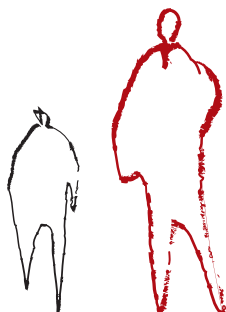




# O Estatuto da Cidade Comentado



**Aliança de Cidades**  
Cities Without Slums

Secretaria Nacional  
de Programas Urbanos

Ministério  
das Cidades

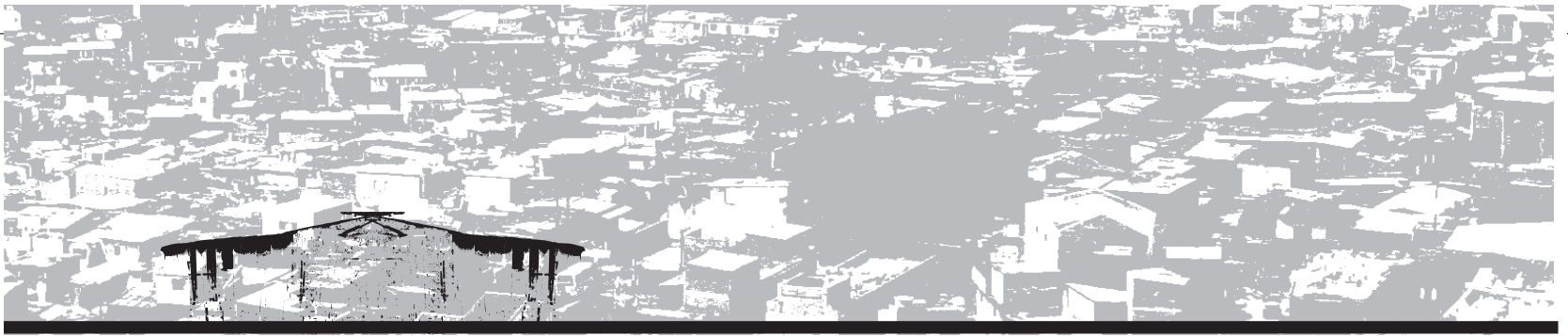
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E79 O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.  
120 p. : il.

Textos paralelos em português e inglês.

1. Crescimento urbano-Brasil-Legislação. 2. Segregação urbana. 3. Exclusão social.  
4. Movimentos sociais. 5. Habitação. 6. Saneamento. 7. Mobilidade residencial. 8.  
Sociologia urbana. I. Carvalho, Celso Santos. II. Rossbach, Anaclaudia.

CDU 711.4(81)  
316.334.56(81)  
CDD 711.40981  
307.760981



# O Estatuto da Cidade Periférica

**Erminia Maricato**

O Estatuto da Cidade (EC), lei federal brasileira nº 10.257, aprovada em 2001, tem méritos que justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo. As virtudes do EC não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

No entanto, a presente publicação não se aterá em tecer loas ao texto da lei ignorando os limites e constrangimentos presentes no processo de sua aplicação. O EC não será tratado aqui, tampouco, como um exemplo universal aplicável a qualquer realidade embora vamos constatar que muitas cidades do mundo não desenvolvido apresentam semelhanças. Ao contrário, buscar-se-á apresentá-lo destacando a complexidade e as contradições que estão presentes em sua aplicação, mesmo na realidade brasileira, que inspirou sua formulação.

Veremos, ainda, ao longo das próximas páginas que o texto legal, embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população. Parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico, sem concurso de arquitetos e engenheiros para construção de seus bairros ou casas, sem financiamento para as obras que compõem uma gigantesca produção doméstica de espaço urbano que evidentemente resulta precário. O Brasil não está sozinho nessa condição como todos sabem e como revelam os relatórios da UN-HABITAT<sup>1</sup>. Talvez a maior parte dos domicílios urbanos do mundo todo se faça dessa forma, compondo amontoados de pessoas em lugares que são não cidades já que ali não estão ausentes apenas a infraestrutura que caracteriza o espaço urbano, mas também todos os serviços urbanos e equipamentos coletivos.



1. Ver a respeito as publicações UN-HABITAT. Cities without slums. Global Report on Human Settlements, 2002; UN-HABITAT Cities in a globalizing world. Global Report on Human Settlements, 2001. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Aplicar o Estatuto da Cidade em tal contexto, culturalmente excludente, tradicionalmente conservador, não é tarefa simples especialmente porque nessas sociedades chamadas de emergentes, não desenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial.

O acesso a terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. O acesso a terra nas sociedades pobres que se urbanizam é mais crucial. E essa é a questão-chave tratada no Estatuto da Cidade. Vamos mostrar, portanto, a importância que a lei, de fato, tem para a construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas e vamos observar os conflitos que sua aplicação enfrenta no Brasil, sem sustentar a pretensão ingênua de que uma lei (ou um plano) constitui, em si, soluções para problemas que são históricos e estruturais.

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana. Assumindo um enfoque holístico a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. A reunião de leis previamente existentes, de forma fragmentada, com instrumentos e conceitos novos sob o rótulo de Estatuto da Cidade torna mais fácil o reconhecimento da questão urbana. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades. E se, mesmo após oito anos de sua promulgação, existem juízes que ainda a ignoram e tratam a propriedade privada como um direito absoluto e não relativizado pela sua função social, podemos dizer que essa prática está cada vez mais difícil, já que o formato de unidade abrangente da lei chamada de estatuto tornou mais fácil sua divulgação.

A Constituição brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascenso das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foi remetida para a esfera municipal<sup>2</sup>. É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não<sup>3</sup>.



2. A definição do modelo de gestão metropolitana foi remetida às Constituições Estaduais e tem sido um tema pouco prestigiado no Brasil. Por outro lado, a questão ambiental ficou sob a competência complementar e concorrential dos três níveis da federação.

3. Aos críticos dessa significativa descentralização queremos lembrar, que em países de território extenso e diversidade geográfica como o Brasil e, as cidades têm características muito diferenciadas (sítio, clima, sociedade, cultura) — o que recomenda muita atenção com as condições locais. As regras que regulam o direito de propriedade são estabelecidas em nível federal e sua aplicação mais ou menos progressista dependerá da correlação de forças local.

Em que pese a abordagem holística composta por diferentes aspectos, o tema central do EC é a função social da propriedade. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. Se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo<sup>4</sup>. Num mundo que se urbaniza crescentemente e que a maior contribuição a esse processo de urbanização mundial tem origem nos países pobres, o tratamento dado a terra no Estatuto da Cidade merece ser conhecido.

Para compreender assunto tão complexo e controverso, vamos partir de algumas perguntas:

Qual o conteúdo do Estatuto da Cidade que relativiza e limita o direito de propriedade privada? Como pretende o EC regular as propriedades urbanas? Quais as suas virtudes que permitiriam corrigir injustiças e desequilíbrios ambientais? Como a lei assegura a participação social na gestão das cidades? Qual o papel que o EC atribui aos diferentes níveis da estrutura federativa?

Como foi construída socialmente a ideia de limitar o direito de propriedade de forma a subordiná-lo a uma função social?

Como foi possível ao Congresso Nacional Brasileiro, historicamente conservador, num país socialmente desigual, aprovar o Estatuto da Cidade? Como foi possível uma sociedade patrimonialista, onde o poder político e social se confundem com a detenção de patrimônio (especialmente a propriedade de terras e imóveis), admitir a aprovação de uma lei tão avançada?

Como se dá sua aplicação? Quais são os obstáculos e constrangimentos colocados à sua aplicação? Como se tem dado o impacto do EC nas cidades brasileiras?



4. A Constituição Francesa de 1791, precedida da Declaração dos Direitos do Homem, menciona a propriedade como um dos “direitos naturais e imprescritíveis do homem” além de direito “inviolável e sagrado”. A Constituição Americana, de 1787, considerou a propriedade privada como um dos “direitos essenciais e inalienáveis”.



## As especificidades das cidades periféricas<sup>5</sup>

Parte dessas questões será respondida neste primeiro capítulo e parte nos capítulos seguintes. Para começar, faz-se necessário abordar aspectos fáticos e conceituais, específicos da realidade urbana dos países que pertencem àquilo que podemos chamar de capitalismo periférico<sup>6</sup>. Por que tratar dessa especificidade? Porque há uma profunda diferença entre as cidades do mundo desenvolvido (basicamente os países do G7) e não desenvolvido que tem a ver com a regulação estatal sobre o espaço urbano e o alcance do mercado residencial privado. Por isso Londres, Paris, Nova Iorque, Boston, Toronto, Tóquio são cidades muito diferentes das cidades do México, São Paulo, Rio de Janeiro, Mumbai e Joanesburgo, apenas para citar alguns poucos exemplos. Nas primeiras, o Estado exerce, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano seguindo as leis existentes com exceções não significativas. Nas demais, é frequente observar que a maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados. As exceções são mais regra do que exceções<sup>7</sup>.

Nos países centrais, o mercado privado atende à necessidade de habitação da maior parte da população sendo que uma minoria, que varia de país para país, necessita de subsídio ou apoio estatal para a provisão da moradia. No Canadá, por exemplo, 30% da população são classificados como “non market housing”. Estas necessitam de auxílio público para resolver seu problema de moradia. Já no Brasil, ou nos países periféricos de um modo geral, passa-se exatamente o contrário: mais de 70% da população (o que inclui parte da classe média) está fora do mercado privado legal e necessitaria de subsídios<sup>8</sup>.

Uma das características dessas cidades periféricas é um mercado formal ou legal limitado que frequentemente oferece um produto de luxo para uma minoria da população. Os lucros, decorrentes de atividades especulativas com imóveis, ocupam um lugar muito importante nesse mercado, pressionando a disputa por terras e ampliando seu preço. A retenção de terras ociosas nas cidades é parte estrutural desse modelo que combina: mercado restrito e frequentemente luxuoso, lucro especulativo, ausência de políticas sociais em escala significativa (isto é, uma escala que vá além das festejadas *best practices*), escassez de moradia, segregação e informalidade<sup>9</sup>.

5. Certamente a classificação das cidades do mundo todo exigiria um maior detalhamento tipológico. Vamos utilizar uma abordagem dual – cidades periféricas e cidades desenvolvidas ou centrais – como recurso simplificador adequado para o que se pretende nessa rápida apresentação.

6. Usaremos indiferentemente, sem rigor acadêmico, os conceitos correntes aplicados por instituições internacionais na classificação dos diferentes países do mundo embora reconhecendo que essas denominações não são neutras: países desenvolvidos ou em desenvolvimento; países centrais, semiperiféricos ou periféricos; países emergentes ou pobres; países do sul ou do norte.

7. Muitas das afirmações feitas aqui estão baseadas em observação empírica, além de bibliográfica, que é resultado de atividades de consultoria ou de pesquisa da autora em cidades de vários países do mundo. Entretanto a maior parte das informações provém do universo urbano brasileiro. As generalizações devem ser vistas com alguma cautela.

8. A retomada do investimento habitacional pelo Governo Federal, no Brasil, a partir de 2004, que estava relativamente paralisada desde os anos 1980, tem apontado para uma mudança nesse padrão. Foi lançado um novo programa que busca a construção de um milhão de moradias – *Minha Casa, Minha Vida* – reforçando essa tendência e buscando ação anticíclica em relação à crise que eclodiu em setembro de 2008. Tudo indica que o mercado privado legal está em ampliação para atender o que poderíamos chamar de classes média e média baixa. Na América Latina, esse movimento de produção massiva de moradias pôde ser observado no Chile (anos 1990) e México, mais recentemente.

9. Estamos desenvolvendo a ideia de que a segregação e a informalidade não são resultados espontâneos, mas produto de um processo histórico de produção do espaço que segue, espelha e reproduz as características da sociedade desigual. Cabe lembrar, entretanto, que frequentemente o Estado atua diretamente produzindo a segregação ou a exclusão urbanística seja por regulação legal como aconteceu na África do Sul com o *apartheid*, seja pela transferência de favelas que são retiradas do contexto urbanizado valorizado pelo mercado para áreas distantes da cidade formal.



## Escassez de moradia, agressão ambiental, ilegalidade e violência

Outra das principais consequências da falta de alternativas de moradias legais (ou seja, moradias reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial) está na agressão ambiental. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis — beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais, mangues — é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos programas públicos pouco abrangentes. Não é por falta de leis ou planos que essas áreas são ocupadas, mas por falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda. Em algumas metrópoles brasileiras, como São Paulo e Curitiba, as regiões onde a ocupação por moradias ilegais mais cresceu na década de 2000 foram as Áreas de Proteção dos Mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável, onde a ocupação é proibida por lei, mas não o é na prática da ocupação do território. São as áreas vulneráveis, protegidas por legislação ambiental que não interessam ao mercado imobiliário privado legal e “sobram” para as moradias pobres.

As principais formas de moradia precária são produtos de loteamentos piratas e clandestinos ou de invasões de terra que dão início à formação de favelas. Os cortiços, moradias ou cômodos alugados — em áreas centrais ou não — têm relevância relativa nas diferentes cidades. Em geral não têm a mesma importância quantitativa das primeiras formas citadas, embora sejam fundamentais para a requalificação de áreas urbanas centrais sem que se expulsem moradores pobres.

Se considerarmos o número de favelas e o número de seus moradores que invadem terra para morar, podemos dizer que uma gigantesca invasão de terras urbanas é consentida pelo Estado, nos países não desenvolvidos, mesmo contrariando as leis urbanísticas ou de proteção ambiental. Essas invasões não são dirigidas por movimentos contestatários, mas pela falta de alternativas. Já que todos precisam de um lugar para morar e ninguém vive ou se reproduz sem um abrigo, esse consentimento à ocupação ilegal, não assumido oficialmente, funciona como uma válvula de escape para a flexibilização das regras. Mas esse consentimento e flexibilização se dão apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. O mercado mais do que a lei — norma jurídica — é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e aplicação da lei.

Além disso, nas grandes e médias cidades, os rios, riachos, lagos, mangues e praias tornaram-se canais ou destino dos esgotos domésticos. No Brasil, 34,5 milhões de pessoas não são atendidos pelas redes de esgotos nas cidades. Somando-se a estes os domicílios que contam com apenas fossa séptica, teremos 50% do total da população brasileira. Além do mais, 80% do esgoto coletado não são tratados, sendo despejado nos cursos de água. Mais do que efluentes industriais atualmente, o esgoto doméstico é o poluidor, por excelência, dos recursos hídricos<sup>10</sup>.

10. Esses dados são do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para 2009, com base nas fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ambos organismos do Governo Federal.



A ausência da lei urbanística parece fornecer um espaço propício para a ausência generalizada de leis, cortes, tribunais e advogados para a resolução de conflitos e para a garantia de direitos sociais, civis e humanos. A falta da gestão pública, e a inexistência de qualquer contrato social, remetem os bairros homoganeamente pobres para a situação de “terra de ninguém” onde “a lei é a do mais forte”. É compreensível o aumento do número de homicídios e do crime organizado nas grandes cidades do mundo não desenvolvido nos últimos 30 anos. Em alguns bairros dominados por um poder que, apenas aparentemente é paralelo, vamos encontrar a concentração de mazelas que demonstram que a “exclusão é um todo”. Além da ilegalidade urbanística, dos altos índices de violência, estão presentes, nesses bairros mais vulneráveis (socialmente e ambientalmente) a desproporcional taxa de mulheres chefes de famílias, maior taxa de desemprego, maior proporção de negros, taxa de escolaridade abaixo da média urbana, renda média abaixo da renda média urbana, taxa mais alta de mortalidade infantil, ocorrência frequente de doenças por epidemia etc. Podemos denominar esses bairros de bombas socioecológicas. As autoridades públicas e até mesmo a polícia têm dificuldade de circular livremente por essas áreas que estão liberadas do “contrato social”.

## Raízes da sociedade periférica

É engano frequente considerar que as cidades periféricas estão num estágio mais atrasado em relação ao percurso seguido pelas cidades do mundo desenvolvido e que um esforço de gestão e condições favoráveis de governabilidade é suficiente para superar o *gap* entre elas. Não faltam receitas que são oferecidas por agências internacionais e consultores que têm origem nos países do norte para superar essa distância. É evidente que determinados governos urbanos, em determinadas condições políticas e econômicas, podem minorar as mazelas das cidades mais pobres e isso não é pouco importante. Mas o que se quer destacar aqui é que jamais será possível equipará-las com as cidades desenvolvidas mantendo a relação de dependência subordinada e utilizando receitas do primeiro mundo. Isto porque elas são estruturalmente diferentes e não estão em diferentes etapas de um mesmo percurso histórico rumo ao desenvolvimento. Nas cidades periféricas constatamos a convivência da falta de esgoto e frequentemente até de alimento com o consumo de bugigangas eletrônicas, tênis de marca ou TV a cabo como acontece nas favelas do Rio de Janeiro ou de São Paulo. Num mesmo momento histórico, estão presentes o modo de vida pré-moderno (a produção doméstica da moradia, a proximidade dos dejetos, por exemplo) convivendo com o modo de vida pós-moderno baseado na comunicação revolucionada. No Brasil, em 2005, 163 milhões de pessoas tinham acesso a TV em cores enquanto 123 milhões — 32% a menos — tinham acesso ao esgoto por meio de uma rede coletora ou fossa séptica (IBGE/PNAD 2005).



10



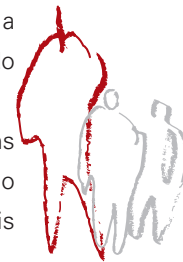


Os imperativos de um modelo de consumo, que é universal nos países do núcleo hegemônico, penetram as mentes e corações da maior parte da humanidade, que se mantém na pobreza, e dificultam a possibilidade de uma construção endógena.

Essa simultaneidade de diferentes padrões tecnológicos é a marca da sociedade urbana periférica e conseqüentemente das cidades. O processo de modernização incompleta inclui avanços modernizantes sem abandonar as marcas do atraso. Trata-se de um capitalismo que, mesmo durante o período da industrialização tardia, foi caracterizado pelo assalariamento precário ou pela informalidade predominante nas relações de trabalho. Não estava e não está garantido o que poderíamos considerar um padrão mínimo conquistado pela modernidade: previdência social, moradia, educação universalizada, saneamento básico etc., mas sobre essa base precária está presente a pressão exercida pelo mercado na direção do consumo de produtos de ponta que poderiam ser classificados como supérfluos ou não prioritários. O poder da logomarca, a penetração da publicidade são avassaladores e criam novas necessidades. Os valores do consumo conspícuo penetram todos os poros vazios da existência dos adolescentes pobres. A ética do trabalho não se sustenta até porque a oferta de emprego ou de trabalho, ainda que informal, dificilmente acompanha, especialmente nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o crescimento da chamada população economicamente ativa. Exatamente nesse período, as mazelas trazidas pela globalização neoliberal aprofundaram a pobreza e a desigualdades urbanas nas cidades periféricas. Por globalização entendemos a ampliação internacional dos mercados revolucionada por grandes mudanças tecnológicas (movimento estrutural) combinada ao ideário neoliberal: primazia do mercado, enfraquecimento dos Estados-Nação, recuo das políticas sociais, privatizações e mercantilização dos serviços coletivos, e conseqüente aumento do desemprego e da violência.

A busca das raízes dessa condição nos remete, num primeiro momento, à relação colonial e depois imperialista: associação do capital internacional com uma elite local visando interesses complementares. Interesses esses que resultaram, durante séculos, na exportação da riqueza excedente aí produzida, na utilização da mão de obra barata ou mesmo escrava (que assegura uma cultura de desprestígio do trabalho e do trabalhador), na importância crucial do latifúndio e no travamento do mercado interno. Seja por meio da exportação de produtos primários, seja por meio de um processo tardio de industrialização ou de um engate passivo na globalização financeirizada, a história nos mostra a persistente falta de autonomia política e a fragilidade do mercado interno que pode conduzir ao desenvolvimento social e econômico mais incluído.

Esse tema não será desenvolvido aqui. Ele pretende mostrar apenas que alguns países do mundo apresentam características comuns que lhes permitem um diálogo proveitoso ainda que as especificidades das cidades e das experiências sociais locais sejam únicas e exijam todo respeito e atenção.





## Motivos para esperança: propostas aderentes à realidade

Não se pretende, com essa constatação crítica, levar o leitor ao desânimo a partir de um pensamento evadido de fatalidade. Ao contrário, pretende-se mostrar que apenas o conhecimento científico dessa realidade pode nos conduzir a propostas adequadas e específicas. O conhecimento da situação concreta de cada cidade, ou seja, o combate ao “analfabetismo urbanístico” pode constituir uma vacina contra ideias inadequadas à realidade local<sup>11</sup>. A influência do pensamento urbanístico dos países do norte e a importação de modelos de planejamento e gestão urbanos só fizeram aprofundar a cidade partida entre incluídos e excluídos onde se verifica a existência de verdadeiras “ilhas de primeiro mundo”, reguladas por zoneamento detalhado, marcadas por uma arquitetura *fashion*, local de produção do mercado formal. Do outro lado está a cidade informal, construída predominantemente pelos seus próprios moradores com seus próprios recursos. A representação dessa cidade busca afirmar a hegemonia das “ilhas de primeiro mundo” tomando a parte pelo todo. Além de invisíveis, os bairros informais também são desconhecidos, em grande parte, nos cadastros, mapas, arquivos e registros urbanos.

A cidade periférica é marcada pelo mimetismo cultural decorrente da hegemonia exercida pelos países centrais por meio dos veículos de comunicação, universidades e principalmente pela expansão internacional do mercado. A realidade local dificilmente é o nexo central para o desenvolvimento do conhecimento. Está presente, também, uma dificuldade de acúmulo progressivo do saber a partir das diversas experiências cuja continuidade é frequentemente rompida pelo conhecimento externo. Os instrumentos de gestão urbana copiados de fora não levam em conta a realidade dessas cidades, com grande parte da população (e não poucas vezes, a maior parte) excluída do mercado privado e da condição legal de moradia, além das condições mínimas aceitáveis de urbanização. Os planos diretores e especialmente as leis de zoneamento ignoram que, na cidade periférica, o mercado residencial privado atende a uma pequena porcentagem da população, e que temos aí problemas que não se colocaram aos urbanistas e arquitetos das prestigiadas universidades americanas, apenas para dar um exemplo. A ausência de um desenvolvimento endógeno e um planejamento *idem*, dirigidos para a realidade social existente, buscando fortalecer o mercado interno, é um dos grandes problemas que — se não podem ser superados localmente ou nacionalmente, já que a expansão dos mercados é um fenômeno global — podem ser minimizados. O que se propõe aqui é o desenvolvimento de propostas aderentes à realidade da cidade periférica e a superação da dominação cultural e técnica. Há muito de utopia nessa ideia; e os conflitos não desaparecerão já que é crescentemente impossível desvincular a estrutura social endógena da exógena. Mas a adesão à concretude — social, econômica, política, cultural, urbana e ambiental — é sempre um avanço que permite desvendar ideologias mascaradoras da realidade e acabam tendo um efeito pedagógico sobre a leitura emancipadora das especificidades de cada sociedade.

12



11. “Ideias fora do lugar” é a expressão usada pelo escritor brasileiro Roberto Schwarz para denominar as ideias geradas pelo modo de produção dos países desenvolvidos que são transferidas sem mediações para a realidade dos países periféricos. Um bom exemplo dessa contradição foi a chegada do ideário liberal europeu no Brasil escravista no século XIX. A cultura, a política e a arte praticada pela elite se inspiravam no liberalismo, mas a base da economia era o escravismo.

Um exemplo que superou essa dificuldade é a prática de urbanização de favelas. A urbanização ou requalificação urbanística e social de favelas pode ser uma boa proposta quando ela está bem localizada na cidade e seus moradores têm oferta de emprego, além de serviços e equipamentos coletivos nos arredores. Os métodos e técnicas de urbanização de favelas têm tido um desenvolvimento satisfatório e um crescente aperfeiçoamento nos países periféricos. Ao contrário do que muitos pensam, essa ação pode constituir uma importante intervenção de recuperação ambiental além de social já que as favelas estão, na maior parte das vezes, situadas em áreas ambientalmente frágeis. Este é um exemplo de programa urbanístico que seguiu um desenvolvimento endógeno apesar de recomendado também pelas agências internacionais de desenvolvimento no último quarto do século XX. A permanência em áreas bem localizadas nas cidades contra a remoção para áreas distantes foi uma conquista social no Brasil, fruto de muita luta das comunidades de moradores de favelas e não simplesmente orientação externa. Até o início dos anos 1980, as favelas eram tratadas como caso de polícia ao invés do reconhecimento de que a maior parte dos seus moradores eram trabalhadores e, em muitos casos, como em São Paulo, trabalhadores da indústria fordista, produtora de automóveis. Os baixos salários pagos aos trabalhadores industriais brasileiros é que explicam porque um trabalhador de uma indústria que era avançada até a década de 1980 morava em favelas. Tratava-se e trata-se ainda da “industrialização com baixos salários” que gerou uma “urbanização com baixos salários”: excluídos do mercado os trabalhadores constroem suas moradias e até mesmo seus bairros. A derrocada do *welfare state*, ainda que em versão periférica, e o aumento do desemprego apenas radicalizaram essa situação nas décadas de 1980 e 1990.

A grande dificuldade, no atual estágio da política para favelas é garantir a regularização fundiária e sua integração à cidade oficial, garantindo assim a manutenção das áreas de circulação, da coleta do lixo, da varrição das ruas, das áreas públicas, da iluminação pública e do padrão das edificações para evitar o excessivo adensamento e a insalubridade<sup>12</sup>.

Apesar de ser possível constatar alguns avanços em relação à política para favelas, é preciso reconhecer que o número de ações de transferência de favelas de áreas urbanas valorizadas para fora das cidades, nos países não desenvolvidos, ainda é bem maior do que a consolidação desses núcleos em espaços urbanos centrais ou relativamente centrais. Predomina, a nosso ver (estamos nos baseando aqui em observação empírica e informações interpessoais), uma ação de “limpeza” social que está relacionada à valorização imobiliária. Observando a realidade de alguns países da América Latina, além da África do Sul e da Índia, poderíamos arriscar ainda uma hipótese: enquanto que os governos federais afirmam a política de urbanização e de não remoção de favelas, os demais membros da federação agem francamente pró-mercado privado transferindo favelas de locais valorizados. Em alguns casos, essa transferência apela para a violência (como aconteceu em Durban) e em outros a terra (de onde a favela foi retirada) é simplesmente cedida ao mercado privado (Nova Delhi)<sup>13</sup>. Não faltam, também, os casos de governos que fazem a urbanização de algumas favelas para efeito de marketing, mas aplicam como regra a remoção quando se trata de área valorizada pelo mercado (é o exemplo de São Paulo). A disputa pela terra urbanizada, ou a disputa pela localização na cidade, é acirrada em toda parte.



12. Evidentemente a consolidação dos moradores de favelas em determinado espaço urbano deve levar em consideração também as condições geotécnicas e ambientais do terreno além da vontade dos moradores. Um grande número de publicações trata do assunto especialmente a partir da definição das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Além do *GRHS – UN HABITAT 2002* ver a respeito GARAU, P; SCLAR, E. D.; e CAROLINI, G. Y. *A home in the city*. London, Earthscan 2005. A bibliografia brasileira sobre o tema é muito extensa.

13. Sobre a violência utilizada para a remoção de favelas em Durban, ver a denúncia da ONG formada pelos moradores da Comunidade Kennedy Road, no *Jornal do Brasil Online*, 12/out./2009 A informação sobre Delhi foi dada à autora por funcionário do governo local. No caso de São Paulo, a Prefeitura divulga a urbanização de favelas especialmente para visitantes internacionais. Mas aplica outras táticas, incluindo a agressão, quando se trata de remover conforme relato de diversas fontes: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Fórum Centro Vivo.

## A disputa pela terra urbana: um tema crucial para as cidades

A propriedade da terra continua a ser, e talvez mais do que nunca, um nó marcado por conflitos sociais no campo ou na cidade. Nas sociedades patrimonialistas ou oligárquicas ela tende a adquirir maior importância, pois, como já foi lembrado, nelas o poder social, político e econômico está relacionado à detenção de patrimônio. Com a globalização, a partir dos anos 1980, a questão da terra tende a se agravar no mundo todo. Produtos primários como minérios, celulose, grãos, carne, petróleo, etanol (*commodities*) ganham importância estratégica nos mercados globais promovendo a migração de milhões de camponeses de suas terras<sup>14</sup>. Excluídos do acesso à terra urbanizada, essa população migrante ou em alguns casos, imigrante, amontoa-se em favelas já que a terra urbanizada é um bem precioso e escasso nas cidades periféricas.

Determinados atributos que a terra pode ter — estar servida de infraestrutura urbana, contar com equipamentos públicos e privados nos seus arredores, estar situada de frente para o mar — não são reproduzíveis, ou pelo menos facilmente reproduzíveis, o que nos reporta a uma condição de monopólio. Tanto esses atributos, como a legislação urbana que incide sobre determinada propriedade, influem em sua maior ou menor valorização. A ampliação de investimentos públicos ou privados nas proximidades de um imóvel tendem a ampliar seu preço. A legislação que pode ser mais ou menos restritiva para a ocupação de determinado pedaço de terra também influi no seu preço. A proximidade de favela tende a desvalorizar um imóvel. São exemplos que mostram a condição que tem uma propriedade privada de gerar renda fundiária ou imobiliária para seu possuidor e essa condição dá origem a uma disputa que é crucial e ao mesmo tempo silenciosa pelo espaço urbano. Alguns lutam pelo direito à cidade e outros por ganhos extras advindos de atividades que são especulativas, na maior parte das vezes. E essa condição é tão dominante das relações sociais urbanas que frequentemente pobres que são proprietários rejeitam a vizinhança de pobres moradores de favelas porque têm a consciência do impacto negativo que estes têm sobre o preço de seus imóveis. Ainda que pertençam à mesma faixa de renda, os proprietários se antagonizam com os não proprietários.

Essa disputa pelo valor de uso ou pelo valor de troca, ou ainda pela apropriação da valorização fundiária ou imobiliária, é mais acirrada na cidade periférica onde estão presentes a escassez de terras urbanizadas e a escassez de moradia. Nas cidades dos países centrais a regulação sobre a terra e imóveis urbanos tornou-se historicamente mais efetiva. A democratização do acesso à moradia e à cidade promovida especialmente durante o *welfare state* exigiu maior controle sobre a terra e sobre os ganhos rentistas em favor do aumento da produtividade da construção e da ampliação do acesso conquistado pelos movimentos sociais e sindicais.



14

14. A busca de terras aráveis para cultivo de alimentos tornou-se um rentável negócio internacional que está ameaçando a expulsão de milhões de camponeses de suas terras, nos países pobres. Segundo o Instituto Internacional de Pesquisas Alimentares (IFPRI), 15 a 20 milhões de hectares de terra estão sendo comprados por países ou empresas constituindo transações internacionais. Os países que mais venderam são Etiópia, Gana e Madagascar. Ver a respeito Relatório Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED), junho de 2009.



A confusão registrária ou cadastral de imóveis e propriedades presente nas cidades periféricas não acontece por acaso. Ela é funcional para o papel ambíguo que exerce a terra sobre as relações de poder. A escala local de poder está bastante imbricada com os grandes empresários e proprietários de terras e imóveis.

A retenção de terras ociosas urbanizadas e a consequente extensão horizontal das periferias formadas pelo mar de moradias pobres eleva o custo do processo de urbanização e sua insustentabilidade como todos sabemos. A “cidade dispersa” tem sido objeto de críticas de urbanistas do mundo todo pela sua dependência do automóvel, um dos principais responsáveis pelo efeito estufa, e pela impermeabilização extensiva do solo, entre outros aspectos. Nas periferias da cidade periférica encontram-se o modelo disperso dos bairros pobres e sem urbanização com as *gated communities*, bairros murados que seguem modelos principalmente americanos, resultando numa urbanização dispersa mista e desigual, “à terceiro mundo”. Essa extensão horizontal, pontuada por terras vazias que aguardam valorização, amplia os custos de urbanização de cidades cujos orçamentos são restritos para a dimensão das necessidades sociais.

Em alguns casos, como acontece em cidades do Centro-Oeste do Brasil (Campo Grande, Goiânia e Palmas), as terras vazias servidas de infraestrutura (água, coleta de esgoto, pavimentação, iluminação pública) poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades — o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estarem praticamente fora do tecido urbano contínuo. Por outro lado, nas metrópoles, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, ganha maior importância o número de imóveis edificadas vazias. Esse número se aproxima do déficit habitacional de ambas as cidades. Esses imóveis se concentram nas áreas mais centrais e, portanto, atendidas por infraestrutura e oferta de serviços urbanos. A tabela abaixo mostra o significativo número de imóveis vazios em algumas das principais metrópoles brasileiras, concentrados, principalmente, em áreas centrais mais antigas.



### Municípios brasileiros com maior número de domicílios ociosos (vagos + fechados)

Municípios	Total de municípios recenseados	Total de vagos e fechados	% sobre o estoque total
São Paulo (SP)	3.554.820	515.030	14,5
Rio de Janeiro (RJ)	2.129.131	266.074	12,5
Salvador (BA)	768.010	98.326	12,8
Belo Horizonte (MG)	735.280	91.983	12,5
Fortaleza (CE)	617.881	81.930	13,3
Brasília (DF)	631.191	72.404	11,5
Curitiba (PR)	542.310	58.880	10,9
Manaus (AM)	386.511	51.988	13,5
Porto Alegre (RS)	503.536	46.214	9,2
Guarulhos (SP)	336.440	43.087	12,8

Fonte: IBGE/Censo 2000 – sinopse preliminar.



Em síntese, a questão social da terra — e dos imóveis urbanos — é crucial para todos aqueles que querem cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. A função social da propriedade se refere ao limite que deve ter seu possuidor de usufruí-la diante das carências sociais e também diante das irracionalidades causadoras da depredação ambiental.

A limitação do direito de propriedade privada da terra e de imóveis, visando à construção de uma cidade mais justa e menos ambientalmente predatória, não é uma proposta radical de esquerda e nem mesmo socialista. Podemos dizer, talvez, que é uma proposta progressista, já que ela pretende eliminar as limitações impostas à ampliação da produção de moradias, seja pelo mercado privado, seja pelo Estado por meio das políticas públicas. De fato, a retenção de terras ociosas dificulta a política habitacional de amplo alcance já que o próprio Estado tem dificuldade de acesso a terra para programas públicos. E isso não se refere apenas à moradia. O alto custo da terra resulta limitador para diversas iniciativas de políticas públicas como a implantação de parques, ampliação do sistema viário, construção de equipamentos sociais como escolas, hospitais, creches, centros comunitários, entre outros. Estudos efetuados nas cidades de São Paulo e do México revelaram a dificuldade de pagamento de precatórios resultantes de terras desapropriadas para a execução de políticas públicas, dado o montante da dívida após trânsito e decisão judicial sobre o assunto. As limitações aos ganhos especulativos fundiários afetam mais os interesses oligárquicos e patrimonialistas do que os interesses capitalistas *stricto sensu*. Mas é preciso reconhecer que o mercado residencial privado, de um modo geral, se combina ao patrimonialismo nas cidades periféricas<sup>15</sup>.

## A conquista do Estatuto da cidade: movimento de reforma urbana

A história do Estatuto da Cidade no remete à primeira metade do século XX como mostra o texto de José Roberto Bassul, nesta publicação. Foram, portanto, várias décadas de um processo acirrado de embates e de idas e vindas com a confrontação de interesses divergentes. Nesse processo merece destaque a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1987), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade<sup>16</sup>.



15. Ver a respeito a pesquisa do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (LABHAB) da Universidade de São Paulo: "Preço de desapropriações de terras – limites às políticas públicas". 2001 [www.fau.usp/labhab](http://www.fau.usp/labhab).

16. A Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada, em plenário, por essa autora à Assembleia Nacional Constituinte em 1987.



Os movimentos de luta por moradia, sempre maioria no Fórum de Reforma Urbana, passaram a se preocupar com a localização da moradia na cidade e a refletir sobre a necessidade de reivindicações menos imediatas como a mudança dos parâmetros que regiam a propriedade fundiária no Brasil. A consciência histórica sobre a ilegitimidade da “propriedade ociosa” teve origem nos movimentos de camponeses que, durante toda a história do Brasil, enfrentaram a oposição dos latifundiários, também conhecidos como “coronéis”. Estes comandavam milícias privadas e tinham poder de vida e morte sobre escravos, que constituíam a maior parte da força de trabalho até o final do século XIX e a população branca que, desterrada e deslocada no modo de produção escravista, dependia dos mencionados coronéis para sua sobrevivência.

A primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, definida em um Congresso de Arquitetos, em 1963, incorporou o conceito da propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada da Reforma Agrária. Nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava. Nela estava presente, ainda, a criação de um organismo nacional que dirigisse a política urbana e habitacional. Nesse período, que antecedeu o golpe militar de 1964, a sociedade brasileira estava mobilizada em torno das Reformas de Base. Propostas com significativa base popular eram elaboradas por intelectuais, profissionais, acadêmicos e líderes sociais e sindicais e tratavam de temas como educação, saúde, administração pública, cultura, além das Reformas Agrária e Urbana.

A primeira etapa (1964) da repressão ditatorial contra essa ofensiva de movimentos sociais e sindicais se abateu sobre os setores populares. A segunda (1969) alcançou os recalcitrantes opositores que tinham origem nas classes médias: estudantes, jornalistas, intelectuais, professores, deputados e senadores, prefeitos, governadores, entre outros. Cassações, tortura, censura, assassinatos promovidos pelo Regime Militar, que se instalou no poder em 1964, tiveram o efeito de varrer as propostas de reforma de todas as agendas e até das memórias durante muito tempo. A proposta dos arquitetos foi incorporada pelo Regime Militar que a aplicou pelo avesso, constituindo um aparato institucional tecnocrático, fortemente centralizado, de política habitacional, de transporte e de saneamento, ignorando a questão fundiária. Considerando o vigoroso movimento de construção de moradias e sistemas de saneamento que caracterizou essa política, podemos dizer que foi bem-sucedido para seus propósitos (gerar empregos) embora tenha privilegiado a classe média em detrimento da maioria da população.

Em meados da década de 1970, a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida se dá ainda quando a participação política na sociedade era bastante cerceada. Essas mobilizações cresceram acompanhando a exigência generalizada por liberdades políticas. É nesse contexto que surgem as “prefeituras de um novo tipo” e uma “nova escola de urbanismo”.



## As prefeituras democráticas e a nova escola de urbanismo

Paralelamente ao retorno dos movimentos sociais à cena política, ainda sob contexto da ditadura, têm início as experiências democráticas de administração municipal (excluindo as capitais cujos prefeitos eram indicados por governadores que, por sua vez, eram indicados pelas autoridades da Ditadura) com a eleição de prefeitos progressistas. Começa um novo período no qual se colocavam em prática propostas elaboradas nas mobilizações e organizações populares. Arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais, geógrafos dedicaram-se a formular, por meio de processos democráticos, novos programas e novas formas de gerir as cidades. Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas voltados para a saúde das mulheres, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita à população pobre, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto (condenando o tamponamento de córregos), entre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas. Com o fim da proibição da eleição direta dos prefeitos das capitais (1985), essa dinâmica ganha novo impulso com prefeitos progressistas administrando grandes cidades como Porto Alegre e São Paulo<sup>17</sup>. O orçamento participativo realizado em Porto Alegre talvez tenha sido a experiência mais marcante de controle social sobre os recursos públicos municipais nesse período.

Recuperar a bandeira da Reforma Urbana — após 24 anos de muita repressão — reunindo movimentos populares que se reproduziam nas cidades de todo o País; debater agendas de políticas locais, de organização e de demandas sociais por melhores condições de vida; realizar experiências únicas e inéditas de participação social em vários municípios brasileiros disputando a aplicação do fundo público; alargar o espaço das “liberdades democráticas” desafiando o poder ditatorial com ocupações de terras urbanas, todos esses acontecimentos promoveram um ambiente de euforia e confiança entre os militantes. Enquanto a globalização neoliberal desmontava o *welfare state* nos países centrais, no Brasil vivia-se um ambiente de muita agitação e esperança.

Apesar da pressão constante do Fórum de Reforma Urbana, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13 anos depois, sob a forma da lei federal nº 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Este forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena; impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade.



17. Ver a respeito MARICATO, E. “Fighting for Just cities in capitalism periphery”. In MARCUSE, P. and others (org.) *Searching for the just city*. London/NY: Routledge, 2009.

Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e a criação do Ministério das Cidades, que também era uma reivindicação da agenda dos movimentos sociais urbanos, tem início uma nova etapa de avanço das demandas sociais.

Em 2004, o investimento em habitação e saneamento é retomado após praticamente 24 anos de uma trajetória errática marcada pela ausência do investimento e pela destruição dos órgãos públicos que tinham competência executiva sobre o assunto, com raras exceções — a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp) é a principal exceção. Nesse mesmo ano (2004), foi criado o Conselho das Cidades, um organismo consultivo que reunia lideranças sociais, sindicais, empresariais, acadêmicas, profissionais, entre outras. Foram aprovadas duas leis federais que compunham a agenda do movimento de reforma urbana: a Lei Federal que instituiu o marco regulatório do Saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos) e a Lei Federal que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa lei condicionou os repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais.

Aparentemente, essas e outras conquistas não deixavam dúvidas de que o rumo tomado havia sido vitorioso. Até mesmo a criação do Ministério das Cidades, que era uma reivindicação do documento dos arquitetos de 1963 e que se realizou 40 anos depois, poderia ser considerada uma grande vitória e um resgate da antiga luta.



## Uma política urbana para o Brasil: a sucessão de vitórias do movimento

Uma significativa lista de vitórias do Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem seguimento às primeiras experiências nas prefeituras democráticas no início dos anos 1980, passando pela crescente expansão e organização dos movimentos sociais urbanos.

Vamos relacionar, abaixo, quais foram as principais conquistas sociais ocorridas nesse período.

- 1987** Emenda Constitucional de Iniciativa Popular subscrita por seis entidades da sociedade civil. Criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana formado por entidades da sociedade civil.
- 1988** Promulgação da Constituição Federal com dois capítulos voltados para o tema urbano, pela primeira vez na história do País.
- 1991** Apresentação de Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular como iniciativa da sociedade civil, contendo assinatura de um milhão de eleitores (aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005).
- 2001** Promulgação da Lei Federal Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição Federal de 1988 — em especial a Função Social da Propriedade.
- 2003** Criação do Ministério das Cidades. Realização da Conferência Nacional das Cidades resultado de um processo participativo que envolveu 3.400 municípios, todos os Estados da Federação e contou com mais de 2.500 delegados eleitos para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (outras conferências aconteceram em 2005 e 2007).
- 2004** Criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades. Criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana.
- 2005** Aprovação da Lei Federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos).
- 2005** Aprovação da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que implicou a criação de um fundo e conselho específico com participação social, além de condicionar o repasse de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais. Nesse mesmo ano, foi lançada a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo prevendo a elaboração do Plano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes



Em 2007, em sua segunda gestão, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) retomando investimentos nas áreas de habitação e saneamento, abandonados há praticamente 25 anos. O PAC constitui um plano keynesiano ou simplesmente um conjunto de obras que pretende recuperar parte da infraestrutura voltada à produção (portos, ferrovias, rodovias, usinas geradoras de energia) e parte da infraestrutura social e de habitação. Pelo PAC estão previstos os investimentos de R\$ 106 bilhões em habitação<sup>18</sup> e R\$ 40 bilhões em saneamento (água e esgoto) entre 2007 e 2010. O programa de urbanização de favelas é prioritário para o investimento dos recursos orçamentários federais no contexto do PAC.

Em 2009, como resposta à crise internacional iniciada em setembro de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida que pretende financiar a construção de um milhão de moradias tendo como protagonista o mercado privado. Mas, pela primeira vez na história do Brasil, está presente um montante de subsídios — R\$ 16 bilhões — para financiar a moradia social.

## Motivos para reflexão e novos desafios

Apesar da euforia que acompanhou os movimentos sociais, apesar das gestões “democrático-populares”, apesar da nova política urbana e das importantes conquistas legislativas as cidades pioraram, nesse período, de um modo geral, no Brasil. E não foi apenas no Brasil que as cidades apresentaram um aumento da pobreza, do desemprego, das favelas, dos moradores de rua, das crianças abandonadas e da violência como já foi destacado aqui. Fez parte desse quadro um aumento explosivo da dívida pública cujos juros drenaram grande parte dos recursos públicos para o mercado financeiro<sup>19</sup>. A herança de 25 anos de neoliberalismo não será superada facilmente. Se retornamos ao tema na conclusão desta apresentação é para alertar para o rescaldo desses tempos que baniram os subsídios, os direitos universais, a solidariedade, a fraternidade, os projetos coletivos, comunitários e sociais. Enfim, no reino absoluto da mercadoria, tudo deve ser pago e a preço de mercado.



18. Os recursos financeiros do *PAC Habitação* são oriundos do mercado privado – SBPE ou poupança privada – (39%), de um fundo semipúblico – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), espécie de fundo desemprego formado por contribuição salarial – (35%), contrapartida de Estados e Municípios (17%) e orçamento da União (9%) Fonte: [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac).

19. Entre numerosas obras ver TOUSSAINT, E. *Bolsa ou a vida: a dívida externa do terceiro mundo*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.



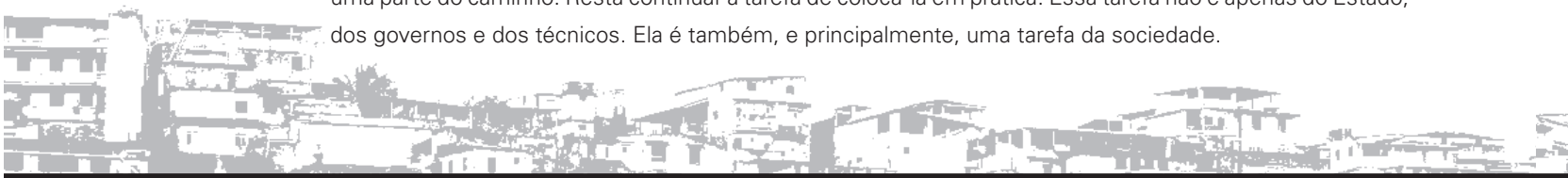


Não é apenas no Brasil que está em curso uma verdadeira febre participativa promovida por entidades governamentais, ONGs, partidos políticos, movimentos sociais etc. Do Banco Mundial à Via Campesina a palavra de ordem é participação. O governo Lula promoveu 40 Conferências Nacionais organizadas a partir dos municípios, passando pelos governos estaduais e entidades sociais até alcançar o nível federal. Os temas são abrangentes: Juventude, Igualdade Racial, Direito dos Idosos, Política Cultural, Direitos da Mulher, Direito dos Portadores de Deficiência, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Meio Ambiente, Segurança Pública, entre outras. Participaram dessas conferências, a partir de 2003, dois milhões de pessoas. As três Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) tiveram a participação de mais de 1.500 delegados eleitos em cada uma delas. No entanto, esse movimento participativo parece não ter logrado transformar de modo significativo a qualidade da democracia e o quadro de exclusão urbana<sup>20</sup>.

A implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar desde sua promulgação em 2001 (ver o capítulo escrito por Edésio Fernandes nessa publicação). O padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos, ainda não mudou.

As forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar — o Estatuto da Cidade — que foi aprovada apenas 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos PDs municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. Muitos municípios brasileiros ainda não têm aprovadas essas leis complementares e muitos elaboraram PDs genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade.

Por outro lado, muitos governos municipais e vereadores progressistas se apoiam na lei para transformar a realidade em diversos pontos do país. O Ministério das Cidades mantém um programa de regularização fundiária, inédito na instância federal, que começa a apresentar os primeiros resultados e vencer as resistências conservadoras. Com toda a dificuldade de implementação o Estatuto da Cidade anuncia um novo futuro. Nós podemos dizer que uma parte do caminho já foi percorrida. De fato, aprovar a lei é apenas uma parte do caminho. Resta continuar a tarefa de colocá-la em prática. Essa tarefa não é apenas do Estado, dos governos e dos técnicos. Ela é também, e principalmente, uma tarefa da sociedade.



20. É preciso reconhecer que há um esforço de distribuição de renda pelo governo federal desde 2003. O Bolsa-família, um programa que pretende assegurar uma renda mínima aos 40% mais pobres da população, atinge mais de 11 milhões de famílias (2009). Ele se destina à população classificada como abaixo da linha de pobreza (com renda *per capita* entre R\$60 e R\$120) ou extrema pobreza (até R\$60 *per capita*). O Programa tem condicionalidades: a obrigatoriedade da família manter as crianças e jovens até 17 anos na escola, o calendário de vacinas dia e o atendimento pré-natal a gestantes.

Entre 2002 e 2007 cerca de 20 milhões de pessoas deixaram as classes E e D e passaram a ser classificadas na classe C (critérios IBGE). Saíram da miséria 9,7 milhões de brasileiros entre 2003 e 2007. O salário-mínimo teve um aumento real de 32% nesse mesmo período. O Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) recebeu R\$8,4 bilhões no ano agrícola de 2006/2007 e uma política de crédito consignado abriu a perspectiva de setores de renda média baixa contraírem pequenos empréstimos (Governo Federal, 2008).

