

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR
Especialização em Planejamento Urbano
Carla Nascimento

A
dos Santos

**Estatuto da Cidade: uma lei inspiradora de novos desafios
para a Política Urbana**

**Orientação: Profa. Fátima Furtado
Co-orientação: Prof. Orlando Alves dos Santos Jr.**

2006

Sumário

Apresentação	3
Um novo olhar sobre a política urbana	5
Estatuto da cidade - avanços	8
Estatuto da Cidade - ameaças	10
Pacto sócio-territorial: utopia necessária	11
FNRU: o desafio por uma agenda ainda maior	15
Anexo	17
Bibliografia	18

Apresentação

O processo de urbanização é muitas vezes, analisado de forma dissociada dos processos e relações sociais, econômicas e culturais. Essa conduta acarreta erros e desvios na análise e nas proposições decorrentes, uma vez que são incontestáveis as influências mútuas entre urbanização e vida social, fato que já se colocava claramente no desenvolvimento industrial, cultural e político do século XIX. Em contraposição a esta dissociação injustificada entre a forma de construção e reconstrução das cidades e os processos socioeconômicos e culturais existe a compreensão da cidade como produto e, ao mesmo tempo, condição desses processos. Portanto, também as relações institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos são elementos que configuram o processo de urbanização. É nesse sentido que se coloca a conceituação de urbanização de Harvey (1996), como:

como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas.

É a partir desta concepção de urbanização que se torna possível compreender o significado dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no decisivo Capítulo da Política Urbana, para a vida dos brasileiros.

A regulamentação desses artigos se deu através da Lei n. 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade. Mas, quase sete anos depois de sua edição, o que se pode dizer de sua implementação? Para os pessimistas, mais um conjunto de leis a ser ignorado. Para outros, “os que não desistem”, significou o resultado de um extraordinário trabalho de mobilização e reflexão sobre a política urbana e as políticas sociais - em resposta aos planos tecnocráticos de uma ditadura militar avessa à participação popular. Esteve no centro desta transformação o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU.

No presente artigo, advoga-se que a edição desta Lei oficializou o nascimento de um novo paradigma proposto à administração pública das cidades, fundado principalmente na gestão democrática e na mobilização pelo cumprimento dos “Direitos Urbanos”, ou seja, o direito à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, educação, saúde, lazer, coleta de lixo, drenagem de vias públicas e outros serviços indispensáveis para a reprodução social digna dos cidadãos.

Em nível nacional, este novo paradigma teve o apoio do jovem Ministério das Cidades, a partir de 2003, e do Conselho das Cidades, criado em 2004, que apoiaram a implementação das normas do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros. O grande desafio para o Governo em relação ao Estatuto é fazer com que os municípios se empenhem em construir seus Planos Diretores. O Plano Diretor é o instrumento que vai permitir que o Poder Local atue através de instrumentos baseados no direito à cidade e na função social da propriedade. Porém, longe de ser a panacéia para os problemas urbanos, o Plano Diretor deve ser resultado da participação constante da sociedade nos rumos da cidade.

Esse artigo analisa os novos desafios propostos para a implementação efetiva do Estatuto da Cidade. Para isso, contextualiza o seu nascimento, avalia os avanços alcançados, as ameaças para sua implementação, inclusive sob a noção do empresariamento urbano, a necessidade do chamado “pacto sócio-territorial” e, finalmente, os desafios colocados para as nossas cidades, que devem ser enfrentados pela política urbana nacional.

Um novo olhar sobre a Política Urbana

O período que precedeu a Constituição de 1988 foi marcado por um centralismo administrativo autoritário e tecnocrático, característico do regime ditatorial da época. Esse perfil administrativo e político se estendeu para o campo do planejamento urbano, notadamente no exercício das instituições criadas para dar solução aos problemas decorrentes do crescimento econômico, industrialização e urbanização, que marcaram as décadas de 40 a 80 no Brasil, quando o PIB brasileiro crescia numa média de 7% ao ano e a população urbana passava de 31 para 54,3% do total (Maricato, 2000).

Instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU (2001) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERPHAU, criado em 1964 como o órgão que coordenava nacionalmente os Planos de Desenvolvimento Local Integrado, além do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1986), marcaram uma época de planejamento urbano baseado no saber especializado, materializado em planos tecnocráticos que ignoravam a opinião da população e, muitas vezes, a dos quadros técnicos das administrações municipais (MARICATO, 1997). Tais planos visavam à construção de uma ordem espacial que reproduzia na cidade a mentalidade autoritária, funcionalista e despolitizada da época, materializada na construção de conjuntos habitacionais em locais distantes, com o objetivo de “integrar” a população¹.

Nos anos 80, a “década perdida” – reconhecida pela crise monetária, financeira e fiscal em plena derrocada do Estado do Bem-Estar Social e ascensão das políticas neoliberais no mundo - apresentou uma crescente desigualdade social², que permaneceu nas décadas seguintes e se refletiu nas cidades, principalmente através do crescimento acelerado das favelas, cortiços e loteamentos ilegais, sobretudo nas duas maiores metrópoles do país, São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo o IBGE, se em 1980 a população que morava em favelas era de 2.248.336 habitantes, em 1990 este número mais que dobrou: 5.020.517.

As áreas periféricas das regiões metropolitanas cresceram a taxas seis vezes maiores que as de regiões centrais no mesmo período (Censo 2000). A informalidade

¹ Nova Sepetiba, no Rio de Janeiro, evidencia que tais planos estão distantes no tempo, porém nem tanto em realidade.

² Em 1981, 0,1% mais rico da população concentrava 13% da renda nacional e os 10% mais pobres detinham 0,9% da mesma.

crescente nesta época, nos campos do trabalho e da moradia, tem relação direta com o desempenho econômico nacional - entre 1981 a 1992 o PIB cresceu 1,3%, enquanto o crescimento populacional foi de 1,9% (MARICATO 1996) - e permanece até hoje com o quadro calamitoso em que se encontra 82% da população brasileira³. Mas não é apenas esta relação que se verifica no conjunto de razões que resultou neste cenário. Enquanto os problemas urbanos herdados deste contexto nacional eram creditados pelos conservadores ao aumento demográfico e aos movimentos migratórios, o diagnóstico dos movimentos sociais surgidos na mesma época apontavam para resultados de uma política concentradora de renda, fruto do modelo de gestão pública segregacionista do período ditatorial.

Num país enfraquecido de diretrizes gerais para uma política urbana nacional, articulou-se e ganhou força o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, composto por diversos setores da sociedade civil - sindicatos, movimentos populares, organizações não governamentais, comunidade acadêmica e técnica - mobilizados por propostas reformistas à Constituição de 1988 e apoiados em um novo paradigma da administração para as cidades. Este novo paradigma baseou-se nos princípios da gestão democrática, da função social da cidade, da função social da propriedade e da justiça distributiva, incluídos de forma inédita na Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, como se verifica abaixo:

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

§1 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§2 - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§3 - As desapropriações dos imóveis serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4 - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I- Parcelamento ou edificação compulsórios;

II- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

³ Segundo o Ministério das Cidades, 82% da população vivem nas cidades, 6,6 milhões de famílias não possuem moradia. 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário.

III- Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

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

§2 – Este direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez

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

Estes artigos se referem ao chamado direito à cidade, entendido como o acesso à moradia e aos equipamentos urbanos necessários para a reprodução social digna dos cidadãos (habitação, transporte, saneamento, energia, saúde, educação, lazer, coleta de lixo, drenagem de vias públicas, entre outros). A gestão democrática representa o poder e o exercício da interferência dos cidadãos no processo de planejamento das cidades, principalmente em espaços públicos e institucionais de deliberação. E a função social da propriedade implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (SANTOS JUNIOR, 1994).

O MNRU teve imensa participação na tarefa difícil e longa de construir, fortalecer e conquistar a regulamentação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) fundamental para a conquista dos instrumentos legais que reconheceram uma nova esfera de direitos, os direitos urbanos. Após 20 anos de centralização de poder de regulação urbana e de recursos na esfera da União, municípios com mais de 20 mil habitantes passavam a ter o direito e o dever de elaborar princípios básicos legais que viriam orientar sua legislação ordinária como entes federados, ganhando autonomia para iniciar a propositura de suas Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais - as leis responsáveis pela execução das diretrizes previstas no Estatuto. Desta forma, foi promovido um alargamento no campo das competências e responsabilidades dos municípios, fundamental para o processo de legalização e urbanização da chamada “cidade ilegal”⁴, através da participação direta na construção de relações mais justas no espaço das cidades.

⁴ Expressão usada por Ermínia Maricato - para designar o espaço urbano que não consta em registros e é frequentemente esquecido pelo planejamento oficial alienado, pois são territórios sem leis, sem segurança ambiental e sem saneamento (MARICATO, 1996).

Estatuto da Cidade: Avanços

O Estatuto da Cidade representou um avanço considerável para a Regularização Fundiária no Brasil. Entre seus 58 artigos, estão as sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados ou não edificados (art. 182, §4, da Constituição Federal) - *imposto progressivo, desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, o solo criado e o usucapião especial urbano* - que transferiram o Direito de Propriedade da esfera do Direito Privado para a esfera do Direito Público submetendo-o à função social da propriedade (art. 5º, Inciso XXIII, da Constituição Federal) e aumentando o controle dos municípios sobre a expansão e o planejamento das cidades.

Bethânia Afonsin⁵ analisa a contribuição do instrumento da *concessão de uso especial para fins de moradia*, vetado pelo Governo Federal - sob alegação de ferir a autonomia dos Estados e Municípios e de não estabelecer um marco temporal - e validado na forma de Medida Provisória, em setembro de 2001. Mesmo em se tratando de uso, e não de transferência de domínio, tal concessão, individual e principalmente coletiva, aos ocupantes de áreas privadas ou públicas⁶, de até 250m, que estejam sendo utilizadas para fins de moradia há pelo menos cinco anos, significou um passo importante na prática de regularização fundiária e contra a ilegalidade.

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) também figuraram como mecanismos úteis à regularização fundiária em relação à manutenção das populações de baixa renda em seus territórios, possibilitando novos investimentos por parte dos moradores e interferindo na qualidade de vida.

Sobre o Estatuto da Cidade, Grazia de Grazia afirma:

“A Lei Federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, tornou-se uma conquista importante para tirar da ilegalidade quase 40% da população das cidades que hoje vivem em favelas e loteamentos irregulares” (GRAZIA, 2003).

Embora os instrumentos acima citados não tenham sido implementados em todo o território nacional, ou não constem de todas as Leis Orgânicas e Planos Diretores, é importante ressaltar que a existência dos mesmos expressa o caráter democrático de

⁵ AFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE. 2003.

⁶ Art. 183, §3 - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

uma nova mentalidade ocupada com a política urbana, observadora dos conflitos de interesse existentes na apropriação, uso e administração do espaço construído⁷.

Os resultados conquistados pelo Estatuto da Cidade, após quase sete anos de sua edição, podem ser aferidos a partir da avaliação dos processos de elaboração dos Planos Diretores⁸. Em 2004, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, visando apoiar os municípios nesta tarefa. Também o Conselho Nacional das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, agiu neste sentido, lançando a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade para todos*, e constituiu núcleos de debate em todos os Estados, além de promover a capacitação de mais de 20 mil pessoas. Segundo o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), estas ações contribuíram para a disseminação do ideário do direito à cidade e da função social da propriedade, e levantaram o debate em torno do planejamento urbano na sociedade brasileira. Alguns itens previstos no Estatuto, como a participação da sociedade na elaboração dos Orçamentos municipais, no entanto, não foram suficientemente verificados na prática.

Um balanço realizado pelo Ministério das Cidades, em maio de 2006, mostra que 88% dos 1.684 municípios estavam em processo de elaboração ou já tinham Planos Diretores. Dez mil pessoas teriam sido mobilizadas neste processo. Por outro lado, ainda segundo o FNRU, o Estatuto da Cidade já extrapola a esfera do Plano Diretor, pois passou a ser um instrumento acionado por outros movimentos populares, como *Movimento Nacional por Moradia*. No entanto, em 64% dos municípios, a elaboração do Plano Diretor não contou com procedimentos participativos. Estas informações dão conta de um aspecto institucional, e por isso mais visível, sobre o desempenho do Estatuto da Cidade.

Sem dúvida, se é possível apontar um fator determinante para o caráter revolucionário do Estatuto da Cidade, este seria seu capítulo IV, que trata da “Gestão Democrática da Cidade” e prevê a existência de canais de participação institucionalizados - órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, previstos no Plano Diretor como garantia do acesso e do controle da população na administração da cidade.

⁷ RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Cidade: Reforma Urbana – desigualdades e exclusão*. Rio de Janeiro, 1993.

⁸ O prazo para a elaboração ou revisão obrigatória destes Planos se encerrou em outubro de 2006.

Estatuto da Cidade: Ameaças

Luiz César de Queiroz Ribeiro(2003) ressalta o caráter distributivo do Estatuto, uma vez que tem por objetivo a provisão de serviços habitacionais e urbanos pelo Poder Público – regularização fundiária e urbanização de favelas. Porém observa que uma das ameaças à sua fiel implementação é o fato de que, muitas vezes, esse caráter é utilizado como mecanismo de ampliação de bases eleitorais. Outra ameaça, ressaltada pelo autor, é a de que os modelos regulatório e redistributivo desta Lei, fundados na função social da propriedade, provocam dúvidas sobre a sua sustentação política e prática, já que interferem em interesses econômicos e patrimoniais, principalmente dos especuladores imobiliários, pois regulamentam o uso e ocupação do solo e capturam a renda gerada pela expansão urbana para aplicar em ações públicas de interesse coletivo, através dos mecanismos anteriormente citados.

Outra ameaça ao espírito do paradigma colocado pelo Estatuto da Cidade é a noção de *empresariamento urbano*. A partir de 1979, a administração pública dos países capitalistas avançados conheceu o movimento que veio a ser assim denominado e que, em termos gerais, se caracteriza por eleger como objetivo central do planejamento urbano o desenvolvimento econômico das cidades, a partir da atração de investimentos e a competitividade (HARVEY, 1996)⁹. A recessão das economias capitalistas - com seus processos decorrentes da desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, declínio do Estado como regulador do trabalho e dos fluxos monetários – teria sido o contexto embrionário do empresariamento na administração pública, em que as relações de articulação por investimentos passaram a acontecer entre o capital financeiro e poderes locais, com o objetivo de maximizar sua atratividade. O empresariamento urbano apresenta as seguintes características gerais:

- Acontece entre atores ativos não só ligados ao governo e à administração pública, mas engloba setores importantes do mercado imobiliário (especuladores, empreiteiros, construtores e incorporadores);

⁹ O autor exemplifica a sua tese através dos registros de um colóquio realizado em Orleans, em 1985, em que as comunidades acadêmicas, política e empresarial discutiram a atração de investimentos para as cidades.

- A parceria público-privada: tenta atrair fontes externas de financiamento, e fontes geradoras de emprego¹⁰;
- Dedicar-se a investimento pontuais para a melhoria da imagem da cidade através da construção de centros culturais, comerciais, de entretenimento, de forma segregacionista;
- Tem como resultado a competição inter-urbana, intensificada pela “guerra fiscal”.

O empresariamento apresenta-se como modelo hegemônico de administração para as cidades brasileiras, como uma estratégia de ganhar mercado para sobreviver no mundo capitalista, desviando a atenção e os recursos dos reais interesses coletivos da cidade para a mercantilização das condições de reprodução social. Desta forma, verifica-se que os princípios de cooperação entre estados e municípios são anulados pelos princípios de competição entre os mesmos, prejudicando a política social e urbana, carentes de parcerias harmônicas. O Estatuto das Cidades se vê prejudicado em sua implementação, na medida em que esta situação competitiva hegemônica, direciona os investimentos urbanos, na maioria das vezes, de forma segregacionista, e se contrapõe ao direito à cidade para todos.

Pacto sócio-territorial: o desafio do Plano Diretor

Segundo Flávio Villaça¹¹, a ideia de Plano Diretor é exaltada desde 1930, com o Plano Agache. Depois de previsto pela Constituição Federal, dentro do Estatuto da Cidade, sua imagem como instrumento planejador ganha uma visão mais abrangente e valorizada por parte da sociedade civil, em relação ao desenvolvimento econômico e social – estes entendidos para além da construção física de equipamentos de reprodução social, mas interferindo no uso que se dá a eles. O Plano Diretor teria sido, a partir de então, divulgado como um instrumento miraculoso de gestão, a “salvação da cidade” (VILLAÇA, 2005: 13). Desta forma o autor entende que houve um movimento por parte da imprensa e dos gestores públicos de atribuir a solução dos problemas urbanos à simples existência do Plano Diretor, sem que seus

¹⁰ Harvey chama a atenção para o caráter empresarial desta parceria, por envolver riscos e benefícios de atividades especulativas, muitas vezes relegando os riscos ao setor público e os benefícios à iniciativa privada.

¹¹ VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. Livro em arquivo PDF www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo, edição do autor, ago. 2005.

direcionamentos tenham sido verificados na prática, levando em conta a participação e o reconhecimento dos interesses das populações de baixa renda. Para Villaça, estamos diante de mais um conjunto de leis sistematicamente ignorado, que nos coloca a questão: como fazer com que este novo paradigma presente no discurso do Plano Diretor conquistado em lei se transforme em realidade? Esta questão deve ser analisada a partir do reconhecimento de que este instrumento enfrenta ~~o~~ bloqueios a serem superados e que, não por isso, o invalidam na missão de implementar uma política urbana efetivamente distributiva e justa do ponto de vista social.

Um dos bloqueios verificados para a concretização do Estatuto da Cidade através dos Planos Diretores está no fato de ainda não existir desenvolvida no Brasil uma metodologia (pedagogia) que possa expressar este novo ideário da cidade (SANTOS JUNIOR, 2006). A elaboração dos Planos Diretores Participativos, baseada na metodologia da “cidade que temos e a cidade que queremos”, não contempla por inteiro a idéia contida no Estatuto, que seria colocada em prática através de um *pacto sócio-territorial* (SANTOS JUNIOR, 2006:5), pra além do zoneamento tecnicista e funcionalista e do plano urbanístico da cidade. O objetivo do *pacto sócio-territorial* é assegurar a democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo o exercício da cidadania, a melhoria na qualidade de vida e a preservação do meio ambiente. Esse pacto deve reunir diversos setores representativos da sociedade (movimentos populares, setor empresarial, ONGs, ambientalistas, setor imobiliário, etc.), trazendo para a discussão da cidade os interesses conflituosos dos atores políticos, num processo de elaboração de regras e regulações sobre a dinâmica urbana, principalmente em termos de uso do solo e de gestão da cidade. Para Santos (2006: 7), este pacto:

“...implica em identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas identidade e antagonismos.”

O reconhecimento do processo de produção/reprodução das desigualdades sociais e da degradação da qualidade de vida é fundamental para o embasamento do pacto e faz referência aos seguintes pontos da dinâmica urbana (Cardoso, 2003, Ribeiro, 2003): 1) Acesso restrito ao solo urbano, assim como aos equipamentos e serviços necessários para a sobrevivência das populações nas cidades, que são condicionados à cobrança de renda (imobiliária, fundiária, etc). 2) A concorrência e as

fontes de apropriação de lucros do setor imobiliário, que se dão sobre a diferenciação entre as regiões da cidade em relação aos equipamentos e serviços, gerando aumento dos preços dos imóveis e da terra e agravando a exclusão e segregação de camadas sociais do espaço urbano. 3) A agenda de contratação de obras públicas em relação à infra-estrutura, que atende aos interesses econômicos das empreiteiras de obras em detrimento das necessidades coletivas. 4) A existência de grupos que se beneficiam dos serviços de interesse público através de concessões cedidas pelo Estado, como é o caso do transporte (que impõem tarifas altas e escolhe as rotas de serviço), que também priorizam o lucro em suas atividades. 5) O espaço da cidade como objeto de disputa entre grupos sociais, que concorrem pelo acesso aos serviços e equipamentos urbanos para verem seus patrimônios valorizados, terem maior conforto e adquirirem prestígio social.

Nesta arena onde se defrontam interesses diversos, identificamos como atores os proprietários fundiários e imobiliários; os incorporadores e a construção civil; empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos e as camadas sociais média e alta, além das camadas populares. Esta última sofre as conseqüências da distribuição desigual de renda e é empurrada à vida na ilegalidade (tanto no trabalho quanto na moradia).

A partir do reconhecimento dos atores envolvidos e da transparência dos conflitos de interesses em torno da cidade, parte-se para a elaboração do que apoiaria o pacto sócio-territorial em diretrizes que, segundo Cardoso, 2003 e Ribeiro, 2003, passam pela produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados, além da regulação pública dos seguintes setores:

- produção privada do ambiente construído (residencial e equipamentos urbanos);
- produção informal do ambiente construído (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas de cômodos, vilas e periferias etc.);
- produção e gestão privada de serviços urbanos (transporte coletivo, saúde, educação etc.);
- decisões de agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

Para além das diretrizes, é possível partir para o campo das ações que viriam sustentar este pacto e fortalecer o compromisso com o planejamento, a partir de uma

nova utilização para um velho instrumento, até hoje reconhecido pelo seu poder de segregação espacial: o zoneamento.

“A noção de zoneamento a ser produzida deve procurar articular os dois princípios fundamentais que definem as bases do pacto territorial: os direitos e garantias urbanos, no que concerne ao enfrentamento das desigualdades sociais expressas no espaço e a conquista e defesa de um padrão mínimo de qualidade urbana de vida. Ela deve permitir a regulamentação social do uso do solo para fins de produção do meio ambiente construído, garantindo a aplicação destes princípios, isto é, promovendo o processo de equalização das condições urbanas de vida e estabelecendo padrões de utilização e ocupação dos terrenos que assegurem as condições de habitabilidade desejadas e a preservação do meio ambiente. (Cardoso, 2003, Ribeiro, 2003)

Cardoso e Ribeiro citam os seguintes tipos de zonas criadas a partir desta nova função do zoneamento:

- Zonas de Urbanização Prioritárias (ZUP): “vazios urbanos”, que sofreriam a aplicação dos instrumentos de sanção tributária e desapropriação previstos no Estatuto da Cidade, para construção de moradias, atendendo as camadas populares;
- Zonas de Intervenção Pública Prioritária (ZIP): favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, que passariam por regularização fundiária e investimento público a fim de equalizar as condições de vida na cidade;
- Zonas de Urbanização Negociada (ZUN): Áreas nobres que deverão ser urbanizadas a partir da cooperação entre capital imobiliário, proprietários fundiários e poder público, buscando a “socialização dos custos e privatização dos lucros gerados pela valorização da terra decorrente do investimento governamental” (Cardoso, 2003, Ribeiro, 2003: 115).
- Zonas de Urbanização Congelada (ZUC): Áreas onde o crescimento deverá ser zero, evitando saturação das densidades populacionais, de condições de trânsito e do oferecimento de serviços públicos, além de visar à proteção ambiental.

As Zona de Proteção Ambiental e Zona Funcional também seriam atendidas através do zoneamento tradicional.

Os debates e audiências públicas sobre o Plano Diretor representam um avanço para o exercício da cidadania no campo das políticas públicas. A presença dos representantes das classes pouco atendidas em seus direitos urbanos nestes fóruns deve ser uma realidade para que a construção do pacto sócio-territorial seja possível.

A simples reunião dos atores envolvidos em fóruns institucionais não significa a visibilização dos diversos interesses e nem o estabelecimento de uma agenda em torno deste pacto sócio-territorial. É preciso ter em conta a realidade concreta de cada município, com todas as suas particularidades e prioridades, e, com a efetiva participação da população até hoje excluída deste debate, partir para a análise dos interesses da coletividade envolvidos no espaço urbano.

A expectativa é que 10% dos municípios brasileiros tenham incorporado esta concepção de pacto sócio-territorial (SANTOS JUNIOR, 2006) e: “se isso for verificado, já terá sido um êxito enorme pro Brasil, na medida em que já aponta para o rompimento com modelos hegemônicos de planejamento sustentado ao longo de décadas”.

FNRU: o desafio por uma agenda ainda maior

Principal expressão do MNRU e protagonista das conquistas descritas neste artigo, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana realiza neste momento uma revisão de sua agenda.

Segundo seu Secretário Geral, a agenda da Reforma Urbana, precisa estar aberta a constantes atualizações porque novos processos estão incidindo na cidade. Seu tema central, por muito tempo, foi a luta pelo acesso aos serviços e equipamentos urbanos, à regulação de uso do solo, à inversão de prioridades e à gestão democrática. Hoje, esta mesma agenda se vê desafiada a alargar seu universo de compreensões, levando em conta os seguintes temas:

- Conexão entre os processos macro-econômicos e a produção da segregação sócio-espacial¹²;
- Relação das questões urbanas às questões ambientais (sustentabilidade);
- A cidade como espaço da diversidade de identidades coletivas: questão étnica, questão migratória, questão de gênero, etc;
- Releitura da dimensão comunitária da cidade, recriar laços de sociabilidade comunitária que levem em conta formas de organização sociais nos bairros, associativismo, etc.

¹² Processos que interferem, por exemplo, nos investimentos públicos, no poder do Estado, nas relações comerciais, etc. O caso da União Européia, que atualmente faz pressão sobre o Brasil para que importe seus pneus usados pode ser dado como exemplo de como a política nacional de resíduos sólidos está relacionada às negociações macro-econômicas.

Novas lutas foram encampadas pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, desde sua criação em 1989. Foi inaugurado um movimento pela cooptação dos partidos políticos por proposições relacionadas à reforma urbana¹³, assim como foi intensificada a ocupação nos “campos de batalha” institucionais pela regulamentação de leis em acordo com os ideais da reforma.

Conclusão

A construção dos Planos Diretores, baseados nos princípios do Estatuto das Cidades e no pacto sócio-territorial se apresenta como o maior desafio para a maioria dos municípios brasileiros atualmente. O novo paradigma de política urbana inovou na medida em que incluiu a sociedade civil na tarefa de construir cidades mais justas, alterando a concepção de planejamento restrito aos governantes e sua equipe técnica. Desta forma, o que se tem hoje é uma grande oportunidade de praticar a política de forma participativa, impondo-se para isso a existência de uma metodologia de participação igualitária entre os setores representativos da sociedade civil, a partir do pacto sócio-territorial.

As dificuldades em reunir representantes civis e proporcionar a participação popular nos fóruns decisórios, criados no âmbito das políticas urbanas não devem desestimular os gestores públicos no objetivo de. O Brasil é um país republicano cujos períodos em que viveu o regime político da democracia foram poucos e curtos. Apesar disso, foi possível construir instrumentos normativos que alterassem as diretrizes da política social que deseja para sua população.

Este artigo não pretende afirmar que a existência do Estatuto das Cidades representa a solução prática para a transformação do quadro social vigente no país, mas justamente verificar sua importância num contexto em que se verificam as tentativas de implementação do mesmo, a partir da constatação de que o desafio apenas começou.

¹³ Campanha “De Olho no seu Voto”.

Anexo I

COORDENAÇÃO DO FNRU

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional www.fase.org.br

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores www.conam.org.br

CMP - Central de Movimentos Populares www.cmp-brasil.org

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

Action Aid do Brasil - www.actionaid.org.br

AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros www.cibergeo.org/agbnacional

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos www.antp.org.br

Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos

CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular

COHRE Américas - (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos) www.cohre.org

Conselho Federal do Serviço Social - www.cfess.org.br

Habitat para Humanidade - www.habitatbrasil.org.br

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal www.ibam.org.br

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas www.ibase.org.br

FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica www.fenae.org.br

FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil www.fenea.org

FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia www.fisenge.org.br

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas www.fna.org.br

POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais www.polis.org.br

ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo

Observatório das Metrópoles (coordenado pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE) www.ippur.ufrj.br

Bibliografia

AFONSI, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação das experiências recentes.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Plano Diretor e gestão Democrática da Cidade. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. p. 70-120.

GRAZIA, de Grazia, RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003.

_____. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Português (Brasil) - São Paulo, Espaço e Debates, n. 39, p. 48-64, 1996.

LAGO, Luciana Correa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania. Estudos Urbanos e Regionais V.6, N. 2/Novembro de 2004.

MARICATO, Betânia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, v.11, n.1/2, p. 113-130, jan./dez., 1997.

MARICATO, Betânia. Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência. Estudos Urbanos. São Paulo, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

SANTIN, Janete Rigo. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal. 2006.

