

d) O custo dos serviços e equipamentos urbanos.

13. Que para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16º do artigo 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigências de pagamento à vista, em dinheiro.

14. Que é importante o estabelecimento pelo Estado de uma política definida em base coerente com os princípios do plano habitacional, referente às locações urbanas, no sentido de relacionar de forma justa o aluguel à renda familiar.

15. Que, em face do problema habitacional, sejam incluídas no plano respectivo, medidas de emergência destinadas à imediata melhoria das condições de subhabitação, equacionando-as dentro da realidade sócio-econômico brasileira e em bases locais, inclusive estimulando o esforço próprio a ajuda mútua e o desenvolvimento comunitário.

16. Que é imprescindível a adoção de medidas que cerceiam a especulação imobiliária, sempre anti-social, disciplinado o investimento privado nesse setor.

17. Que a plena utilização de novos e eficientes processos técnicos depende de uma política habitacional que crie um mercado suficiente ao seu desenvolvimento.

18. Que para a execução da política habitacional, se torna necessário a criação de um Órgão Central Federal. Com autonomia financeira e autoridade para atingir seus objetivos.

**Propõe:**

**1º Proposta:** Que os Poderes da República apressem a promulgação de providências legais e administrativas, relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução dos problemas examinados por este Seminário.

**2º Proposta:** Que o Congresso Nacional reforme o parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição Federal, suprimindo as expressões “prévia” e “em dinheiro”, de modo a permitir ao Governo a escolha de forma de indenização, de acordo com o interesse social.

**3º Proposta:** Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional incorporando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovadas neste Seminário e contendo os seguintes pontos.

#### I - DO ÓRGÃO EXECUTOR DA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA

1. A fim de disciplinar e coordenar todos os esforços necessários à correção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território, o Governo deve criar um Órgão Central Federal, com autonomia financeira e com competência de jurisdição sobre todo o território nacional, incorporando-se a ele a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação.

2. Esse órgão deve ter as seguintes atribuições:

a) Fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do País, através da elaboração dos planos nacionais, territorial e de habitação, de duração plurianual tomando todas as resoluções que lhe parecerem necessárias para assegurar o seu pleno desenvolvimento, sendo que, sua execução, sempre que possível, deve ser descentralizada.

b) Encaminhar, por intermédio do Presidente da República, os planos nacionais, territorial e de habitação (tal como são entendidas nos capítulos IV e V da presente proposta) o Congresso Nacional, para sua apreciação e aprovação.

c) Coordenar, assessorar e estimular a ação de todas as entidades governamentais, autárquicas, paraestatais e privadas que exerçam atividade no setor habitacional, considerando os planos estaduais ou municipais existentes.

d) Centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação.

e) Coordenar, supervisionar e distribuir os recursos e a assistência técnica proveniente de países estrangeiros ou agências internacionais, destinados a programas de habitação e de aproveitamento do território.

f) Propor e executar medidas legais de desapropriação por interesse social, tanto para a habitação como para o planejamento urbano e proporcionar aos órgãos responsáveis pela execução de planejamento territoriais e habitacionais, recursos que facilitam a desapropriação por interesse social, observado o enquadramento prévio de tais planejamentos os planos regionais a que pertencerem.

g) Propor estabelecer e executar medidas legais ou administrativas, necessárias à execução da política habitacional do governo firmar convênios com entidades oficiais ou privadas.

h) Adotar providências necessárias para o incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processo tecnológico, tendo em vista a padronização e standardização desses materiais e a possibilidade de processos de pré-fabricação.

i) Promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas, especialmente visando à criação de uma consciência pública do problema.

j) Promover o entrosamento da política habitacional com a política agrária e com a de Desenvolvimento Econômico.

3. O órgão central deverá ter uma organização com as seguintes características e normas:

- a) um Conselho Deliberativo, no máximo de cinco membros, composto de técnicas em planejamento e habitação e do dirigente de órgão executor financeiro;
- b) um Conselho Consultivo, composto de representantes dos Ministérios, dos Estados e de entidades relacionadas ou interessadas no problema habitacional;
- c) departamentos técnicos;
- d) setores administrativos e regionais;
- e) a estrutura e demais atribuições do órgão devem ser aprovadas por decreto, permitindo uma maior maleabilidade na sua ação;
- f) os servidores técnicos devem ser admitidos por contrato, pelo prazo de 3 anos, enquanto bem servir (admitindo renovação) e escolhidos dentre pessoas de notório conhecimentos relacionados com habitação e planejamento.

4. O patrimônio do órgão Central deve ser constituído de:

- a) Bens móveis, imóveis, direitos e ações sobre imóveis, pertencentes à fundação da casa Popular e ao conselho Federal de Habitação;
- b) Imóveis que desapropriou e adquiriu a qualquer título, bem como os imóveis urbanos pertencentes à União e por ela não utilizados.

5. Para o financiamento da Política Habitacional deve ser criado um fundo Nacional de Habitação, administrado pelo Órgão Central, com os seguintes recursos:

- A arrecadação do imposto de habitação a ser criado e que incidirá sobre:

- a) o registro de loteamento urbanos no Registro de Imóveis;
- b) a transferência, por venda, cessão ou doação de lote de terrenos compromissado;
- c) a transferência de mais de 100 m<sup>2</sup>, de área total construída;
- d) a não utilização de imóveis urbanos, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 meses.

- O Imposto de habitação será devido na base das seguintes alíquotas:

I - no caso do item 1 deste artigo, de 5% sobre o valor de venda de loteamento na época do registro de acordo com a avaliação do município onde estiver localizado;

II - no caso do item 2 deste artigo, de 3% sobre o valor da transferência de lotes até 300 m<sup>2</sup> e mais 1% sobre cada 100 m<sup>2</sup> ou fração que exceder;

III - no caso do item 3 deste artigo, na seguinte proporção sobre o valor da transferência de acordo com área total construída:

- 1% para os imóveis de 100 a 150 m<sup>2</sup>;
- 2% para os imóveis de 150 a 200 m<sup>2</sup>;
- 3% para os imóveis de 200 a 300 m<sup>2</sup>;
- 5% para os imóveis de mais de 300m<sup>2</sup>;

IV - no caso do item 4 deste artigo, de 3% anualmente sobre o valor real do imóvel de acordo com a avaliação do município onde estiver localizado, quando no perímetro urbano e 1% anualmente quando fora desse perímetro.

Os loteamentos que apresentem serviços e equipamentos na ocasião do registro terão as reduções seguintes no imposto de habilitação previsto neste item:

- a) - água: 20%;
- b) - esgoto: 20%;
- c) - rede de energia elétrica: 20%;
- d) - equipamento das vias de acesso: 20%;
- e) - transporte coletivo: 20%.

- Terá isenção do imposto de habitação previsto nos itens 2 e 4 deste artigo, o proprietário de um único lote de terreno até 500m<sup>2</sup> de área e que não possua outro imóvel.

a) arrecadação do selo de habitação a ser apostado nos contratos e recibos de locação, substituindo o selo comum federal;

b) arrecadação proveniente do tributo cobrado na conformidade dos artigos 92 e 95 do Decreto nº 51.900, de 10/4/63;

c) arrecadação proveniente de operações imobiliárias realizadas por pessoas jurídicas;

d) renda líquida da Loteria Federal;

e) dotações orçamentárias, nunca inferiores a 5% da receita bruta da União, cobrindo inclusive as despesas com desapropriação;

f) rendas de bens, serviços eventuais;

g) contribuição de entidades oficiais ou particulares, nacionais ou estrangeiras (recebidas exclusivamente pelo Órgão Central para a sua aplicação de acordo com os planos nacionais, Territorial e de habitação).

6) com o Órgão Executor Financeiro devem passar à jurisdição do Órgão Central, às Caixas Econômicas Federais (CEF) funcionarão como banco nacional de habitação, obedecendo às seguintes normas:

a) as disponibilidades das C.E.F., somente poderão ser aplicadas nas finalidades dos Órgão Central;

b) as agências e serviços das C.E.F., serão aproveitadas como órgão regionais e locais do Órgão central.

7. As verbas do Orçamento da União, destinadas ao Fundo Nacional de habitação, deverão ser globais e automaticamente registradas no tribunal de Contas. As despesas com o pessoal administrativo do Órgão Central não deverão ultrapassar de 10% (dez por cento) das dotações orçamentais.

8. As verbas do fundo Nacional de habitação deverão ser aplicadas estritamente em conformidade com os critérios de atendimento que forem estabelecidos para fins de elaboração dos planos nacionais Territorial e de Habitação.

## II - DA DASAPROPRIAÇÃO PARA FINS HABITACIONAIS E DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL

1. Ficarão sujeitos à desapropriação por interesse social os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território.

2. Poderá o Órgão Central promover a desapropriação do imóvel por interesse social, tomando como valor da oferta inicial o declarado para fins tributários, eliminados os conflitos que possam existir em consequência da futura Lei de Reforma Agrária.
3. Não havendo valor declarado pelo proprietário, o valor da oferta será fixado, na zona rural, por avaliação conjunta do Órgão Central, SUPRA e Município; e na zona Urbana, pelo Órgão Central e pelo Município.
4. Os bens desapropriados pelo Órgão Central dentro dos seus objetivos ser transferidos a particulares, obedecidas às condições especificadas nos planos nacionais territorial e de habitação.
5. A transferência de bens feita em desacordo com os planos nacional, territorial e de habitação, será nula de pleno direito.

### III - PRIORIDADE DE ATENDIMENTO E NORMAS DE CONTRÔLE

1. Na elaboração dos planos nacionais, territorial e de habitação, o Órgão Central levará em conta critérios de atendimento às áreas e populações a serem beneficiadas, os quais deverão possibilitar a fixação objetiva de um escalão de prioridade.
2. Em relação à distribuição geográfica dos atendimentos, os planos nacionais, territorial e de habitação, deverão levar em conta, entre outros fatores:
  - a) a densidade e o ritmo de crescimento da população;
  - b) a intensidade da urbanização;
  - c) a densidade relativa em sub-habitação;
  - d) a disponibilidade de recursos e fatores produtivos ociosos;
  - e) a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento econômico –social, quando se enquadrem na política nacional de desenvolvimento;
  - f) a existência de planos de habitação, locais ou regionais.
3. No pertinente às chamadas da população a serem atendidas, os planos nacionais, territorial e de habitação, deverão considerar, primordialmente:
  - a) A incapacidade econômica para construção ou aquisição de moradia, nas condições vigentes no mercado imobiliário;
  - b) A possibilidade de retribuição econômica pela moradia proporcionada através do Plano Nacional de Habitação.
4. Quaisquer recursos destinados aos municípios integrantes das listas mencionadas no item seguinte, só poderão ser liberados após apresentação dos seus respectivos planos municipais ao órgão central.
5. O órgão Central fixará anualmente a lista de município que deverão preparar, dentro do prazo estabelecido, seus respectivos planos, de acordo com os planos regionais e atendendo ao objetivo de atenuação das disparidades regionais do desenvolvimento do País.
6. O Órgão Central poderá financiar e dar assistência técnica aos municípios, para elaboração dos seus planos, e aos órgãos regionais de planejamento.
7. Quaisquer planos elaborados pelos municípios deverão ser executados segundo as normas gerais do Órgão Central, sob pena de suspensão dos pagamentos mencionados nos itens 4 e 6 anteriores.

#### IV - PLANO NACIONAL TERRITORIAL

1. O Órgão Central elaborará o Plano Nacional Territorial, no qual serão fixadas as diretrizes gerais do Planejamento Territorial e distribuição demográfica, a interligação de diversos planos regionais, sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico e aos grandes empreendimentos de interesse nacional, de forma a obter-se o desenvolvimento físico social integrado e orgânico das diversas regiões do País.
2. O Plano nacional Territorial dará especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial, consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura.
3. O Órgão Central, uma vez elaborado o Plano Territorial, fixará normas gerais que deverão obedecer ao planejamento em todos os níveis.

#### V - PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO

1. O Plano Nacional de Habitação destina-se a corrigir o déficit de moradias e suprir a crescente demanda de habitações, serviços e equipamentos urbanos.
2. Para elaboração desse plano o órgão central terá livre acesso a todas as fontes de informações das diversas repartições federais, estaduais, municipais, autárquicas e para estatais, relativas ao seu campo de atuação.
3. Os imóveis adquiridos, constituídos ou financiados para os fins do Plano Nacional de Habitação, não poderão ser usado a título gratuito, nem doadores a particulares.
4. A alienação ou a locação desses imóveis obedecerá a normas e critérios previamente estabelecidos não sendo permitido ao adquirente sua transferência pelo prazo de 10 (dez) anos, a conta da aquisição.
5. Os referidos imóveis só poderão ser alimentados ou locados a pessoas que se enquadrem nos critérios de atendimento do Planejamento de Habitação.
6. Os núcleos habitacionais enquadrados no Plano nacional de habitação deverão prever as instalações necessárias aos serviços equipamentos urbanos.
7. Quando as construções referidas no item anterior se destinarem à venda ou ao aluguel a pessoas com suficiente capacidade econômica, será cobrado no valor da venda ou locação um acréscimo sobre o preço fixado pelo Órgão Central.
8. Nenhuma construção para fins do Plano nacional de Habitação será realizada sem que as obras de urbanização correspondentes estejam de acordo com o planejamento dos municípios onde for executada.
9. A alienação dos imóveis enquadrados no Plano Nacional de Habitação poderá ser feita com reserva de propriedade do solo, caso em que o financiamento cobrirá apenas o valor da edificação. Os registros imobiliários transcreverão o edifício em nome do adquirente, com as averbações cabíveis.

10. O plano nacional de habitação deverá desde logo adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitação de agrupamento de subhabitação, tais como, favelas, mocambo, malocas e semelhantes.

11. As medidas de emergência serão consideradas uma etapa intermediária entre o estado atual dos agrupamentos de subhabitações e os objetivos do Plano Nacional de Habitação.

12. O Plano Nacional de Habitação deverá considerar o aproveitamento social das áreas recuperadas das subhabitações, para execução por seus proprietários, ou diretamente mediante desapropriação.

#### VI - AQUISIÇÃO DE IMÓVEL LOCADO

1. Será assegurada ao locatário do imóvel a venda, preferência na compra em igualdade de condições pelo prazo de sessenta (60) dias a contar da data da notificação, através do Cartório de Registro de Títulos, desde que o imóvel e o locatário se enquadrem nos objetivos do Plano Nacional, devendo a notificação conter o preço e as condições de pagamento.

2. Será assegurado ao locatário o direito de adjudicação compulsório do imóvel vendido sem observância do disposto no item anterior, satisfeitas as condições constantes da escritura.

**4º Proposta** - Que o Poder Executivo envie mensagem ao Congresso Nacional propondo modificações na Lei do Imposto de Renda, de modo a permitir isenção de tributação para as economias aplicadas na aquisição da casa própria (terrenos e edificação), por parte das pessoas cuja renda real não seja suficiente para a obtenção do primeiro imóvel, dentro das Leis que atualmente regulam o mercado imobiliário.

**5º Proposta** - Que a política de investimentos estatais, na melhoria dos conjuntos de subhabitação, obedeça as normas no sentido de:

- a) organizar as comunidades disciplinando e orientando tecnicamente as construções, com o aproveitamento também dos próprios recursos dos grupos sociais;
- b) coordenar as obras de responsabilidade do Poder Público;
- c) tornar produtiva toda a mão de obra ociosa local, mediante seu aproveitamento em oficinas de artesanato e pequenas indústrias locais.

**6º Proposta** - Que para o estabelecimento de um Programa Habitacional seja adotada metodologicamente tendo em conta o dimensionamento qualitativo e quantitativo da atual escassez, num processo que se baseia na projeção do número de "unidade familiares" sendo cabível circunscrever a projeção de demanda futura com base nas prioridades estabelecidas pela política habitacional.

**7º Proposta** - Que se encareça junto ao IBGE a urgência das seguintes providências:

- a) que seja apurado com a máxima brevidade o Censo de População e Habitação de 1960;
- b) que os dados completos sobre habitação, recolhidos nesse Censo, sejam apresentados, isoladamente, pelos menos para as cidades importantes e, especialmente, para as conurbações;
- c) que seja instituído um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre a habitação, tanto do ponto de vista quantitativo como do qualitativo, levando em conta ainda a qualificação socioeconômico da população atendida;

d) Que o órgão incumbido do levantamento destes dados elabore seus programas de atividade em íntimo entrosamento com os órgãos de planejamento e execução da política habitacional.

**8º Proposta** - Que os órgãos da Previdência Social, as Caixas Econômicas e outros da esfera governamental que realizam programas habitacionais, mediante execução direta ou financiamento, procuram aplicar, desde já, os princípios e normas estabelecidas neste Seminário.

Neste sentido, o Seminário dirige-se de forma particular ao IPASE, cuja Direção, ao co-patrocinar esta reunião, demonstrou plena consciência de suas responsabilidades neste setor.

**9º Proposta** - Que o Congresso Nacional altere a legislação em vigor, de modo a que nas áreas de grande concentração urbana, constituída territorialmente por municípios distintos, sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades, para a solução de seus problemas comuns, tendo em vista, particularmente, as questões de organização do território e as habitacionais.

(Fonte: Revista Arquitetura – IAB – no. 15 – 1963 – Mimeo, 11 p. - Biblioteca FAU – USP).

## **Anexo XI - Estudo de caso: Plano Diretor Participativo de Santo André**

Para o fim de ilustrar empiricamente um pouco do que temos discutido, incluímos uma breve abordagem casuística. Temos a seguir um retrospecto do processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Santo André<sup>63</sup>. O processo é posterior à publicação do Estatuto da Cidade, tendo sido minuciosamente adequado às exigências preconizadas pela lei específica, de modo que se presta didática e praticamente para a ilustração de um processo participativo de formulação do plano diretor.

Todo o processo foi simultaneamente divulgado pela *internet* e foi fartamente documentado, o que lhe conferiu publicidade e transparência. O “Plano Diretor Participativo de Santo André”, Lei nº 8.696, aprovado em dezembro de 2004, atendeu ao pressuposto constitucional de garantir a participação ampla e qualificada da sociedade local. A iniciativa foi premiada em 2004 pela Fundação Getúlio Vargas como uma das 30 melhores práticas em políticas públicas do Brasil.

O processo, concluído no final do ano de 2004, previu a continuidade da participação popular na implementação efetiva do Plano Diretor, estabelecendo para o ano de 2005 a tarefa de detalhar o Plano com a elaboração e entrega à Câmara de uma série de leis urbanísticas e de planos setoriais, processo que pôde ser acompanhado pelas agendas divulgadas na página oficial da Prefeitura Municipal de Santo André na internet e conforme verificaremos ao final, ainda não foi concluído.

O detalhamento do Plano Diretor e a gestão da política urbana, estabelece o plano em questão, competem ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), órgão paritário e deliberativo formado por 38 membros da Sociedade Civil e 38 membros representantes do Governo, eleitos pela população. Este conselho iniciou em 2005 a discussão de propostas para a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – LUOPS.

Mas, cabe-nos fazer uma retrospectiva do processo desde seu início, em 2002, com o fim de prover um exemplo da participação popular na elaboração, instituição e implantação da lei do Plano Diretor.

### **Etapas do Processo de Elaboração do Plano Diretor de Santo André<sup>64</sup>**

O processo de elaboração do Plano Diretor de Santo André consistiu em 5 etapas descritas resumidamente a seguir.

---

63 Dados levantados no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Santo André - <http://www.santoandre.sp.gov.br>. acesso em 12.12.2008 e nos arquivos da Biblioteca Municipal Nair Lacerda).

64 Dados colhidos na página eletrônica oficial da Prefeitura Municipal de Santo André (<http://www.santoandre.sp.gov.br>.) acesso em 12.12.2008 e nos Arquivos da Biblioteca Municipal Nair Lacerda.

A *primeira fase* teve o objetivo de informar sobre o início dos estudos para elaboração do plano e convidar os cidadãos a participarem no processo, colhendo sugestões e indicações para o desenho do Plano Diretor.

### Primeira Fase

<b>Junho a Outubro de 2002</b>
Realizou-se a “leitura da cidade” tal como é em contraposição à cidade que se deseja, a partir do produto das discussões em diversos fóruns de participação, levantando considerações e conflitos, problemas e potencialidades para subsidiar o debate público.
Este levantamento inicial do Plano Diretor se deu a partir dos eixos, diretrizes e propostas de um projeto local denominado “Cidade Futuro”, das demandas do Orçamento Participativo, da legislação existente e dos projetos das secretarias de Município.
<b>Novembro de 2002</b>
Realizou-se a “sensibilização e escuta da sociedade” - em reunião com Conselhos Municipais, seis reuniões nas regiões da cidade, reunião com entidades representativas (250 pessoas), com o objetivo de informar sobre a importância do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade e colher subsídios para o Plano Diretor - através da proposição da pergunta: “O que Santo André pode esperar do novo Plano Diretor?”.

Na *segunda fase* foram apresentados e discutidos os elementos preliminares do Plano Diretor - os princípios e objetivos gerais da política urbana - com vários segmentos da sociedade civil, movimentos sociais, entidades diversas e setor empresarial, ocasião em que foram abordadas questões relativas ao desenvolvimento econômico local, além dos interesses do setor imobiliário e da construção civil.

## Segunda Fase

<b>Abril e Maio de 2003</b>	
Efetuada em dois âmbitos: 54 entidades inscritas e 300 cidadãos	
05/05	Apresentação da Leitura Técnica e diagnóstico da cidade. Apresentação dos princípios, dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Participativo de Santo André.
07/05	Apresentação dos Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade.
12/05	Dinâmica sobre o uso dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.
13/05	Desenvolvimento Econômico.
20/05	Conservação Ambiental.
21/05	Patrimônio Histórico e Cultural.
26/05	Habitação e Áreas de Especial Interesse Social.
28/05	Circulação Viária e Transportes.
02/06	Macrozoneamento.
11/06	Reunião de fechamento dos trabalhos com a população e entidades.
30/07	Reuniões com 110 empresários: Anfiteatro Municipal .
18/08	Associação Comercial e Industrial de Santo André – ACISA.
18/08	Rhodia - Empresários do Eixo Tamanduatehy.
26/08	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP.
28/08	Ordem dos Advogados do Brasil - Santo André – OAB.
<b>Julho a Outubro de 2003</b>	
Realização de sete Cursos Formativos para a população sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor; realizados por facilitadores das Secretarias Municipais de Habitação e Inclusão Social, Orçamento e Planejamento Participativo e do SEMASA (Empresa de saneamento ambiental local).	
Paralelamente disponibilizou-se no portal da Prefeitura Municipal de Santo André, na <i>internet</i> , o curso <i>on-line</i> sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor.	

A *terceira fase* do processo consistiu no exame de um texto-base estruturado segundo os títulos e capítulos propostos para o projeto de lei. Os debates e negociações se desenvolveram com movimentos sociais, empresários e organizações não-governamentais, entidades técnicas, profissionais e de ensino e

pesquisa em rodadas de negociação que resultou no mapeamento dos conflitos. Nesta etapa foram eleitos os delegados para o Congresso da Cidade, que se realizaria em fevereiro de 2004. Nesse congresso, os representantes dos diversos segmentos votaram o texto final do Plano Diretor que iria à Câmara dos Vereadores.

### Terceira Fase

<b>Setembro e Outubro de 2003</b>	
Novo Cronograma de Reuniões para a discussão e negociação da proposta elaborada pela Prefeitura Municipal a partir da sistematização das primeiras fases de discussão do processo	
25/09 09, 17, 29/10	Movimentos Sociais (100 participantes)
23/09 7, 13, 21 e 28/10	ONG's, Entidades de classe, Acadêmicas e de Pesquisa (30 participantes)
01,08,10,22 e 31/10	Empresários ligados ao desenvolvimento urbano (50 participantes)
Nesta etapa os debates se realizaram com os três segmentos da sociedade abaixo descritos e o processo de negociação respeitava a seguinte estrutura: 1ª reunião: apresentação, esclarecimentos e entrega do Texto Base; 2ª reunião: apresentação de propostas conforme Texto Base; 3ª reunião: estudados e comparados os documentos, o governo reformulou e apresentou o Texto Base inicial, negociando com segmentos a fim de construir consensos progressivos e mapeando conflitos para discussão na fase posterior.	
Como já haviam sido eleitos os delegados e delegadas para o Congresso da Cidade, foram realizadas duas reuniões extraordinárias com cada um dos segmentos, com a finalidade de aprofundar-se a discussão.	
<b>Novembro e Dezembro de 2003</b>	
Reunião de representantes dos diversos segmentos com o Prefeito:	
29/11	Movimentos Sociais / Empresários
01/12	ONG's / Entidades de Classe / Acadêmicas e de Pesquisa
10 e 17/12	Apresentação e discussão dos Conflitos com a participação de todos os segmentos. Informes Gerais sobre o Congresso, Entrega da Publicação do Projeto de Lei
11 e 16/12	Reuniões preparatórias para a organização do Seminário Plano Diretor - "Outras Experiências".

A *quarta fase* consistiu em uma ampla mesa de negociações entre os delegados a respeito dos conflitos mencionados, em busca de consenso. Com o objetivo de subsidiar esta construção de consensos foi realizado um Seminário sobre o Plano Diretor, assim como reuniões preparatórias com os delegados ao Congresso da Cidade.

### Quarta Fase

Janeiro de 2004	
19, 20 e 28/01	Reuniões de negociação entre governo e representantes dos segmentos
24/01	Seminário Plano Diretor – “Outras Experiências”.
29/01	Apresentação do resultado e avanço das negociações para os delegados e delegadas.

Na *quinta fase* a sociedade reuniu-se no “Congresso da Cidade”, espaço democrático de deliberação sobre o Plano Diretor, com o objetivo de concluir o Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Municipal.

Deliberação Final do Plano Diretor aberto à população com direito a voz e 200 delegados com direito a voto na proporção de 40% para o governo e 60% sociedade, do total de:

- . 60 representantes dos Movimentos Sociais;
- . 40 representantes dos empresários ligados ao Desenvolvimento Urbano;
- . 20 representantes das ONG’s e entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa.

Por fim, o “Congresso da Cidade”, aberto à comunidade, contou com 200 delegados com direito a voto, distribuídos proporcionalmente entre os diversos segmentos, conforme a tabela abaixo. A proposta inicialmente apresentada foi modificada de maneira a atender às questões suscitadas nas discussões do Plano Diretor. A nova proporcionalidade ampliou o número de representantes de todos os segmentos da sociedade civil que participaram do processo.

7 de fevereiro de 2004			
Delegados eleitos ao Congresso		Proposta Inicial	Porcentagem Final
Governo		50%	<b>40%</b>
Sociedade Civil	Movimentos Sociais	25%	30%
	Empresários ligados ao desenvolvimento urbano	17,5%	20%
	ONG’s - Instituições Acadêmicas e de Pesquisa - Entidades de Classe	7,5%	10%

Foram discutidas e deliberadas as questões sobre as quais não se alcançara consenso durante as reuniões anteriores do processo.

O Executivo disponibilizou o anteprojeto de lei do Plano Diretor aos delegados com antecedência, para discussão no Congresso.

O Projeto do Plano Diretor Participativo foi encaminhado à Câmara Municipal para ser apreciado pelos vereadores em 30 de março de 2004 e em 02 de dezembro do mesmo ano a Câmara Legislativa aprovou o Plano com 19 votos a favor, de um total de 21.

Tendo em vista que o Plano Diretor implicava outros níveis de detalhamento, o processo ainda se estenderia pelos anos seguintes e não se completou até o momento, tendo, entretanto, alcançado instituir algumas leis de importante impacto social como a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e a regulamentação das Zonas de Especial Interesse Social, destinada aos programas de habitação social em consonância com o Plano Municipal de Habitação, todos de 2006. A proposta era efetuar o detalhamento do Plano Diretor com a elaboração e entrega à Câmara de uma série de leis urbanísticas e de planos setoriais, a saber:

#### Leis Urbanísticas e Planos Setoriais

Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – Lei no. 8.836 de 10 de maio de 2006;

Lei do Direito de Preferência – Lei no. 8.958 de 27 de junho de 2007;

Regulamentação das ZEIS / Revisão da legislação habitacional - Plano Municipal de Habitação de 2006 e Lei no. 8.869, de 18 de julho de 2006 (ZEIS);

Lei do Parcelamento do Solo (Regulamentação das ZEIC e ZEIA/ Regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança);

Lei do IPTU progressivo no tempo.

Plano Diretor de Mobilidade Urbana;

Plano de Preservação do Patrimônio Cultural;

ZEIP/Paranapiacaba.