

Reforma urbana e estatuto da cidade

Júlio Roberto de Souza Pinto*

RESUMO

Este trabalho procurará, em primeiro lugar, caracterizar o ideário da reforma urbana por que vêm lutando os movimentos sociais no Brasil. Em seguida, buscará fazer um breve registro da história de uma das frentes desses movimentos sociais pela reforma urbana: a que tem contendido pela criação de normas, constitucionais e infraconstitucionais, que permitam a redução da desigualdade de riqueza, renda e poder tão flagrante nas cidades brasileiras. Ato contínuo, procederá a uma análise sucinta da principal conquista dessa frente: o Estatuto da Cidade. Por último, procurará identificar os principais focos de resistência à aplicação desse importante instrumento de reforma urbana, ao tempo em que se comentará sobre sua eficácia social.

Palavras-Chave: Reforma Urbana; Processo Histórico e Legislativo; Estatuto da Cidade.

* * Mestre em *liberal arts* por Wheaton College (Wheaton-IL, EUA) e doutorando em sociologia na Universidade de Brasília – UnB (Brasília-DF). Assessor jurídico da Secretaria-Geral da Mesa – SGM e professor do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor da Câmara dos Deputados. Autor de A pós-modernidade e o direito. *Revista Jurídica Consulex*. IX/203, p.62-65, 2005; Processo legislativo no estado democrático de direito. *Revista de Informação Legislativa*, 42/166, p.193-203, 2005; Tratados: a participação do Poder Legislativo. *Prática Jurídica*, III/24, p.26-30, 2004; Direito adquirido em face da Constituição. *Revista Jurídica Consulex*, VIII, p.60-61, 2003. Email: julio.pinto@camara.gov.br.

INTRODUÇÃO

A partir das primeiras décadas do século XX, o Brasil passou a vivenciar um rápido processo de urbanização, especialmente intenso entre os anos 1960 e 70. Os municípios, a instância do poder público que mais sofreu seus efeitos, não dispunham de recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal passou a empregar seus escassos recursos em investimentos especialmente favoráveis a uma minoria e a adotar normas e padrões urbanísticos particularmente vantajosos ao capital imobiliário. A exemplo do que aconteceu com a economia nacional, a economia urbana se concentrou. A cidade se partiu. Para poucos, os benefícios dos investimentos públicos e do acesso ao consumo afluente. Para muitos, a segregação em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, e a exclusão do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanísticos essenciais.

O agravamento da situação provocou o surgimento de movimentos sociais com o objetivo de lutar pela universalização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras. No final dos anos 1970, esses movimentos, aliados a associações profissionais e outras entidades, formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU.

Desde então o MNRU vem atuando em duas frentes: a da luta política nas ruas e a dos embates legais nas casas legislativas e nos tribunais. Entretanto, foi no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, que o ideário da reforma urbana ganhou corpo conceitual e maior consistência política. Não obstante a maioria dos constituintes haver sido francamente contrária às propostas do MNRU, notadamente a que procurava dar efetividade à função social da propriedade, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história deste país, conferiu nova natureza jurídica às relações pertinentes à propriedade urbana. Estas, por força da Constituição novel, migraram da esfera individualista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público.

A eficácia da norma constitucional, no entanto, dependia de lei federal que regulamentasse sua aplicação. Por essa razão, depois da promulgação da Constituição, o MNRU concentrou seus esforços na direção da aprovação de um projeto de lei com essa finalidade. Apresentado em 1989, mas somente aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade oferece aos

governos municipais um conjunto expressivo de diretrizes e instrumentos aptos a materializar os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade.

O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA

Como já se disse, foi a partir das primeiras décadas do século XX, mais especificamente com a crise mundial de 1929, que atingiu a cultura do café e empurrou grandes contingentes de desempregados para as cidades, que o Brasil passou a experimentar uma progressiva concentração populacional em núcleos urbanos. Surgiu, então, uma burguesia industrial e comercial, desenvolveu-se um mercado urbano de bens e serviços, e ampliou-se a participação do Estado nas esferas econômica e social.

Após um período de convivência “pacífica”, a emergente burguesia industrial veio a predominar sobre a antiga oligarquia rural, e as cidades, que já estavam voltadas para as atividades agro-exportadoras, passaram a oferecer melhores condições à implementação da política de industrialização por substituição de exportação. Essa política, valendo-se de bases preexistentes nas cidades e desenvolvendo essas bases, promoveu a expansão não apenas da atividade industrial, mas também de setores do comércio e de serviços.

De outra parte, consolidado um mercado nacional para a indústria de transformação, as unidades de produção que operavam em maior escala, ao buscarem acesso à parcela mais substancial desse mercado, estabeleceram-se nos centros com maior concentração populacional, notadamente São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (SCHMIDT e FARRET, 1986, p. 17).

Com a aceleração da atividade industrial durante a Segunda Guerra Mundial e a conseqüente hegemonia do setor fabril no período pós-guerra, as cidades brasileiras passaram a desempenhar dois novos papéis: absorver os cada vez maiores contingentes de desempregados, ora pela recessão econômica, ora pela crescente capitalização da atividade agrícola; e oferecer à indústria não apenas a infra-estrutura física para sua expansão, mas também as condições necessárias à reprodução de sua força de trabalho, com destaque para a definição de um marco regulatório para as relações de trabalho. O número de cidades com mais de vinte mil habitantes saltou de 51 em 1940 para 147 em 1960 (BASSUL, 2005, p.35).

Migração rural-urbana ainda mais intensa, combinada com elevadas taxas de crescimento demográfico, verificou-se no país a partir de 1964, ano do golpe militar, em decorrência de grandes investimentos feitos na infra-estrutura nacional, sobretudo nos sistemas de energia, transporte e comunicação.

Os municípios, tomados de surpresa por essa abrupta transformação do perfil demográfico do país, viram-se forçados a lidar com seus efeitos sem dispor dos meios jurídicos, administrativos e financeiros adequados. Cada vez mais controlado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal aplicou seus poucos recursos em investimentos que somente beneficiaram uma pequena parcela da população e adotou normas e padrões urbanísticos que apenas favoreceram o capital imobiliário. O planejamento, de viés tecnocrático, passou a instrumentalizar essa política urbana subordinada às exigências da racionalidade econômica, por meio das quais “[...] a distribuição dos equipamentos e serviços é [...] realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos” (Grazia, 2003, p. 54).

Construíram-se, dessa maneira, cidades partidas. De um lado, a cidade dos estabelecidos, dotada dos serviços e equipamentos urbanos “de primeiro mundo”. De outro, a cidade dos *outsiders*, a negação da cidade, marcada pelo desemprego, pela ausência do poder público, pela dificuldade de acesso à moradia, à educação, à saúde, ao lazer e entretenimento, e à segurança (ELIAS e SCOTSON, 2000).

Essa segregação ocorre não apenas em dimensão material, mas também em esfera simbólica, nem sempre perceptível, porém com frequência abrigada nas normas urbanísticas (BOURDIEU, 2002). As leis urbanísticas não raro traduzem uma idealização da cidade. Ao definir o que pode e o que não pode ser construído nessa ou naquela zona urbana, tais regimentos acabam por construir muros de separação. De um lado, estão aqueles que podem conformar-se aos padrões fixados na lei e são protegidos pelo aparato institucional. De outro, situam-se aqueles que, por não disporem dos meios materiais, políticos e jurídicos para cumprir as normas urbanísticas, são esquecidos pelas instituições sociais e mantidos a distância das condições básicas de cidadania.

Emergiram, então, movimentos sociais com a finalidade de lutar pela reforma urbana, entre os quais merece destaque o MNRU. Mas em que consiste essa reforma urbana? Qual é seu ideário?

Para Haroldo Abreu (1986), “[...] reforma urbana implica uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e uma *nova ética urbana*) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos”.

No mesmo sentido, Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (1986) diz tratar-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. A ética [...] se compõe de dois elementos: o primeiro deve ser a condenação das práticas econômicas que tornam a cidade um objeto de lucro; [...] por outro lado, o acesso à cidade deve ser um direito: direito de ir e vir à cidade, sem que seja necessário pagar um tributo àqueles que mercantilizam o solo urbano [...] Os que não podem pagar tributo urbano (na forma de aluguel, preço da terra, prestação do BNH, tarifas de transporte etc.) são obrigados a habitar simulacros de cidade, verdadeiros *guetos* sociais.

Ainda na mesma direção, para Miguel Baldez (1989),

[...] reforma urbana significa precisamente negar esta não-cidade garantindo às camadas exploradas e oprimidas da população brasileira estado de cidadania, ou explicitamente, acesso aos bens concretos de vida: habitação, saúde, educação, transporte etc.

De acordo com essa corrente de opinião, diferentemente do que afirmavam e, em certa medida, ainda afirmam profissionais e pesquisadores vinculados ao modelo tecnocrático, os problemas urbanos brasileiros não resultam da falta de planejamento ou do desrespeito aos planos. Muito ao contrário, decorrem de um planejamento que tem propiciado os meios técnicos e jurídicos para a produção, no espaço da cidade, da segregação social, da negação, à grande maioria da população, do acesso aos bens, serviços e aparelhos urbanos.

A inconformidade com esse quadro de apropriação desigual do capital socialmente produzido nas cidades ensejou o conjunto de princípios e elementos que, ao longo do tempo, vêm conferindo substância ao conceito de “reforma urbana”. Movimentos populares, associações profissionais e instituições religiosas passaram a se articular em torno do objetivo de promover a democratização do território urbano, em contraposição aos modelos de apartação prevaletentes nas cidades brasileiras. Nos termos da Carta de Princípios do II Fórum Nacional da Reforma Urbana, as seguintes premissas fundamentaram essa proposta:

- a) A função social da propriedade e da cidade, entendida como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano;
- b) O direito à cidadania, entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado (*apud* BASSUL, 2005, p. 41).

Na análise do mesmo José Roberto Bassul (2005, p. 42-43),

[...] atuante em dois pólos, o primeiro no âmbito do território físico e político das cidades e o segundo no contexto da proposição de normas jurídicas especiais [...], o movimento político que se formava em torno da reforma urbana não propunha a substituição de modo de produção capitalista por um projeto socialista, mas a articulação de uma luta pela participação na formulação e na implementação das políticas públicas e pela distribuição mais eqüitativa dos bens e serviços produzidos coletivamente nas cidades, ainda que nos marcos do regime de mercado.

O PROCESSO HISTÓRICO E LEGISLATIVO DO ESTATUTO DA CIDADE

A primeira tentativa de materializar pelo menos uma parte do ideário da reforma urbana, de que se tem registro, data de 1976. Trata-se do chamado *Anteprojeto de Desenvolvimento Urbano*, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU, órgão pertencente ao antigo Ministério do Interior. O esforço, contudo, foi abortado, pelos militares, ainda em seu nascedouro. Ribeiro (2003) atribui o fracasso ao clima alarmista criado, à época, pela imprensa.

Nada obstante, as adesões à luta pela reforma urbana cresciam. Leonel Brizola, candidato a governador do Estado do Rio de Janeiro na eleição direta de 1981, a primeira após o golpe, centrou sua vitoriosa campanha na proposta *Cada família, um lote*, segundo a qual seu futuro governo assentaria cerca de um milhão de famílias nos lotes vazios então existentes na região metropolitana do Rio de Janeiro (RIBEIRO, 2003).

A 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, realizada no ano seguinte, aprovou um documento intitulado *Solo urbano e ação pastoral*, mediante o qual, de um lado, criticou a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a remoção de favelas. De outro lado, a CNBB propôs a regularização de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana a sua função social (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1982).

No início de 1983, na avaliação de Ribeiro (2003) por recear que a questão urbana pudesse empolgar as massas populares em torno de líderes da oposição ao regime autoritário, o presidente João Baptista Figueiredo desengavetou o anteprojeto de lei elaborado pelo CNDU e o enviou, então na forma de projeto de lei, à Câmara dos Deputados. Parte dos institutos previstos no *Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*, que recebeu a numeração 775/1983, foi incorporada à *Emenda Popular da Reforma Urbana*, apresentada quatro anos depois pelo MNRU à Assembléia Nacional Constituinte, e, por intermédio dessa emenda, à Constituição de 1988. Outra parte desses institutos foi absorvida pelo *Estatuto da Cidade*. O envio do projeto de lei à Câmara do Deputados foi, portanto, uma ousadia do governo militar. A reação dos setores mais conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais retrógrado taxou a proposição de “comunista”. O Projeto de Lei nº 775/1983, por tudo isso, nunca chegou a ser votado: “perdeu-se” nos escaninhos do Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 foi a primeira a cuidar da questão urbana. Com efeito, o processo constituinte que lhe deu origem foi um tanto quanto ousado e inovador, não achando paralelo na história constitucional brasileira. Não houve estudo ou texto-base elaborado previamente. Tampouco se formou, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, um grupo com essa tarefa preliminar. Ao revés, a construção do projeto da Constituição ocorreu de suas várias partes para o todo, num processo altamente permeável a pressões externas, de todas as

correntes de opinião. No início dos trabalhos, foi dada a oportunidade para apresentação, perante as subcomissões, de sugestões por organizações sociais, e por instituições como câmaras municipais, assembleias legislativas e tribunais. Outra oportunidade de participação, ainda na fase das subcomissões, foi concedida na forma de audiências públicas, algumas das quais realizadas em diferentes localidades espalhadas pelo país. Entretanto, a mais importante forma de participação do povo no processo constituinte talvez tenham sido as emendas populares. A partir da primeira sistematização, foi dada a oportunidade para apresentação de emendas subscritas por eleitores e patrocinadas por associações representativas. Entre as emendas ofertadas, encontrava-se a *Emenda Popular da Reforma Urbana*, que recebeu a numeração 63/1987 e veio a ser parcialmente aprovada.

Todavia, o projeto de lei que deu origem à Lei nº 10.257/2001, denominada de *Estatuto da Cidade*, e condição necessária à plena eficácia dos princípios e regras inscritos no capítulo da política urbana, da Constituição em vigor (arts. 182 e 183), foi apresentado em 1989, por um membro do Senado, Casa do Congresso Nacional em que recebeu a numeração 181/1989. Um ano depois, foi enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceu por quase onze anos.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei do Estatuto da Cidade recebeu a numeração 5.788/1990. Ali, a este projeto de lei originado no Senado foi apensada mais de uma dezena de outros oriundos da própria Câmara dos Deputados.

A exemplo do que aconteceu com o PL nº 775/1983, o PL nº 5.788/1990 sofreu forte oposição. Com efeito, no julgamento de Grazia de Grazia (2003, p 58), as reações contrárias a este projeto de lei

assumem um maior vulto comparadas às do projeto anterior. Os mesmo atores, entidades que representavam os proprietários de terra, os empresários da construção civil e do setor imobiliário, tentaram impedir sua tramitação. Dessa vez contaram com o grande reforço da TRF – Tradição, Família e Propriedade – uma facção conservadora da Igreja Católica, que, além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, passava abaixo-assinados em praças públicas, nos centros das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, visando à retirada do projeto de pauta.

Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio¹, no âmbito da qual passou a maior parte dos aproximadamente onze anos em que permaneceu na Câmara, o Projeto de Lei do

¹ Hoje, por força da Resolução nº 20/2004 da Câmara dos Deputados, essa comissão é denominada *Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio*.

Estatuto da Cidade foi despojado de grande parte de sua carga conceitual. Todos os instrumentos originalmente previstos, no entanto, foram mantidos e outros tantos, que já vinham sendo empregados em algumas cidades, foram acrescidos, tais como a outorga onerosa do direito de construir, a operação consorciada e a transferência do direito de construir. Outro fato curioso foi a manutenção do conceito da função social da propriedade por uma comissão historicamente constituída por representantes dos setores dominantes da economia urbana.

No final de 1998, o Projeto de Lei nº 5.788/1990 finalmente chegou à comissão da Câmara dos Deputados que tinha pertinência maior sobre a matéria por ele veiculada, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.² Essa comissão, que, diferentemente da anterior, por até então não despertar o interesse das maiores bancadas partidárias, encontrava-se sob a presidência de integrante do Partido Comunista do Brasil. Quiçá por essa razão, foi dada a oportunidade, na fase de discussão, para apresentação de sugestões, muitas das quais havendo sido incorporadas ao texto ao final submetido a votação, quase todas tendentes a reaproximar o Projeto de Lei do Estatuto da Cidade à Emenda Popular da Reforma Urbana.

Depois de aprovado conclusivamente no âmbito das comissões da Câmara, o Projeto de Lei nº 5.788/1990 voltou ao Senado, onde as emendas aprovadas pelos Deputados foram integral e unanimemente acatadas.

Finalmente aprovado na esfera do Congresso Nacional, o Projeto do Estatuto da Cidade seguiu para a Presidência da República. Todas as atenções voltaram-se, então, para a possibilidade de o presidente Fernando Henrique Cardoso vetá-lo, o que veio a, parcialmente, concretizar-se. Entre os poucos dispositivos vetados pelo presidente da República, encontrava-se o que instituíra a concessão especial de uso. Conquanto considerasse “um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares”, o instituto foi vetado pelas seguintes razões:

1. a expressão “edificação urbana, que visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, poderia se prestar a gerar demandas do direito por parte de ocupantes de habitações individuais (referindo-se aos “imóveis funcionais”) de até 250m²;

² Em virtude da mesma Resolução nº 20/2004, essa comissão é hoje denominada *Comissão de Desenvolvimento Urbano*.

2. o projeto de lei não ressaltava do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas; nesses casos, dever-se-ia possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local;
3. o texto aprovado no Congresso não estabelecia uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial;
4. não havia definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processasse os pedidos de concessão de direito de uso, o que poderia vir a congestionar o Poder Judiciário.³

Todavia, na mesma mensagem por meio da qual expunha as razões do veto, o presidente afirmou que, “em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha a lacuna”. A promessa foi cumprida. A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição”.

A LEI Nº 10.257/2001 – O ESTATUTO DA CIDADE

Autores como Ribeiro (2003) e Bassul (2005) procuraram classificar as diretrizes e instrumentos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, em duas categorias, conforme sejam de caráter predominantemente *distributivo* – relacionados à democratização de direitos e universalização de acesso a bens, e serviços urbanos, sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público – ou de perfil potencialmente *redistributivo* – passíveis de serem empregados na captura e redistribuição, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, de parcelas de mais-valias fundiárias urbanas que, produzidas em decorrência de investimentos públicos, tenham sido injustamente apropriadas por minorias privilegiadas.

No tocante às diretrizes gerais de política urbana, insculpidas nos arts. 1º a 3º, ressalvada a que prevê a “ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano” (art. 2º, VI, *e*), de perfil evidentemente redistributivo, todas as

³ Mensagem nº 441/2001.

demais se orientam fundamentalmente pela idéia de distributividade dos direitos, bens e serviços urbanos.

Já no que concerne aos instrumentos, inscritos a partir do art. 4º, alguns são de caráter mais distributivo e outros, de caráter mais redistributivo. Entre os instrumentos mais prevalentemente ligados à distributividade, estão a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão especial para fins de moradia, o direito de superfície, a transferência do direito de construir e o estudo do impacto da vizinhança. De índole potencialmente redistributiva, figuram, entre outros, os seguintes instrumentos: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; e as operações urbanas consorciadas.

Entre as diretrizes gerais mediante as quais se haverá de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (*caput* do art. 2º), merecem destaque as que se referem ao direito a cidades sustentáveis e à gestão democrática. Nos termos do inciso I do art. 2º, por direito a cidades sustentáveis se deve entender “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviço públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Nessa quadra, é mister realçar a vinculação que o Estatuto da Cidade faz entre a questão urbana e a questão ambiental, anteriormente tratadas de forma desconexa na Constituição. Com efeito, cuida-se do primeiro texto legal de nível federal a fazer alusão ao conceito de sustentabilidade (REZENDE, 2003).⁴

A outra diretriz geral da política urbana digna de realce acha-se inscrita no inciso II do mesmo artigo: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações

⁴ Outras diretrizes, estabelecidas no Estatuto da Cidade, que fazem essa vinculação entre a questão urbana e a questão ambiental estão insculpidas nos incisos IV (“planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente), VI, g, (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e degradação ambiental), VIII (“a 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”), XII (“proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”) e XIV (“regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especial de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”). Entre os instrumentos previstos no Estatuto que cuidam da questão ambiental dentro das cidades, estão as unidades de conservação (art. 4º, V, *e*), o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança (art. 4º, VI).

representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Essa diretriz é reforçada pelo § 3º do art. 4º, em virtude do qual “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal devem ser objeto de controle, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”. Os instrumentos da gestão democrática estão previstos nos arts. 43 a 45. Finalmente, nos termos do inciso VI do art. 50, incorre em improbidade administrativa o prefeito que impedir ou deixar de garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Feitos os devidos destaques no que tange às diretrizes, proceder-se-á, em seguida, a uma rápida análise dos instrumentos da política urbana ressaltados no Estatuto, a começar por aqueles de caráter predominantemente distributivo.

No tocante à usucapião especial de imóvel urbano, forma originária de aquisição da propriedade, as novidades trazidas pelo Estatuto da Cidade são a previsão de usucapião coletivo, a possibilidade de os possuidores e a associação de moradores figurarem com partes legítimas para o ajuizamento da ação, bem como a garantia da justiça e assistência judiciária gratuitas (arts. 9º a 14). Com essas inovações, a regularização fundiária não mais dependerá da iniciativa do poder público. Sem embargo, por expressa vedação constitucional, os imóveis públicos seguem não podendo ser usucapidos.

A concessão de uso especial para fins de moradia também constitui importante instrumento de regularização fundiária, na medida em que agora figura no ordenamento jurídico brasileiro como direito subjetivo e não mais meramente como uma prerrogativa do poder público. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 2.220/2001 reconhece a possibilidade de sua obtenção pela via judicial, uma vez esgotada a instância administrativa. Aqui também se aplicam os dispositivos relativos ao direito coletivo de aforamento da ação. Entretanto, o que se concede ao ocupante de imóvel público urbano é tão-somente um dos poderes inerentes ao direito de propriedade: o de usar.⁵

Outro instrumento de perfil prevalentemente distributivo é o direito de superfície, previsto nos arts. 21 a 24 do Estatuto. Tem por objetivo a flexibilização do mercado fundiário, de

⁵ Os outros poderes inerentes à propriedade são gozar e dispor da coisa, bem como reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha (Código Civil, art. 1.228).

maneira a permitir a utilização da terra urbana sem a necessidade de transferência de propriedade. Aduato Lucio Cardoso (2003) propõe a articulação deste instrumento com o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, em virtude da qual a utilização do terreno seja viabilizada pela transferência do direito de superfície.

Também dentro dessa categoria de instrumentos de política urbana, acha-se a transferência do direito de construir. Já bastante conhecido de alguns municípios, o emprego deste instrumento possibilita a liberação de terrenos para, entre outros fins, servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 35). Lembre-se de que se cuida de instrumento introduzido no Estatuto da Cidade por meio de substitutivo aprovado no âmbito da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados.

O último instrumento de caráter prevalentemente distributivo a que se dará algum destaque é o estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV, previsto nos arts. 36 a 38. Trata-se de, como já se disse, de um dos instrumentos da política de vinculação da questão urbana à questão ambiental.

Ato contínuo, proceder-se-á a um ligeiro exame dos instrumentos de perfil predominantemente redistributivo, a começar pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo; e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública. O art. 5º do Estatuto da Cidade permite que lei municipal específica para área incluída no plano diretor determine o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Essa lei deverá indicar as condições e prazos para implementação da referida obrigação, sendo que esses prazos não poderão ser inferiores a um ano, a partir da notificação, para protocolar o projeto no órgão municipal competente e a dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras.

Não sendo cumpridos as condições e os prazos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município deverá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo, sendo que a alíquota a ser aplicada a cada ano não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior e nunca poderá ser superior a quinze por cento (art 7º).

Decorridos cinco anos do início da cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º).

Por um lado, a necessidade de lei municipal específica para o uso inicial do instrumento evidentemente constitui um obstáculo importante a sua efetivação, uma vez que se tem de depender, em cada município, da aprovação, pela Câmara Municipal, de projeto de lei que contraria interesses de setores dominantes da economia urbana.⁶ Por outro lado, a decisão de entregar aos municípios a definição dos parâmetros de emprego do instrumento parece acertada, à vista das especificidades de cada caso.

Outro instrumento da política urbana de índole prevalentemente redistributiva, a merecer destaque neste trabalho, é o direito de preempção. Regulamentado nos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade, confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Objetiva a formação de “bancos de terras públicas” para implantação de equipamentos coletivos ou para o desenvolvimento de empreendimentos habitacionais de baixa renda. Inspirou-se no direito urbanístico francês, em que seu uso se faz sobre zonas previamente delimitadas (*zone d'aménagement différencié – ZAD*), com o objetivo de preparar ou facilitar ações de urbanização ou renovação a serem realizadas em futuro próximo. A delimitação das ZADs é feita por lei específica e tem duração de quatorze anos. No Estatuto, o direito de preempção também é exercido sobre área previamente delimitada por lei (no caso, municipal); porém, o prazo de vigência é bem mais reduzido (cinco anos, podendo ser renovado por mais um; art. 25, § 1º). Mais problemático é o prazo estipulado para a manifestação de interesse por parte do poder público (trinta dias, art. 27), bastante exíguo considerando-se a realidade das administrações locais, o que pode constituir-se em relevante óbice ao emprego desse instrumento.

Ainda dentro da categoria de instrumentos de índole predominantemente redistributiva, encontra-se a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, prevista nos arts. 28 a 31.

⁶ Os proprietários representados pela TFP defendem a manutenção de terra nua ociosa como um direito natural. Já para os promotores imobiliários, esse dispositivo é bem-vindo. Mas as diferenças quanto à utilização compulsória da propriedade urbana acabam aí. Tanto proprietários quanto empreendedores se opõem a que o conceito da não-utilização (ou de subutilização) seja interpretado de modo a alcançar imóveis construídos e desocupados.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso (2003) relacionam a origem da outorga onerosa do direito de construir, conhecida como *solo criado*, a duas experiências distintas. De um lado, na Europa, especialmente na França e na Itália, teria sido inicialmente cogitada em vista da ineficácia dos instrumentos urbanísticos então existentes, em particular o zoneamento, para conter a elevação do preço dos bens, serviços e equipamentos urbanos, e, assim, reverter a segregação urbana. Esses autores fazem um paralelo entre a gênese do solo criado e o acirramento das lutas urbanas na Europa no bojo do movimento de maio de 1968, associado com o surgimento da possibilidade de um governo popular fundado na aliança entre comunistas e socialistas. De outro lado, nos Estados Unidos, particularmente em Chicago, teria surgido com a finalidade de promover a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário. Com efeito, a idéia original do solo criado surgiu em Roma, em 1971, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmaram um documento defendendo a necessidade de separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, que deveria passar para a coletividade e ser outorgado a particulares por concessão, permissão ou autorização administrativa. Posteriormente, em 1975, foi editada uma lei italiana que separou esses direitos de forma absoluta e transferiu o direito de construir para a coletividade, que poderia outorgá-lo a particulares mediante pagamento. Em 1975, a França editou uma lei parecida, que limitava o direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno (*plafond legal de densité*). O direito de construção acima desse limite foi transferido para a coletividade, que poderia outorgá-lo, mediante contraprestação financeira. O resultado financeiro deveria ser obrigatoriamente utilizado no custeio de programa de construção de espaços verdes, aquisição de terras para a realização de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos *etc.* Já nos Estados Unidos, o solo criado surgiu associado ao conceito de transferência de direitos de construção. Os imóveis cuja preservação era considerada necessária poderiam ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade em que a legislação limitava a construção. Constituiu-se, desse modo, um “banco de direitos de construção”, administrado pelas autoridades públicas.

Notadamente no que concerne a esse instrumento, o Estatuto da Cidade contemplou basicamente todas as possibilidades experimentadas por cidades brasileiras, com exceção das operações interligadas, estas muito mais associadas à idéia de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo. O Estatuto prevê a possibilidade de os municípios fixarem coeficiente de

aproveitamento básico único ou diferenciado, respeitados limites máximos definidos levando-se em conta a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e aumento de densidade esperado em cada área (art. 28).

O Estatuto prevê, ainda, a outorga onerosa da alteração do uso do solo (art. 29). Há que se atentar, entretanto, para a dificuldade de se realizar uma avaliação adequada da valorização gerada pela alteração do uso e para o impacto que isso pode provocar sobre o ambiente urbano.

Por último, o Estatuto determina que os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração sejam aplicados com as finalidades previstas no art. 26, I a IX (art. 31). É dizer, criar-se-á um fundo municipal, garantindo-se, assim, que os recursos sejam utilizados em regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes *etc.*, e não para financiamento do custeio da máquina pública. Não obstante o art. 52, IV, caracterizar como improbidade administrativa o ato do prefeito que aplica esses recursos em desacordo com a previsão legal, sempre haverá a possibilidade de a administração pública empregá-los de maneira a valorizar ainda mais o empreendimento que os gerara inicialmente, daí a necessidade permanente de um controle social efetivo.

Finalmente, o último instrumento da política urbana a que se dará relevo é a operação urbana consorciada, prevista nos arts. 32 a 34. Assim como o imediatamente anterior, este instrumento tem sua origem em experiências européias e norte-americanas. No Brasil, foi primeiramente utilizado pela administração da cidade de São Paulo. Estabeleceu-se ali uma “parceria” entre o poder público e a iniciativa privada para a realização de obra de infra-estrutura, visando à renovação urbana em áreas “degradadas”. A participação da iniciativa privada, na forma de aporte de recursos para a realização das obras, teria sido compensada com a transformação dos parâmetros urbanísticos, mediante a permissão para o aumento do potencial construtivo ou para usos antes vedados. A maior operação foi a *Faria Lima*. Outras operações importantes foram a *Anhangabaú* e a *Córrego Águas Espraiadas*. A experiência paulistana mostrou o quanto este instrumento pode ser útil ao capital imobiliário, já que os investimentos públicos foram feitos na mesma área em que foram vendidos os direitos excepcionais.

O Estatuto da Cidade procurou controlar os efeitos perversos deste instrumento. O inciso II do art. 33 prevê a criação, no âmbito do plano de operação urbana consorciada, de “um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, com o objetivo de atender as necessidades das populações de baixa renda, que poderiam ser “expulsas” pela valorização decorrente da intervenção. Contudo, é preciso evitar que o “atendimento econômico” se materialize em simples indenização. Com efeito, o controle social previsto no inciso VII constitui importante arma a ser usada no combate dessa e de outras possíveis distorções.

Não se deve olvidar que este instrumento e o imediatamente anterior foram inseridos no Estatuto da Cidade mediante substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, tradicionalmente constituída por representantes dos setores dominantes da economia.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou mostrar o longo e espinhoso caminho percorrido por movimentos sociais, associações profissionais e outras entidades até a conquista deste importante instrumental jurídico – o Estatuto da Cidade –, que, adequadamente empregado em associação com outras ferramentas, tem o poder de não apenas distribuir mais eqüitativamente os bens e serviços produzidos coletivamente nas cidades brasileiras, mas também de capturar e redistribuir parcelas expressivas desse patrimônio da coletividade que foram apropriadas por minorias privilegiadas.

Entretanto, a já significativa experiência das cidades brasileiras, tanto anterior quanto posterior à promulgação do Estatuto da Cidade, tem demonstrado que os instrumentos da política urbana de perfil predominantemente redistributivo haverão de sofrer maiores resistências a seu emprego. Na avaliação de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2003), as ações distributivas haverão de ser apoiadas por todas as forças, na medida em que, de um lado, servirão aos políticos de poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, de outro, não prejudicarão interesses econômicos e patrimoniais. Já as intervenções redistributivas tocarão na correlação de forças que em cada cidade transformam em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, compostas pelos circuitos mercantil-imobiliários

(renda da terra, lucros da incorporação e ganhos patrimoniais) e mercantil-empregadores (lucros na realização das obras públicas, na exploração de serviços coletivos).

Com efeito, se já abundantes os relatos, com importantes resultados do ponto de vista dos preceitos da reforma urbana, de experiências relativas à gestão democrática e à regularização fundiária, são ainda escassos ou até inexistentes os registros de efetiva utilização de instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; tributação progressiva no tempo (para não falar da desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, que, à vista dos prazos legalmente exigidos, ainda não seria aplicável); e o direito de preempção. É verdade que alguns mecanismos de potencial redistributivo têm sido adotados, como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a operação urbana consorciada, entre outros. No entanto, com raras exceções, esse potencial tem sido desnaturado em favor dos empreendedores imobiliários. Nesses casos, em decorrências das franquias urbanísticas oferecidas, as administrações municipais muito mais têm propiciado, a minorias já bastante privilegiadas, rendas fundiárias excedentes do que capturado mais-valia em proveito de todos.

Toda essa experiência com resultados estimulantes para o capital imobiliário, desenvolvida durante o longo processo de elaboração do Estatuto da Cidade, certamente contribuiu para a mudança verificada no posicionamento dos parlamentares que representavam esse setor, a ponto de o projeto de lei vir a ser, ao final, aprovado com unanimidade.

Entretanto, os quase doze anos decorridos entre a apresentação e a aprovação do projeto de lei do Estatuto da Cidade modificou o posicionamento do empresariado não só pela percepção da oportunidade de lucro. Nesse período, as transformações por que tem passado o mundo se refletiram na maneira como as cidades passaram a ser observadas.

Na década de 1980, passaram a ser sentidos no Brasil os efeitos da decadência do desenvolvimentismo industrial, baseado em Estados nacionais intervencionistas e em políticas públicas de estímulo e proteção do investimento industrial privado, fortemente territorializado e marcado por desigualdades sociais intrínsecas ao modo de produção capitalista. A crise fiscal daí resultante, associada à reestruturação produtiva da economia, baseada nos fluxos financeiros globais e na prestação especializada de serviços, de um lado reduziu o poder dos governos centrais dos Estados nacionais e pôs abaixo as fronteiras territoriais; de outro, agravou a

fragmentação das cidades, agora marcadas não somente pela desigualdade, mas também pela completa exclusão, da nova ordem econômica, de vastos segmentos populacionais.

Todavia, embora a tese da relação funcional entre o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza haja sido objeto de críticas muitas vezes convincentes, o fato é que a perda de competitividade das cidades no âmbito da economia globalizada, provocada pelas chamadas *deseconomias urbanas* e pela degradação social e ambiental, tem trazido o tema da reforma urbana para o centro das preocupações dos setores dominantes do capitalismo.

Essa nova compreensão das cidades por parte do empresariado, que passou a enxergar deterioração das condições de vida urbana como importante fator de risco mercadológico, conquanto seja notoriamente distinta da formulação crítica produzida no âmbito do MNRU, seguramente ajuda a explicar a convergência desses dois segmentos, tradicionalmente antagônicos, na aprovação do Estatuto da Cidade e na sua aplicação, pelo menos no que concerne ao emprego dos instrumentos da política urbana de caráter prevalentemente distributivo.

REFERÊNCIAS

- ABREU Haroldo. Espoliação urbana, reforma urbana e soberania popular. In: Debatendo a reforma urbana. *Cadernos de Questões Urbanas*. Rio de Janeiro: FASE, 1986.
- ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária do Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BALDEZ, Miguel. A Constituição e a reforma urbana. In: *Seminário nacional para uma gestão municipal democrática*. São Paulo, Polis, março, 1989.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. [1989] 2002.
- CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Solo urbano e ação pastoral*. São Paulo: Paulinas, 1982.
- CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.
- FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: WAGNER Jr, Luiz Guilherme da Costa (org.). *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1979] 1993.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Atualidades sobre um tema esquecido. In: *Debatendo a reforma urbana*. Cadernos de Questões Urbanas. Rio de Janeiro: FASE, 1986.

_____. Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____ e CARDOSO, Adauto Lucio. Concessão onerosa do direito de construir: instrumento de reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____ e _____ (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SAULE Jr., Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In : MARICATO. Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

SMOLKA, Martim. *O capital incorporador e seus movimentos de valorização*. Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano II, nº 1, 1987.