

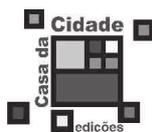
A luta pela reforma urbana no Brasil



A luta pela reforma urbana no Brasil

Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo

Nabil Bonduki (org.)



Parceria de Fomento



CAU/SP

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo



© Instituto Casa da Cidade

1ª edição, 2017

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998. É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora.

Pesquisa e textos

Maria Cecília Lucchese

Nabil Bonduki

Rossella Rossetto

Weber Sutti

Pesquisa e edição de imagens

Rossella Rossetto

Revisão de textos

Thais Costa

Projeto gráfico, diagramação e capa

Antonio Kehl

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Andreia de Almeida CRB-8/7889

A luta pela reforma urbana no Brasil : Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo / organizado por Nabil Bonduki. - São Paulo : Instituto Casa da Cidade, 2018.

244 p.

Bibliografia

ISBN: 978-85-54325-00-8

1. Planejamento urbano – Brasil 2. Urbanização – Brasil – História 3. Política urbana – Brasil 4. Renovação urbana – Brasil 5. Política habitacional – Brasil I. Bonduki, Nabil

Instituto Casa da Cidade
Rua Rodésia 398 – Vila Madalena, São Paulo
Telefone +55 11 38143372
www.casadacidade.org.br





Sumário

Um Conselho profissional a serviço da sociedade.....	7
<i>Gilberto S. Domingues de Oliveira Belleza</i>	
Introdução	9
<i>Nabil Bonduki</i>	
Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana	15
<i>Nabil Bonduki</i>	
A política urbana no governo militar (1964-1985)	35
<i>Maria Cecília Lucchese e Rossella Rossetto</i>	
Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)	81
<i>Nabil Bonduki</i>	
O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI	139
<i>Weber Sutti</i>	
A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014	179
<i>Nabil Bonduki e Rossella Rossetto</i>	
À guisa de conclusão: os desafios do Brasil urbano no século XXI.....	247
<i>Nabil Bonduki</i>	
Referências bibliográficas	255



Um Conselho profissional a serviço da sociedade

A missão do Conselho de Arquitetura e Urbanismo é orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, conforme parâmetros éticos e atento à adequada formação acadêmica. Resultado de décadas de reivindicação da categoria, o CAU é uma autarquia federal criada pela lei 12.378 de 2010, sendo dotado de personalidade jurídica de direito público. Tem sua sede em Brasília (CAU/BR) e uma representação em cada unidade da federação (CAU/UFs).

Quase metade dos profissionais ativos no país está radicada em São Paulo, o que amplia o desafio do CAU/SP no trabalho permanente pela regulamentação e aperfeiçoamento da atuação de arquitetos e urbanistas.

A valorização profissional, frente às discussões sobre mobilidade e acessibilidade urbanas, atribuições profissionais, campanhas pela habitação social e preservação do patrimônio arquitetônico, sustentabilidade e ética, é questão primordial para o Conselho.

Para isso, o CAU conta com os avanços da tecnologia de informação – que suportam suas ações de fiscalização e a relação direta com os profissionais –, estruturado por sedes regionais de atendimento distribuídas em dez municípios, além da sede na capital paulista.

O patrocínio de eventos e publicações relacionados a Arquitetura e Urbanismo faz parte das iniciativas do nosso Conselho. Assim, esta publicação, que propõe uma revisão histórica da luta pela reforma urbana no país e, como não poderia deixar de ser, revela a contribuição fundamental de arquitetos e urbanistas neste processo, vem, na mesma linha que outros trabalhos apoiados pelo CAU/SP, contribuir para a divulgação de nossa profissão e valorizar seu papel na sociedade e na cultura brasileiras.

Arquiteto e urbanista Gilberto S. Domingues de Oliveira Belleza

Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – CAU/SP



Juca Martins. Acervo Jornal Aqui e Agora. Arquivo Publico do Estado de São Paulo

Introdução

Nabil Bonduki

Este livro busca resgatar a memória da reforma urbana no Brasil, desde as primeiras iniciativas para controlar os aluguéis, na chamada era Vargas, com destaque para o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, até as experiências mais recentes relacionadas à implementação do Estatuto da Cidade e, em especial, aos planos diretores no início do século XXI.

O sentido que temos do conceito de reforma urbana é amplo, relacionado às tentativas de regulamentar normas e intervenções urbanas visando garantir o direito à cidade e à habitação, na perspectiva de fazer valer a função social da propriedade e de limitar o direito absoluto de propriedade.

O projeto surgiu da necessidade de sistematizar um amplo conjunto de pesquisas, atividades profissionais e ações políticas realizado pelos integrantes da equipe envolvida na realização deste livro, apresentando um fio de continuidade que aponta a contribuição decisiva dos arquitetos e urbanistas nesse processo.

A oportunidade de concretizar esse projeto surgiu com o lançamento de um edital pelo CAU/SP em 2017 dirigido a organizações não governamentais, que possibilitava a edição de publicações e realizações de seminários. Assim, obtivemos o apoio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, através do Termo de Fomento nº 005/2017 firmado entre a Associação Casa da Cidade e o CAU/SP.

Esta publicação não tem a pretensão de esgotar o tema; ao contrário, busca sistematizar um conjunto de pesquisas e reflexões, hoje disperso em diferentes

locais, com o objetivo de criar um material de referência básico que possa permitir o aprofundamento das investigações e novas perspectivas analíticas.

Além desta introdução e da conclusão, o livro apresenta cinco capítulos organizados de acordo com uma periodização definida conforme os principais marcos que representam pontos de inflexão no processo de implementação da reforma urbana no Brasil: a criação e a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau); as mobilizações pela introdução de instrumentos de reforma urbana na redemocratização; a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

O primeiro capítulo, voltado a iniciativas na era Vargas, trata do período pré-1964, quando o golpe militar promoveu importantes alterações no enfrentamento da questão urbana, com a criação do BNH e o Serfhau.

O capítulo situa as ações pioneiras para enfrentar a questão urbana e habitacional no Brasil ainda no Estado Novo (1937-1945), como a Lei do Inquilinato (1942), que congelou os aluguéis e proibiu os despejos, primeira norma brasileira que restringe o direito de propriedade com o objetivo, ao menos aparente, de garantir o direito à habitação.

O foco principal desse capítulo é dedicado às reformas de base realizadas durante o curto governo João Goulart (1961-1964), momento em que se realiza o Seminário de Habitação e Reforma Urbana que, muitos consideram o marco fundador da reforma urbana no Brasil.

O segundo capítulo trata do período do regime militar (1964-1985), que praticamente coincide com a criação e extinção do Banco Nacional de Habitação e com a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e de seu sucessor, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Trata-se de momento em que o Estado brasileiro criou uma estrutura institucional robusta para enfrentar a questão habitacional e urbana, tanto em nível nacional como nos Estados e municípios; desenvolveu ou financiou intervenções de grande porte nas cidades, como a implantação de grandes conjuntos habitacionais e redes de infraestrutura urbana; e apoiou a elaboração de planos diretores.

Nesse capítulo é dado grande destaque para o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, que o governo militar elaborou e enviou para o Congresso Nacional em 1983. Malgrado o caráter conservador do regime, esse projeto, que resultou dos debates promovidos por uma competente tecnocracia es-

tatal, era bastante avançado e, caso houvesse sido aprovado, teria criado um arcabouço legal inédito de cumprimento da função social da propriedade.

O terceiro capítulo trata do período de redemocratização do país, a partir da década de 1980 e até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Muitos chamam esse período de décadas perdidas, mas, na verdade, foi um tempo de muita esperança, construção de utopias e extremamente rico em termos de mobilização da sociedade, na perspectiva de conquistar direitos sociais e urbanos, e de formulação de propostas de políticas públicas alternativas, que criaram novos paradigmas de gestão.

O capítulo mostra que, nessas décadas, a sociedade civil e o Legislativo passaram a ter maior protagonismo na formulação de propostas para enfrentar a questão urbana. Ao contrário do período anterior, quando as ações estiveram fortemente concentradas na mão do Estado, mais especificamente do governo federal, na redemocratização as iniciativas mais significativas partiram da sociedade civil, de movimentos organizados e do Legislativo, em especial o Congresso Nacional.

Ganham grande destaque a proposição da emenda de iniciativa popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte (1987), e o projeto de lei também de iniciativa popular referente ao Fundo Nacional de Moradia (1991), propostas essas que geraram campanhas nacionais de mobilização popular.

E, a partir dessas iniciativas, o Congresso Nacional se tornou um fórum efetivo de debates em torno da questão urbana, seja durante a Constituinte seja ao longo dos anos 1990, quando tramitou o projeto de lei que gerou o Estatuto da Cidade.

Nesse capítulo também são apontadas iniciativas relevantes de reforma urbana a cargo de governos municipais durante essa época em que a seção de Política Urbana da Constituição ainda não estava regulamentada, como a criação das primeiras zonas especiais de interesse social, as tentativas pioneiras de cobrança do solo criado e de regularização e urbanização de favelas.

O quarto capítulo é voltado ao período mais recente, cujo marco referencial foi a criação do Ministério das Cidades. Trata-se da fase em que surgiu uma nova estrutura da administração federal, encarregada de articular as políticas urbanas setoriais (habitação, saneamento, mobilidade e gestão territorial), de criar novos marcos regulatórios para garantir o direito à cidade e de implementar o Estatuto da Cidade.

A implementação do Estatuto da Cidade requeria a elaboração de planos diretores que incorporassem os novos instrumentos de reforma urbana criados por esse regulamento federal. Para tanto, o Ministério das Cidades criou a campanha nacional pelos Plano Diretores Participativos, que além de firmar convênios com municípios para apoiar financeiramente a elaboração de planos diretores participativos, a serem realizados de acordo com a metodologia definida pelo MCidades, desenvolveu programas e cursos de capacitação de técnicos e lideranças comunitárias visando garantir a plena participação da sociedade nesse processo.

O capítulo sintetiza as principais iniciativas nesse período (2003-2014) em prol do direito à cidade, como os marcos regulatórios e os programas de habitação, saneamento e mobilidade, mostrando a desarticulação entre as propostas da reforma urbana e a implementação de projetos setoriais.

O quinto capítulo busca refletir sobre a elaboração participativa do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (2002), assim como sobre sua revisão (2014), um dos primeiros planos aprovados que incorporaram todos os instrumentos do Estatuto da Cidade. Busca-se observar uma aplicação concreta do estatuto em uma cidade que é a maior do país e marcada por um complexo jogo de interesses e uma forte mobilização social.

Esse capítulo aborda o processo de debate e participação social, as formas de aplicação dos instrumentos e os conflitos em torno deles, e o projeto de cidade que orientou suas diretrizes e os resultados já obtidos.

O intuito é mostrar que, apesar das dificuldades em um contexto urbano, econômico e político complexo, foi possível avançar em direção ao direito à cidade e à reforma urbana. No entanto, para que esse processo se consolide de fato, é preciso um enorme esforço para superar os entraves, garantir sua implementação e evitar os retrocessos.

A conclusão traz uma reflexão sobre os desafios futuros. Com a atual crise econômica, fiscal e política no país, onde são evidentes as tentativas de se reduzir direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, pode-se dizer que, após trinta anos de avanços contínuos, um ciclo se encerrou abrindo um período de incertezas. Nesse contexto, é necessário apontar novas perspectivas que tragam luz sobre os caminhos a trilhar no enfrentamento da questão urbana.

Essa conclusão é um fechamento que justifica a própria realização deste livro. Com certeza, muito se avançou em mais de cinquenta anos de mobilizações e elaborações técnicas sobre a Reforma Urbana. Mas, para continuar

avanzando, é necessário sistematizar as experiências realizadas e olhar com otimismo para o futuro, malgrado as dificuldades atuais.

Para apontar novos horizontes, deve-se resgatar os processos que nos levaram até aqui, fazendo uma avaliação crítica dos erros e acertos do passado e vislumbrando os próximos passos a serem dados.



Comício da Central do Brasil em 13 de março de 1964, quando o presidente João Goulart apresentou várias propostas para enfrentar a crise urbana e habitacional do início daquela década.

Autor desconhecido. Comício da Central do Brasil, 1964

Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana

Nabil Bonduki

Neste capítulo inicial serão tratadas as iniciativas pioneiras de política urbana e de limitação ao direito de propriedade no Brasil até o golpe militar de 1964, na perspectiva de criar as condições para garantir o direito à cidade e a reforma urbana.

A ação pública em habitação e urbanismo realizada no Brasil pelo governo federal entre a Revolução de 1930 e o golpe militar de 1964, tratada de maneira aprofundada nos livros *Origens da Habitação Social no Brasil* (BONDUKI, 1998a) e *Pioneiros da Habitação Social* (BONDUKI, 2014), introduziu no país novos conceitos urbanísticos, inovações no processo de produção da habitação, o princípio de que a moradia era uma questão de política pública e a implantação de importantes projetos de habitação social.

No entanto, os governos da chamada era Vargas não foram capazes de estruturar uma política nacional de habitação com estratégia, fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada nacionalmente e coerência na ação dos agentes envolvidos. Ficaram ainda mais distantes de enfrentar a explosiva questão urbana, resultado inevitável da implementação do projeto nacional desenvolvimentista, baseado na substituição das exportações e da criação de uma base urbana industrial.

Entre 1920 e 1970 a população urbana brasileira cresceu de 5 milhões de habitantes para 53 milhões, com um incremento de 1.060%. As principais cidades, sobretudo do Sudeste, tiveram crescimento ainda mais elevado. São Paulo, que em 1920 tinha 580 mil habitantes, alcançou 930 mil em 1934, chegando a 3,3 milhões em 1960 e 6,7 milhões em 1970.

É importante destacar que o termo “reforma urbana” só passou a ser utilizado no âmbito das reformas de base do governo João Goulart como uma espécie de versão urbana do já consagrado conceito da “reforma agrária”. Com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963, o termo passou a ser utilizado, sobretudo pelos arquitetos e urbanistas progressistas, para definir um conjunto de medidas visando combater a especulação com terras ociosas.

Já o conceito “direito à cidade” é bastante posterior a esse período, mas a ideia de que deveriam ser garantidas as condições básicas de moradia e infraestrutura para todos é concomitante ao entendimento de que era responsabilidade do Estado oferecer as condições mínimas de habitação, que se consolida na era Vargas (BONDUKI, 1998a).

Este capítulo será dividido em duas partes: a primeira destinada a recuperar iniciativas pioneiras de tratar a questão urbana a partir do governo Vargas, e a segunda tendo como foco as reformas de base no governo João Goulart e, em especial, o SHRU.

Os primórdios do conceito de função social da propriedade: a Lei do Inquilinato e o controle dos aluguéis na era Vargas

O decreto-lei que instituiu a Lei do Inquilinato em 1942 regulamentou as relações entre locadores e inquilinos, provocando um forte impacto na produção e acesso à habitação. A medida, tomada por Vargas no momento em que o país entrou na 2ª Guerra Mundial, determinou o congelamento dos valores locativos e a proibição dos despejos, rompendo a tradição liberal que rejeitava qualquer interferência do Estado no mercado de locação. Como informou o Correio Paulistano (29/8/1942), “o Sr. Getúlio Vargas... a fim de garantir o povo contra especulações criminosas, proibiu o aumento dos aluguéis das casas residenciais”.

A medida pode ser considerada a primeira iniciativa pública que introduziu, de modo implícito, o conceito de função social da propriedade. O decreto criou uma severa limitação ao direito de propriedade e ao rentismo, sendo aplicada não à terra urbana, mas aos imóveis construídos com a finalidade de gerar uma renda.

Esse sentido da lei, no entanto, nunca foi verbalizado explicitamente, malgrado a alegação de alguns defensores da medida, sobretudo a partir de 1946, de que a lei buscava impedir que qualquer cidadão vivesse de renda, ou seja, sem trabalhar.

Conforme amplamente demonstrado em pesquisa anterior (Bonduki, 1998), a Lei do Inquilinato buscou, simultaneamente, ampliar as bases de apoio popular ao varguismo no âmbito do populismo, reduzir o custo de repro-

dução da força de trabalho e desestimular o investimento em casas de aluguel, de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria.

Como até a década de 1940 o aluguel consumia cerca de 30% do orçamento mensal da imensa maioria dos assalariados, incluindo a classe média, seu congelamento teve forte impacto social, se contrapondo aos altos índices de elevação do custo de vida no país durante e após a 2ª Guerra Mundial. Esse objetivo da legislação – “defesa da economia popular” – foi sempre enfatizado como a meta central do governo, em um momento em que todos os itens de necessidade básica do trabalhador sofriam forte elevação, em índices até mesmo superiores aos verificados na habitação.

A análise da política de desenvolvimento nacional implementada durante o período varguista revela que outros aspectos, além de defesa da economia popular, pesaram para a manutenção do congelamento dos valores nominais dos aluguéis, que durou de 1942 até 1964. Nesse período buscou-se impulsionar um processo de industrialização sem que o país contasse com uma base de acumulação prévia nem com disponibilidade de capitais externos. Portanto, seria necessário mobilizar capitais internos, canalizando para a empresa industrial recursos que normalmente se inclinariam para outros setores da economia.

Movido por essa lógica, o governo tomou uma série de medidas de controle administrativo, que substituíam os mecanismos de mercado, visando fazer a economia funcionar de forma não automática. Embora a Lei do Inquilinato fosse um mecanismo de proteção aos inquilinos, que naquele momento eram os mais vulneráveis, contra os proprietários rentistas, teve, complementarmente, o objetivo de atrair para o setor industrial capitais que naturalmente tenderiam a se dirigir para o imobiliário. Nesse sentido, pode-se dizer que tal lei teve um caráter modernizador, combatendo os rentistas e impulsionando um capitalismo mais avançado como, aliás, medidas de combate ao rentismo sempre tiveram.

As sucessivas renovações da legislação do inquilinato, com a manutenção do congelamento dos aluguéis (ou reajustes insignificantes) ao longo de mais de vinte anos, faziam com que as novas construções passassem a sofrer as mesmas restrições da lei de 1942 e criaram um clima desfavorável ao investimento em moradias de aluguel. Ademais, estimulavam os proprietários a vender as suas casas de renda, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados, em um momento de inflação crescente. O investimento em casas de aluguel, até então muito atraente, deixou de ser interessante, estimulando a aplicação de capitais nos setores mais dinâmicos, sobretudo na indústria.

O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas tomadas por Vargas para reduzir o custo de vida do trabalhador, ou seja, o custo de reprodução da força de trabalho. A medida, que aparentemente beneficiava os mais pobres, também era ambígua, pois tendia a elevar o patamar de acumulação de capital sem afetar exageradamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes (OLIVEIRA, 1971).

Como se vê, embora a Lei do Inquilinato pudesse ser vista como uma medida progressista, reformista ou até mesmo socialista, como os mais conservadores defendiam, ou excessivamente intervencionista, como os liberais acusavam, ela servia excepcionalmente ao projeto de desenvolvimento nacional e ao pacto de classes que marcaram o governo Vargas.

Por outro lado, suas consequências para a produção privada foram muito negativas. Como os investidores reduziram drasticamente a construção de casas de aluguel, aumentou de forma dramática a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras que, ademais, recebiam um intenso fluxo migratório provocado pelas novas condições econômicas.

Entre 1940 e 1950, a população urbana do país eleva-se de 13 milhões para 19 milhões de habitantes, com grande concentração nas metrópoles nacionais e regionais. O resultado foi uma grave crise de habitação (Bonduki, 1988 e 1998).

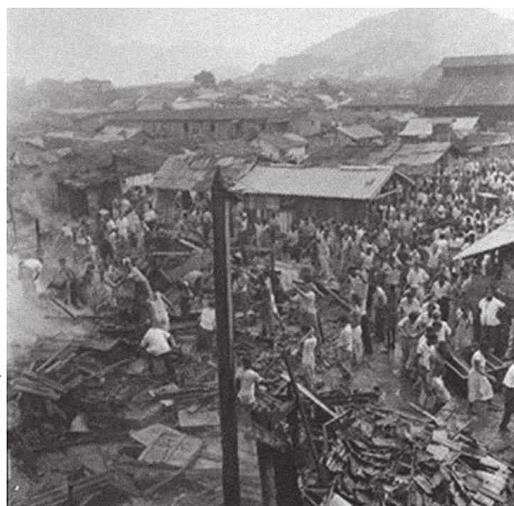
Na realidade, a estabilização dos valores locativos beneficiou poucos, ou seja, apenas os moradores já alojados em moradias de aluguel e que conseguiram resistir aos estratagemas jurídicos buscados para despejá-los, ao arripio da lei, que não permitia a “denúncia vazia”.

Esse benefício, entretanto, foi relativo, pois os incrementos salariais passaram a ser calculados levando em conta os valores congelados, ao passo que esses inquilinos passaram a sofrer uma forte pressão dos proprietários. Entre os expedientes utilizados pelos locadores, a maioria passava pela ameaça de despejo, pois, sobretudo no pós-guerra, em decorrência da escassez de oferta, era quase impossível encontrar uma moradia por aluguel compatível com o salário da população de baixos rendimentos.

Nesse período, o despejo foi o grande problema habitacional dos bairros operários e populares dos grandes centros urbanos, tornando-se o instrumento concreto do processo de expulsão da população das moradias de aluguel produzidas comercialmente por empreendedores privados em áreas urbanas bem equipadas e próximas aos locais de emprego.



Acervo Última Hora. Arquivo Público do Estado de São Paulo



Acervo Última Hora. Arquivo Público do Estado de São Paulo



Migrações para os grandes centros urbanos nas décadas de 1950 e 1960 resultam na ampliação dos assentamentos precários. Imagens de incêndio (favela do Esqueleto no Rio de Janeiro -1956) e desabamentos (com a visita do governador do Rio de Janeiro Carlos Lacerda) obrigam o poder público a iniciar as primeiras intervenções.

A enorme quantidade de despejos pode ser explicada pelos mecanismos que passaram a reger o mercado de locação. Despejar inquilino antigo passou a ser um excelente negócio para os locadores, que viam seus rendimentos reais declinarem. Sem instrumentos legais para aumentar os aluguéis, o despejo era a alternativa para, em uma nova locação, elevar o aluguel. Com o mercado aquecido, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la por um valor muitas vezes superior ao valor congelado, além de cobrar uma quantia fixa a título de luvas.

Os dispositivos legais não garantiam efetivamente tranquilidade aos inquilinos. Ao longo do tempo, uma série de expedientes jurídicos se desenvolveu para possibilitar o despejo legal. Os locadores que contassem com recursos para levar adiante um processo judicial podiam, caso não encontrassem uma forte resistência dos inquilinos, conseguir o despejo legal por meio de advogados especializados nesse tipo de ação, os quais geralmente usavam argumentos falsos.

Se a situação dos já alojados era difícil frente à ameaça do despejo, os migrantes que chegavam em grande quantidade nas grandes cidades não tinham alternativa senão buscar um lote periférico ou ocupar um pedaço de terra e, em ambos os casos, autoconstruir uma moradia precária. Assim, tanto os antigos inquilinos despejados como os novos habitantes das cidades acabaram por alimentar o chamado padrão periférico de crescimento urbano, baseado na formação de assentamentos precários e no auto-emprego da casa própria, alternativa que proliferou no período.

A Lei do Inquilinato acabou se tornando um privilégio para os poucos, e proporcionalmente cada vez menos representativos no universo dos desprovidos de moradia, que conseguiram permanecer em moradias com aluguéis antigos. Nesse sentido pode-se dizer que foi um instrumento que, embora aparentemente se propusesse a garantir a função social da propriedade, não conseguiu cumprir esse objetivo. De qualquer forma, essa lei se insere nas iniciativas de inclusão social que, se não garantiam o acesso, ao menos resguardavam a permanência de inquilinos em imóveis urbanos para fins de moradia.

A Lei do Inquilinato manteve essas características extremamente restritivas aos locadores até o golpe militar de 1964 e, mesmo após a ditadura, continuou sendo, embora de forma bem mais limitada, um instrumento de proteção aos inquilinos contra os exageros do mercado imobiliário.

De qualquer forma, a Lei do Inquilinato foi durante a era Vargas (1930-1964) a única iniciativa governamental que buscou limitar o direito de propriedade e criar condições mais favoráveis para os desprovidos de moradia. No

entanto, uma interferência dessa magnitude em um mercado regido por relações capitalistas acabou por gerar efeitos contrário a intenção governamental.

Outra ação do governo Vargas que merece menção refere-se ao Decreto-Lei 58 de 1938, que dispunha sobre loteamentos e a venda de terrenos para pagamento em prestações. A medida deu segurança jurídica para o comprador de lote em prestações, assegurando seu direito a terra mesmo se o vendedor desistisse da venda antes da quitação final do saldo devedor. Anteriormente, o loteador podia devolver os valores pagos e retomar o terreno.

Essa iniciativa, embora singela, facilitou o acesso à terra para uma grande quantidade de trabalhadores urbanos, beneficiando famílias de baixa renda e possibilitando a autoconstrução da casa própria que, mesmo precária, representou um ganho nas suas condições de vida.

Apesar da acelerada urbanização dos anos 1950, nenhuma iniciativa relevante foi tomada pelo governo federal para disciplinar e ordenar o crescimento das cidades ou para facilitar o acesso à terra.

Apenas em 1963, no âmbito das reformas de base do governo João Goulart, foi promovido um evento relevante, mas que também não gerou efeitos práticos imediatos: o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), que gerou uma proposta consistente de política urbana e habitacional.

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana

Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana – não para um futuro longínquo e indefinido, mas para essa geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira [...] Estou convencido de que este Seminário [de Habitação e da Reforma Urbana], o primeiro conclave sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do Ministro Almino Afonso, é o começo desse trabalho e, em certo sentido, o começo da própria reforma.

Mensagem do governo João Goulart, lida por seu representante na abertura do SHRU, 1963

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) foi promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase), autarquia do governo federal vinculada ao Ministério do Trabalho, e representou uma tentativa de incorporar a questão urbana nas re-



formas de base que as forças progressistas buscavam implementar no governo Goulart, processo que foi abortada pelo golpe militar de 1964.

A realização do seminário revela a importância que os arquitetos, inicialmente sob a forte influência do Partido Comunista Brasileiro, tiveram nos anos 1950 e 1960 na elaboração de propostas para democratizar o acesso à terra urbana e à moradia no país.

A participação dos arquitetos e de suas entidades na luta pelo direito à cidade e pela reforma urbana no Brasil, embora sem adotar essas denominações, remonta aos anos 1940, com uma forte presença de profissionais progressistas ligados ao Partido Comunista do Brasil ou às organizações da Igreja Católica.

Promovido pelo IAB, com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (Ipase), entre 24 e 31 de julho de 1963, o SHRU teve duas etapas, a primeira em Petrópolis (RJ), no Hotel Quitandinha, e a segunda em São Paulo, na sede do IAB.

O evento atraiu profissionais de várias áreas de formação (advogados, arquitetos, assistentes sociais, economistas, engenheiros, professores, sociólogos, líderes sindicais e deputados) vindos de todas as regiões do Brasil. Dentre os profissionais presentes ao SHRU, estavam vários que tiveram destacada atuação, como Jorge Wilhelm, Mauricio Roberto, Mauricio Nogueira Batista, Acácio Gil Borsoi, Sergio Bernardes, Juarez Brandão Lopes, Hely Lopes Meirelles, Eurico Andrade de Azevedo, Villanova Artigas, Luiz Paulo Conde, Luiz Carlos Costa, Flávio Vilaça, Eduardo Knesse de Melo, Paulo Mendes da Rocha, Jorge Francisconi, Júlio Katinsky, Mayumi de Souza Lima, Nestor Goulard, Flavio Império, Adina Mera, Roberto Cerqueira Cesar, assim como dos deputados Franco Montoro, Rubens Paiva e Floriceno Paixão, que levariam adiante várias das contribuições no âmbito do Legislativo.

A agenda do seminário foi debatida em grupos de trabalho, enfocando quatro temas centrais:

- a situação habitacional do país: exposição e análise das condições;
- a habitação e o aglomerado humano;

- a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação;
- a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.

As questões foram debatidas em grupos de trabalho e em plenárias, originando o documento final do seminário publicado na revista *Arquitetura* nº 15, do IAB do Estado de Guanabara. O documento se divide em considerações, afirmações e propostas, sendo que este último item contém uma série de orientações para uma Política Nacional de Habitação e Reforma Urbana.

Segundo Francisconi (2013), o relatório final do seminário foi inicialmente escrito por equipe interdisciplinar formada pelo jurista Clovis Garcia, pelo arquiteto Jorge Wilhelm e pelo economista Vinícius Fonseca, e depois modificada na etapa de São Paulo. Em São Paulo, os arquitetos Joaquim Guedes e Jorge Wilhelm tiveram papel essencial na sistematização e organização do documento final, pois coordenaram, respectivamente, os grupos “a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação” e “a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação”, direcionados à elaboração de proposições.

As propostas do SHRU foram resultado de um processo de debate realizado nas instituições e segmentos progressistas da sociedade, com destaque para a pauta dos arquitetos e de alguns setores governamentais no período do pós-guerra.

Embora o SHRU não tenha sido promovido diretamente pelo governo, a presença de autoridades foi visível já na solenidade de abertura do evento, com o discurso de Clidenor de Freitas, presidente do Ipase, órgão que apoiou o evento e a leitura de mensagens do presidente da República João Goulart e do presidente do Congresso Nacional, os quais destacaram a gravidade dos problemas da habitação e do planejamento urbano no país.

O apoio governamental revela a proximidade entre o poder público e os arquitetos, categoria majoritária no seminário, que contou ainda com a participação de outros profissionais, como engenheiros, assistentes sociais e economistas. Embora o governo não tenha adotado imediatamente as conclusões do seminário, o deputado Floriceno Paixão, filiado ao PTB, mesmo partido do presidente, incorporou suas propostas em um anteprojeto de lei apresentado ao Congresso Nacional (PL 87/1963).

O diagnóstico referente ao problema habitacional e urbano apresentado pelo SHRU não era inovador frente aos apresentados em seminários e encontros promovidos por engenheiros e arquitetos desde os anos 1930 para en-

frentar a questão habitacional, que apontavam a necessidade de ações para fomentar o desenvolvimento tecnológico e controlar a propriedade do solo urbano (Bonduki, 1998).

O seminário de 1963, porém, sistematizou um conjunto de propostas bem elaboradas para efetivar os principais instrumentos institucionais necessários ao enfrentamento dos problemas habitacional e urbano, a partir do binômio industrialização e planejamento (Koury, 2007, e Bonduki e Koury, 2012).

A produção em massa de moradia deveria ser garantida por novas formas de financiamento e estruturada por planos nacionais (territorial e de habitação), garantindo segurança no retorno de capitais para que as empresas privadas pudessem investir em máquinas e equipamentos pesados. O Estado também seria responsável por fiscalizar a produção da indústria de materiais de construção, com a normatização e padronização dos componentes, e por fomentar as pesquisas tecnológicas e de materiais em laboratórios e institutos especializados, orientando o desenvolvimento de processos de pré-fabricação e, posteriormente, de industrialização da construção.

No planejamento urbano, as propostas reformistas incluíam medidas para enfrentar a renda da terra, buscando equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo através do planejamento, do crescimento coordenado das cidades e da disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação.

De forma incipiente, foi proposta a elaboração de uma legislação que equacionasse o processo de expansão periférico das cidades – posteriormente desenvolvido através do conceito das regiões metropolitanas –, com o objetivo de enfrentar a conurbação urbana que ultrapassava os limites geográficos de municípios como São Paulo.

Particular destaque foi dado à criação de uma nova estrutura institucional, que teria um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos concentradas em um Fundo Nacional de Habitação, a serem investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais.

A proposta institucional foi transformada em um anteprojeto de lei de Reforma Urbana, assumido pelo deputado Paixão, que propunha a formulação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH), reformulando a legislação relativa à Fundação da Casa Popular (FCP) e centralizando os recursos disponíveis para o setor.

O documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana

O documento final do SHRU mostra o avanço conceitual e propositivo obtido no período que antecedeu o golpe militar de 1964. Bonduki e Koury (2012) sistematizaram os principais princípios e propostas desse documento, organizando-os pelos temas abaixo:

a. Pressupostos, princípios e afirmações

O documento apresenta uma série de pressupostos e princípios, com base no conceito de que “a habitação é um direito fundamental, que exige uma reforma urbana, ou seja, limites ao direito de propriedade e ao uso do solo”.

No diagnóstico apresentado, apesar de inexistirem “dados para uma real avaliação da gravidade do problema habitacional”, conclui-se que “apenas uma minoria da população brasileira usufrui esse direito, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo país”.

O texto afirma que “inexiste no país uma política habitacional capaz de responder em âmbito nacional às demandas por moradia, gerando um forte crescimento de favelas nos centros urbanos”. O problema é agravado pela “falta uma ação ordenatória dos fluxos migratórios desencadeados pelo aumento demográfico, pela estrutura fundiária arcaica e pelo surto de industrialização”. Considera que a falta dessa política prejudica o desenvolvimento tecnológico, “embora já existam conhecimentos técnicos para resolver o problema em tempo relativamente curto”. A falta de iniciativas públicas faz com que “as novas tecnologias sejam aplicadas apenas em situações isoladas”, impedindo “a plena utilização de novos e eficientes processos técnicos”.

Embora afirme que a participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social é necessária, o documento conclui que o equacionamento desse problema é uma “responsabilidade do Estado” e exige uma reforma urbana e agrária, a atualização da estrutura econômica nacional e um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de produção.

Para orientar a política habitacional, propõe planos nacionais territorial e de habitação, detalhados a seguir. Finaliza afirmando que a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades é de grande importância e que a consciência popular do problema habitacional pode contribuir para seu enfrentamento.

b. Propostas de estrutura institucional

Para executar a política habitacional e urbana, o documento propõe “a criação de um órgão central, em nível federal e com autonomia financeira, (...) que atuaria de forma articulada com a política agrária e com o desenvolvimento econômico do país”.

Esse órgão “substituiria e incorporaria a Fundação da Casa Popular (FCP) e o Conselho Federal de Habitação (CFH)”, as instituições governamentais que atuavam na área. “Além dos departamentos técnicos e administrativos, suas ações deveriam estar vinculadas a um conselho deliberativo, de caráter técnico, e a um conselho consultivo, de caráter político, com representação dos Estados e entidades relacionadas à questão da habitação”. Seu patrimônio seria formado “com bens móveis e imóveis da FCP do CFH e com os imóveis desapropriados da União”.

O organismo a ser criado teria as seguintes atribuições: “elaborar os planos nacionais, com as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial; centralizar e coordenar recursos federais; supervisionar e distribuir recursos e assistência técnica internacional; propor mecanismos de desapropriação por interesse social; incrementar a indústria de construção e o desenvolvimento tecnológico, visando a normatização e padronização dos materiais e viabilizar a pré-fabricação; promover e divulgar estudos e pesquisas”.

c. Fontes de recursos e estrutura institucional de financiamento

A política habitacional proposta seria financiada por um “Fundo Nacional da Habitação, gerido pelo órgão central, (...), cujos recursos deveriam ser aplicados segundo os critérios de atendimento estabelecidos nos planos nacionais territorial e de habitação”.

O papel de órgão executor financeiro seria desempenhado pelas Caixas Econômicas Federais (CEFs) e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, “que passariam à jurisdição do órgão central”. As agências e serviços das CEFs seriam “aproveitados como órgãos regionais e locais do órgão central” e “as disponibilidades das CEFs somente poderiam ser aplicadas nas finalidades definidas pelo órgão central”.

O fundo teria as seguintes fontes de recursos: imposto da habitação (arrecadado sobre o registro de loteamentos urbanos, transferências imobiliárias e imóveis urbanos ociosos (terrenos vagos e unidades residenciais desabitadas há mais de seis meses); arrecadação por meio de um selo de habitação, a ser apostado nos contratos e recibos de locação; arrecadação de tributos já existentes para o financiamento da habitação social (decreto 5.1900/1963); arrecadação através

de operações imobiliárias feitas por pessoa jurídica; renda líquida da loteria federal; dotações orçamentárias nunca inferiores a 5% da receita bruta da União; renda de bens e serviços eventuais; e contribuição de entidades oficiais ou particulares nacionais ou estrangeiras.

d. Instrumentos relacionados à função social da propriedade

Além do já citado imposto sobre imóveis ociosos, o documento introduz uma série de instrumentos que limita o direito de propriedade ou que beneficia os moradores de baixa renda.

O órgão central poderia promover a desapropriação por interesse social dos bens necessários à habitação, ao equipamento urbano e ao aproveitamento do território, tomando como valor da oferta inicial o declarado para fins tributários. Posteriormente, esses bens poderiam ser transferidos a particulares.

O documento propõe que o locatário de imóvel à venda teria preferência na compra em igualdade de condições pelo prazo de 60 dias a contar da notificação e que o imposto de renda deve isentar “as economias aplicadas na aquisição da casa própria (edificação e terreno) por pessoas cuja renda não seja suficiente para a obtenção do primeiro imóvel através do mercado imobiliário”.

e. Planejamento territorial e habitacional

O SHRU deu grande prioridade ao planejamento territorial e habitacional. Foi proposto que o órgão central elaborasse o Plano Nacional Territorial (PNT) e o Plano Nacional de Habitação (PNH), os quais levariam em conta a capacidade de amortização do usuário; a realidade regional e demográfica para fixar os tipos e as dimensões das moradias; relação entre moradia, trabalho, serviços e equipamentos urbanos; locações urbanas; medidas emergenciais voltadas à melhoria das sub-habitações; medidas que cerceiem a especulação imobiliária.

Os planos estabeleceriam critérios para o atendimento, baseados na renda da população e, no que se refere aos aspectos regionais, deveriam ser considerados: a densidade e o ritmo de crescimento da população; a intensidade da urbanização; a disponibilidade de recursos e fatores produtivos ociosos; a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento socioeconômico; e a existência de planos de habitação locais ou regionais.

O PNT fixaria as diretrizes gerais da ocupação e do planejamento do território, a interligação dos diversos planos regionais e a vinculação com o planejamento de caráter econômico e com os grandes empreendimentos de interesse econômico e de interesse nacional. Após sua elaboração, o órgão central fixaria normas gerais que deveriam ser seguidas pelo planejamento em todos os níveis.

Já o PNH visava corrigir o déficit de moradias e suprir a crescente demanda por habitações, serviços e equipamentos urbanos. Ele fixaria normas para alienação ou locação dos imóveis adquiridos, construídos ou financiados, que não poderiam ser usados a título gratuito nem doados a particulares e só poderiam ser alienados ou locados a pessoas que se enquadrassem nos critérios sociais de atendimento.

Os núcleos habitacionais a serem construídos deveriam incluir serviços e equipamentos urbanos e só poderiam ser implantados se as obras de urbanização estivessem de acordo com o planejamento dos municípios onde se localizam. Além disso, a alienação dos imóveis enquadrados no PNH poderia ser feita com reserva de propriedade do solo, caso em que o financiamento cobriria apenas o valor da edificação.

Em relação aos assentamentos precários, foram propostas medidas de emergência, como uma etapa intermediária entre o estado atual e os objetivos finais, destinadas a melhorar a habitabilidade de agrupamentos de sub-habitações, como favelas, mocambos, malocas e semelhantes. Os investimentos estatais deveriam buscar a organização das comunidades, orientando tecnicamente as construções e aproveitando os recursos dos grupos sociais; coordenar as obras de responsabilidade do poder público e utilizar a mão de obra local ociosa.

Em relação aos municípios, o órgão central iria fixar, anualmente, os municípios que deveriam elaborar os planos habitacionais, obrigatórios para a liberação de recursos. Os municípios teriam financiamento e assistência técnica para a elaboração dos planos habitacionais, de acordo com normas estabelecidas pelo órgão central.

O documento propôs ainda a criação, por lei, de órgãos de administração que consorciassem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns, em especial as questões de organização do território e habitacionais, nas áreas de concentração urbana constituídas por municípios diferentes.

f. Proposta de criação de sistema de informações

O SHRU propôs a “instituição de um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre habitação, tanto do ponto de vista quantitativo como do qualitativo, levando em conta a situação socioeconômica da população”, a ser conduzido de maneira entrosada com o planejamento e execução da política habitacional.

Para tanto, propôs a formulação de uma metodologia qualitativa e quantitativa para dimensionar a escassez de moradias e recomendou ao IBGE “apurar o censo de 1960 e apresentar os dados completos sobre habitação coletados para as cidades mais importantes e para as áreas de conurbação”.

Contribuição do SHRU para a agenda da reforma urbana e do direito à cidade

Embora o termo “reforma urbana” assustasse os setores conservadores da época que temiam o avanço do comunismo na América Latina, e as propostas integrassem as chamadas reforma de base do governo Goulart, parte significativa do documento final era compatível com a agenda de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em especial, com a busca do empresariado da construção civil de contar com o apoio do Estado para alavancar o setor.

Assim, as recomendações do SHRU que não entravam em choque com o caráter conservador do regime militar foram incorporadas na completa transformação do setor habitacional e urbano, que ocorreu com a criação, em agosto de 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

Já as propostas antagônicas ao caráter do novo regime, sobretudo as vinculadas aos instrumentos de reforma urbana, foram inicialmente descartadas, voltando a ser debatidas nos anos 1970 e 1980 (ainda na ditadura militar), no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), como será detalhado no próximo capítulo, sendo retomadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana no processo constituinte (1987-8), na luta pelo Estatuto da Cidade e por uma nova política nacional de habitação.

É indiscutível que o SHRU propôs conceitos avançados, mas eles estavam longe de representar o perigo de uma reforma socializante no direito de propriedade, como mostram alguns de seus pressupostos: “a habitação é um direito do cidadão e uma responsabilidade do Estado”; “a reforma urbana, ou seja, os limites ao direito de propriedade e ao uso do solo, e o avanço construtivo, através da racionalização de métodos de produção, são os elementos primordiais para enfrentar o problema”; “a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades e da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social é necessária”; “o plano nacional de ordenamento territorial e de habitação, contemplando as demandas presentes e futuras, deve orientar a política habitacional”.

As conclusões estavam mais para um viés modernizante, rompendo com o anacronismo dos processos construtivos da construção civil. Isso fica visível, por exemplo, nas propostas de desenvolvimento tecnológico, as quais propõem que para “orientar e estimular o desenvolvimento de processos de pré-fabricação e de industrialização das construções, o Estado seria responsável por fomentar

as pesquisas tecnológicas e por promover a normatização e padronização dos componentes, introduzindo a ideia da coordenação modular”.

Por outro lado, “defende-se que a produção em massa de moradia seria garantida por uma demanda estável, constituída por novas formas de financiamento e pelos planos nacionais (territorial e de habitação), assegurando-se o retorno de capitais para que as empresas privadas pudessem investir em máquinas e equipamentos pesados”, posições que eram defendidas pelo setor da construção.

O próprio conceito de reforma urbana estava distante de algo revolucionário. O SHRU, refletindo a posição majoritária dos arquitetos progressistas no período, entendia a reforma urbana como a efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e crescimento urbano.

Talvez a proposta mais radical oriunda do SHRU tenha sido a referente a mudanças no processo de desapropriação de terras para habitação, com a reformulação da constituição federal, suprimindo as expressões “prévia” e “em dinheiro”. O documento propõe “a disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação, sugerindo que o governo escolhesse a forma de indenização de acordo com o interesse social”.

A criação de “órgãos de administração”, que consorciem os municípios conurbados para a solução de problemas comuns, nada mais era do que a antecipação dos conceitos de regiões metropolitanas, criados em 1973 pelo regime militar, e dos consórcios públicos, propostos apenas no governo Lula (2005).

Outro aspecto do documento final que recebeu grande atenção, a criação de uma nova estrutura institucional, era absolutamente coerente com a natureza de um Estado intervencionista, que inclusive se intensificou com o golpe militar de 1964. Foi sugerido um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos a serem concentradas num Fundo Nacional de Habitação, os quais seriam investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais.

Para a efetivação dessa proposta, foi elaborado um anteprojeto de lei de reforma urbana que propunha a criação de um Banco Nacional de Habitação, de um Plano Nacional de Habitação e de um Plano Emergencial para as habitações “subnormais”.

Como já foi dito, esse anteprojeto foi transformado no Projeto de Lei 87/1963, apresentado pelo deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional, que propunha ainda a formulação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo

Nacional de Habitação (FNH), reformulando a legislação relativa à Fundação da Casa Popular (FCP) e centralizando os recursos disponíveis para o setor.

O financiamento da política habitacional trouxe algumas propostas avançadas, como um imposto da habitação que incidiria sobre transações imobiliárias, uma taxa sobre a ociosidade de imóvel urbano por mais de seis meses e a arrecadação de operações imobiliárias feitas por pessoa jurídica, além do orçamento da União.

Embora nada tenha de revolucionário, salta aos olhos a atualidade do documento final, cujas propostas não diferem muito da agenda voltada à habitação que orientou, quarenta anos depois, a criação do Ministério das Cidades. Por outro lado, os dois instrumentos fundamentais de política urbana criados pelo regime militar – BNH e Serfhau – estavam previstos, com outras denominações, entre as propostas do SHRU.

A reformulação da frágil estrutura institucional em vigor desde o Estado Novo, assim como a formulação de uma efetiva política habitacional, requeria um novo quadro político, pois o arranjo de poder no período pré-64 impedia transformações mais profundas que já haviam sido tentadas desde 1946, com a FCP e ao longo dos anos 1950.

Assim, contraditoriamente, a profunda transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de uma política habitacional que pode incorporar algumas das propostas surgidas no SHRU, como a mudança da estrutura institucional e a criação de mecanismos como a correção monetária, indispensável para dar sustentabilidade ao financiamento de longo prazo em um país com alta inflação.

A concepção geral que orientou o SHRU, no entanto, não pôde prosperar integralmente no novo regime e se tornou uma referência no período da redemocratização. É possível observar sinais do SHRU na Constituição em 1988, no Projeto Moradia (1999-2000), que orientou o programa de governo de Lula, no Estatuto das Cidades (2001) e na criação do Ministério das Cidades (2003), do Conselho Nacional das Cidades (2004) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. E sua influência também esteve presente na lógica da estruturação do sistema de habitação de interesse social proposto pela Lei Federal 11.127 de 2005, cujos pilares eram o plano de habitação, fundo e conselho no âmbito federal e para cada ente federado que aderisse ao sistema.

A recuperação histórica do SHRU permite o resgate de um momento de notável contribuição dos arquitetos à criação de uma política nacional de desen-

volvimento urbano e habitação, quando reforma urbana e avanço tecnológico eram considerados elementos fundamentais para garantir o direito à arquitetura.

O ocaso do governo Goulart e a questão urbana

No ocaso do governo democrático – interrompido pelo golpe militar de 1º de abril de 1964 –, quando se aguçaram os conflitos ideológicos e a luta pelas reformas de base, algumas medidas de alcance popular na área da moradia foram propostas pelo presidente João Goulart, incluindo o tabelamento dos aluguéis anunciado no famoso comício da Central, que aguçou os ânimos conservadores contrários ao governo e a seu caráter reformista.

Relato de Abelardo Jurema, ministro da Justiça de João Goulart, mostra bem a importância que a questão urbana ganhou no período: “No dia seguinte ao comício [da Central, em março de 1964] [...], o presidente me mandou ao Palácio das Laranjeiras. Queria assinar imediatamente o decreto do tabelamento dos aluguéis, pois sentira, é expressão textual, que ‘a anúncio de que já estava pronto o tabelamento dos aluguéis havia arrancado muito maior entusiasmo, delírio mesmo, do que os temas das reformas, inclusive a agrária. [...] Outras medidas nesse campo iriam surgir. Começariam pelo tabelamento dos materiais de construção e se seguiriam pela criação do Fundo Nacional de Habitação e, possivelmente, pelo Ministério da Habitação. Teriam que ser drenadas todas as disponibilidades governamentais do campo imobiliário. O tabelamento de aluguéis era medida de curto prazo, para atender ao presente, a exploração de apartamento de quarto e sala por mais de cem mil cruzeiros. O bom mesmo viria depois”.

O texto demonstra que finalmente o governo parecia ter acordado para a questão urbana. Outras medidas de caráter populista e, vale dizer, contraproducentes em relação ao enfrentamento efetivo do problema, como o tabelamento dos materiais de construção e a instituição da requisição dos serviços habitacionais, estavam em estudos finais pelo presidente, que buscava fortalecer a base popular de apoio ao governo, uma vez que tal problema era considerado um dos principais que afetavam a população urbana. Mas o governo, frágil e atrelado a um arranjo político que vinha se arrastando desde o fim do Estado Novo (aliança com o PSD, sigla conservadora), demorou demais para propor mudanças mais estruturais.

Esse contexto de imobilismo e de falta de iniciativas consistentes foi bruscamente interrompido pelas profundas transformações que ocorreram no setor

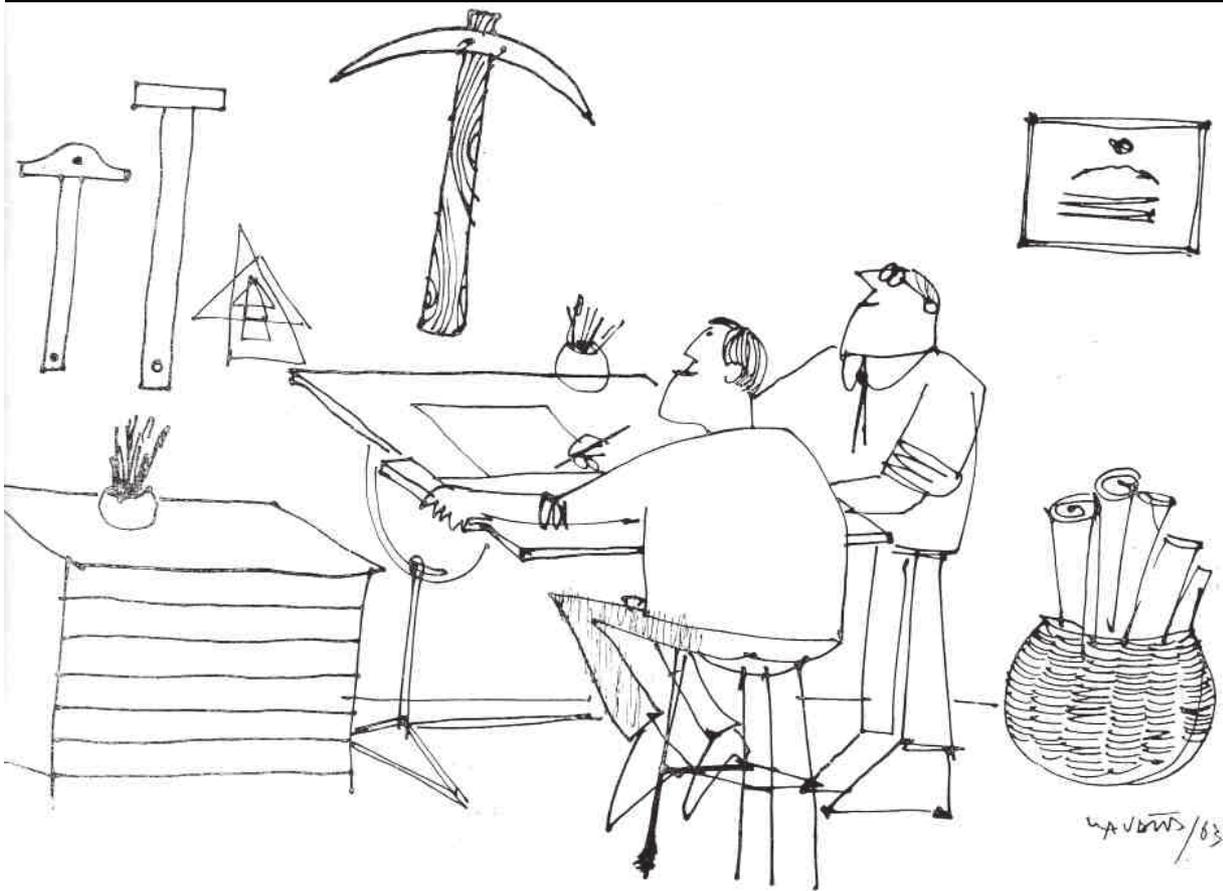
da habitação após o golpe militar. O golpe de 1964 criou as condições para uma reestruturação total da ação governamental, do desenho institucional e das fontes de recursos destinadas à produção habitacional.

No novo quadro político marcado pelo autoritarismo, antigas propostas, como a unificação da previdência e a extinção dos IAPs, que Vargas queria implementar em 1945, puderam se viabilizar. A FCP foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), voltado à formulação da política urbana e habitacional, com o objetivo de implementar também uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações municipais. Em agosto de 1964, foi criado o Banco Nacional da Habitação, ideia que desde o segundo governo Vargas estava sendo estudada pelo governo. Com essas iniciativas, começou a se estruturar uma política nacional de habitação baseada em um Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Infelizmente, essas alterações, que eram necessárias, nasceram junto com o regime militar (1964-1986), em um momento de cerceamento das liberdades democráticas e de fortalecimento dos setores conservadores.

A resposta do novo governo na área da habitação retomou propostas que estavam presentes no processo de criação do FCP, nos grupos de trabalhos criados no segundo governo Vargas e no documento final do SHRU. As iniciativas do novo regime buscavam, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

Dado o conservadorismo do novo arranjo de poder, foram afastadas as propostas que pudessem ser consideradas mais radicais e até a expressão “reforma urbana” foi banida, embora muitos conceitos e propostas do SHRU tenham sido implementados. A difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria, abandonando qualquer possibilidade de o governo manter ou criar um parque habitacional próprio. As unidades residenciais produzidas pelos institutos, que eram locadas aos associados, foram vendidas por meio de financiamento.

É desse período a famosa frase “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, em tempos de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente latino-americano.



...É PARA USAR NA HORA DA REFORMA URBANA

A política urbana no governo militar (1964-1985)

*Maria Cecília Lucchese e
Rossella Rossetto*

Introdução

Este capítulo trata da política urbana promovida no âmbito federal entre o período que se inicia com o governo militar em 1964 e a volta da democracia em 1985, momento também em que se desestrutura o Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão que havia sido criado para dar suporte às ações de habitação e saneamento nas cidades.

São cerca de 21 anos em que a população brasileira se tornou majoritariamente urbana e as cidades explodiram em extensas periferias, quase todas sem infraestrutura e serviços necessários à vida cotidiana. Cidades despreparadas para receber o contingente populacional que migrava de zonas rurais em busca de novas condições de vida e de oportunidades de emprego, promovidas pela industrialização.

Em 1984, a PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio) mostrava que 4 milhões de famílias urbanas brasileiras (25,6% do total) estavam incluídas nas camadas mais baixas de renda da população, isto é, recebiam até 2 salários mínimos mensais de renda familiar. Somavam-se a estas, 7,9 milhões de famílias urbanas com renda entre 2 e 5 salários mínimos, perfazendo 34,5% do total de famílias que viviam em cidades (Pasternak Tashner, 1991:31 apud ROSSETTO, 1993:90). Nessas faixas de demanda concentrava-se o peso do déficit de moradias, que representava 88,9% do total de necessidades de moradias no Brasil. Tratava-se, portanto, de número substantivo de famílias que constituía-se como demanda por novas moradias de baixo custo.

Os anos de regime militar, com sua profunda alteração na economia e na sociedade brasileira, em parte promovida pelas políticas públicas implementadas

pelo regime, não podem ser considerados como um bloco ideológico e político uniforme. Os avanços e retrocessos da economia mundial e local, a maior ou menor capacidade de se legitimar perante as forças e interesses locais, obrigam que este longo período seja visto também por suas diferenças. GASPARI (2002, 2002, 2003) divide esse período em três fases, a primeira de abril de 1964 – data do golpe militar, a dezembro de 1968, quando o Ato Institucional nº 5 é baixado, a segunda, de 1969 a 73, abrange o período do governo de Garrastazu Médici, e a terceira refere-se às ações de Golbery do Couto e Silva, então chefe da Casa Civil, e do presidente Ernesto Geisel, que levaram segundo ele ao desmonte do regime militar. Esta periodização é bastante interessante, porque trata da forma como se deu a sustentação do regime no país, pela ação dos próprios militares.

Ao pensar a política urbana desse período, no entanto, também concluiu-se ser interessante criar uma periodização, que acredita-se apropriada para explicar a evolução dessa política. A periodização fundamenta-se em duas características, de um lado nas necessidades específicas de legitimação do regime, e de outro nas características que as cidades assumiram ao longo dos anos em função das modificações da estrutura social e econômica do país.

Assim, pode-se entender que a política urbana durante a ditadura militar diferencia-se em três períodos: um que corresponde ao governo de Humberto Castello Branco (de abril de 1964 a outubro de 1966), outro que corresponde aos governos de Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici (de outubro de 1966 a março de 1974), e o último, período que vai de março de 1974 a janeiro de 1985, que corresponde aos governos de Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo.

O primeiro período (1964 a 1966) caracteriza-se pela criação de uma série de elementos de estruturação dessa política que procurava considerar as demandas dos setores populares e dos órgãos de classe que se organizaram no período anterior e democrático na luta por políticas sociais e pela reforma urbana. É o período da criação do BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e da elaboração de uma proposta de política urbana, que ainda que abandonada pelo período seguinte, será resgatada no terceiro período – trata-se da política urbana expressa no Plano Decenal.

O segundo período (fins de 1966 a início de 1974) caracteriza-se pelo agravamento da “crise” urbana, devido ao grande aumento da população urbana e aumento exponencial da concentração dessa população nas capitais e grandes cidades brasileiras, levando à proliferação de assentamentos informais e irregulares destituídos de condições mínimas de infraestrutura, agravada pelo arrocho salarial e pela repressão a políticos, trabalhadores e movimentos sociais. Nesse período a

legitimação do governo apoiava-se em duas frentes: a forte repressão política e, a partir do início dos anos 1970, as altas taxas de crescimento econômico, que levarão o empresariado nacional, os dirigentes das multinacionais e a classe média a garantir seu apoio ao regime. Nesse período, a política urbana volta-se principalmente para a produção de habitação para as classes de médio poder aquisitivo, para o financiamento à infraestrutura de saneamento básico e mobilidade, e para melhoria de setores urbanos, por meio de programas de complementação urbana (Cura). Também neste período, a preocupação de setores progressistas vinculados às questões urbanas e preocupados com a especulação imobiliária e fundiária, não terá capacidade de vencer a resistência dos setores conservadores, os projetos de lei que poderiam alterar o uso da propriedade da terra urbana não são encaminhados, e uma ação planejadora tenta ser imposta aos municípios, pelo firme incentivo ao desenvolvimento de planos diretores municipais.

O terceiro período (1974 ao fim da ditadura) caracteriza-se pelo ressurgimento da concepção de uma política urbana mais comprometida com o território, e menos setorial, cujo foco de atenção eram as grandes cidades e as regiões metropolitanas. É também o momento em que os movimentos sociais alcançam um grande avanço no seu poder de mobilização, e o governo se vê paulatinamente às voltas com o grande endividamento e com menor capacidade de investir nas políticas sociais. É nessa fase que o regime militar aos poucos perde sua sustentação e começa a caminhar para o seu término, mas ainda tenta manter em suas mãos o controle sobre a administração pública por meio da indicação ou eleição indireta de governadores e gestores municipais.

Nesse período a política urbana pouco consegue avançar em termos de investimentos, principalmente a partir do início da década de 1980, mas é o momento em que uma legislação urbanística começa a se desenvolver, com a aprovação da lei federal de parcelamento urbano em 1979.

Porém a denominada Lei de Desenvolvimento Urbano, cujo anteprojeto foi apresentado em 1977 pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, somente seria discutida em 1983, em momento próximo ao fim da ditadura, com o envio ao legislativo de projeto de lei. A partir de então, as questões ali inseridas voltariam a pautar a necessidade de uma agenda urbana até o momento em que, com a volta da democracia, a reforma urbana se transformaria em bandeira de luta dos movimentos sociais.

A política urbana desenvolvida no período do governo militar é delineada a seguir, e para sua apresentação foi organizada em: política urbana de intervenção na cidade, isto é, aquela que gerou concretamente transformações

urbanas; em política urbana de intenções para as cidades, isto é, aquela que foi mais concepção e pensamento sobre a cidade e proposição de normativas, como planos urbanos, lei de parcelamento do solo urbano e projetos de lei, e finalmente, apresenta-se o projeto de lei de desenvolvimento urbano – PL 775/83 e seus substitutivos, que mostram as posições antagônicas dos vários agentes que intervêm nas cidades, e que podem ser considerados a semente do Estatuto da Cidade.

O contexto político às vésperas do golpe militar e os técnicos das questões urbanas

Os movimentos que se opuseram ao golpe de 1964, ainda que derrotados, traziam reivindicações em relação à melhoria das cidades brasileiras, que não puderam ser completamente ignoradas pelo governo militar que se instalara no país, mesmo porque a coalização de forças que deu o golpe, formada por civis e militares, ainda que relativamente homogênea em seus interesses, não era em sua postura ideológica. Havia posições mais radicais à direita, como o grupo que, segundo DREIFUSS (1981), se instalara no Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ipes/Ibad), e posições mais moderadas, ainda que à direita.

DREIFUSS (1981) cita, entre outros do grupo mais radical, os paulistas Paulo Ayres Filho e João Batista Leopoldo Figueiredo, os cariocas Gilbert Huber Jr., Glycon de Paiva e Augusto Trajano Azevedo Antunes, além de diversos oficiais de reservas, entre eles o general Golbery do Couto e Silva. “O que os unificava, no entanto, eram suas relações econômicas multinacionais e associadas, o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado” (DREIFUSS, 1981:163).

No grupo um pouco mais moderado, também pertencente ou colaborador do IPES, podiam ser encontrados empresários, setores da sociedade civil e da igreja, e principalmente parte dos profissionais liberais e funcionários públicos que militava na área do desenvolvimento urbano. E se identificava também com este grupo parte considerável da classe média urbana, a quem interessava os novos donos do poder fazer acenos apaziguadores, ou de alguma forma integrá-la na gestão da ditadura militar, garantindo-lhe presença nas periferias do poder.

É interessante conhecer os grupos que se articularam para dar o golpe de 1964, as instituições e organizações que criaram, enumerados e descritos em todas as suas articulações por DREIFUSS (1981). Segundo esse autor, tais

grupos têm sua gênese na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico, estabelecida em dezembro de 1949 e presidida por Ary Frederico Torres, que seria o responsável pela criação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), órgão de pesquisa vinculado ao Governo do Estado de São Paulo. Também na equipe brasileira desta comissão o responsável pelos Assuntos Econômicos era o então empresário Roberto Campos, que assumiria o Ministério Extraordinário do Planejamento do governo de Castello Branco – primeiro presidente militar após o golpe –, órgão que seria responsável pelo desenvolvimento de planos e legislação de caráter urbano a partir de 1964, principalmente através de um órgão criado por Campos, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), que alguns anos mais tarde seria transformado em instituto, o Ipea.

Às vésperas do golpe, como já dito no capítulo anterior, alguns órgãos profissionais vinculados à questão urbana, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, se mobilizaram para lutar por justiça social e defenderam a importância de uma política para as cidades, focalizada em um órgão institucional específico, manifestaram-se com contundência sobre a necessidade das cidades planejarem seu desenvolvimento, e nesse âmbito propunham uma política pública para a habitação social e lutavam por instrumentos de gestão urbana que interferissem de forma acentuada na propriedade fundiária. Esses grupos, que podem ser chamados de militantes pela reforma urbana, estavam presentes em especial no IAB-Guanabara e no IAB-São Paulo, como vimos.

O Ipes, em sua atuação programática, desenvolveria estudos e propostas para responder a estes grupos, no sentido de cooptá-los ou ao menos tranquilizá-los, quando chegasse ao poder.

DREIFUSS (1981) publicou alguns documentos manuscritos que pesquisou no acervo do IPES. Entre eles, um bilhete de Jorge Oscar de Mello Flores endereçado a Glycon de Paiva em 15 de abril de 1963. Anexo ao bilhete há uma relação de atividades a serem realizadas ou em andamento no Ipes, incluindo:

... preparar, com a maior rapidez possível, os projetos de reforma de base que os esquerdistas, petebistas e demagogos consideram vitais para nosso País. Tais projetos são: [...] Reforma Urbana, restringindo-se principalmente ao problema da moradia própria, já em estudo avançado pelo IBAD, entrosado com o dep. Álvaro Catão da A.D.P. (Ação Democrática Parlamentar formada por grupo de deputados identificados com a postura ideológica do IPES e para os quais eram encaminhadas propostas legislativas, segundo DREIFUSS1981: Apêndice R).

Também VERRI (2014:85) apresenta, apoiando-se em vários autores, a necessidade colocada para os golpistas, em busca de legitimação perante as classes médias, em tratar das questões que eram objeto naquele período de grande mobilização por parte de setores profissionais para os articuladores do golpe. E ao tratar dessas questões, os técnicos que davam apoio ao regime justificavam-se dizendo que tratavam-se de questões técnicas, e não políticas. Segundo esse autor:

Desta maneira, apesar do novo governo divergir, com relação ao anterior, na forma pela qual tratar os problemas urbanos, ele herdaria dos “populistas” os mesmos tipos de preocupações: a reforma urbana. O tema, principalmente no que concerne à questão habitacional, era considerado pelos militares como tendo caráter estratégico.

Houve, portanto, ao menos desde o início de 1963, uma preocupação dos profissionais envolvidos com o Ipes e o Ibad em desenvolver propostas para questões urbanas, e sabe-se que arquitetos que circulavam no IAB-Guanabara, foram incluídos por DREIFUSS (1981) nas listagens de pessoas envolvidas com a Análise e Perspectiva Econômica (APEC), grupo vinculado à Consultec, que tinha como objetivo a criação de uma publicação especializada que trouxesse propostas alternativas às formuladas pelos grupos de esquerda. Segundo DREIFUSS (1981: 89), ela chegou a ter mais de 150 colaboradores e foi dirigida por Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Octávio Gouveia de Bulhões, entre outros. Entre os arquitetos e urbanistas cariocas estavam Harry James Cole e Rubens de Mattos Pereira, que viriam a trabalhar com Roberto Campos no Ministério do Planejamento e seriam responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas urbanas durante os primeiros anos da ditadura militar.

José Eduardo de Oliveira Penna, engenheiro e diretor do BNH de 1965 a 1974, e que desenvolveu com Harry Cole a ideia inicial do Programa Cura, uma linha de financiamento do banco (Cf LUCCHESI, 2004), também é um dos profissionais relacionados por DREIFUSS (1981) como membro da APEC.

Anos mais tarde, em 1975, técnicos da área urbana de postura progressiva ocupariam a linha de frente na formulação dessas políticas. É o caso do arquiteto Jorge Guilherme Francisconi e da geógrafa Maria Adélia A. de Souza, responsáveis pela elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no final do governo de Emílio Garrastazu Médici.

Cintra (1977), além de DREIFUSS, também procura compreender como se formou a postura ideológica que resultou no golpe. Para ele, a doutrina da segurança nacional e do anticomunismo foi “sedimentada, ao longo dos anos, na Escola Superior de Guerra, onde líderes militares e civis debatiam os pro-

blemas nacionais e sobre eles definiam opiniões comuns, e em parcelas dos círculos tecnoburocráticos, espalhados por toda a máquina burocrática estatal ou localizados em organizações privadas” (CINTRA, 1977:190). Mas alerta que o exercício do poder alteraria essa doutrina no desenrolar dos governos militares, e que portanto, ela se modificaria, assim como os grupos que a apoiavam.

Da mesma forma, quando se fala a seguir da política urbana desenvolvida pelo governo militar, é importante considerar as intenções daqueles que a propuseram – um grupo de pessoas obviamente comprometida totalmente ou pelo menos em parte com a ideologia conservadora e autoritária desse regime, mas como procurar-se-á mostrar, com uma visão tecnocrática imbuída da crença de que o planejamento tinha algo de sagrado e por isso neutro, e que carregava em si todos os méritos para transformar as cidades brasileiras em cidades agradáveis e com qualidade de vida. Esses profissionais também consideravam que os instrumentos para se chegar a isso em pouco diferiam daqueles preconizados pelos “ativistas da reforma urbana”.

O embate entre tais intenções transformadoras e ingênuas, devido a essa postura do saber técnico como neutro, com a realidade dos interesses públicos e privados e dos diversos representantes desses interesses, bem como os diversos momentos que tornaram mais ou menos necessária a legitimação ideológica do regime, é que levou a avanços e retrocessos na política urbana da ditadura militar, e acabou por fazer com que aquelas políticas que propunham uma maior interferência na propriedade da terra urbana pouco avançassem nos vinte e cinco anos do governo. Isso também contribuiu para uma enorme descrença no planejamento urbano e em sua possibilidade de promover melhorias nas cidades brasileiras por parte de uma boa parte dos profissionais atuantes nesse período.

A política urbana de intervenção na cidade

Andrade e Azevedo (1984) definem o período em análise como o da não política em relação à área urbana. Em parte devido à importância central dada à habitação, política setorial que se tornou carro-chefe da questão urbana. E também devido à ambiguidade institucional que opunha União aos Estados e municípios em relação à regulação da questão metropolitana, e ainda pela inexistência de ação decisória (ANDRADE e AZEVEDO, 1984:56), com várias propostas normativas e poucos resultados.

O que surge ao revisitar o período, no entanto, são ações em duas direções. De um lado, investimentos significativos em moradia e obras de infraestrutura

urbana, que marcaram o espaço construído das cidades, e em outro, a formulação de projetos de lei sobre o planejamento urbano que procuravam definir o campo de atuação dos entes federados e propunham novos instrumentos para os municípios atuarem contra a especulação imobiliária e darem os primeiros passos no sentido de uma reforma urbana. Essas formulações geraram muita discussão, mas não saíram do papel. As cidades foram deixadas ao mercado e às iniciativas municipais no que refere ao direcionamento da expansão urbana e às regras de uso e ocupação do solo. Muitos instrumentos que estavam sendo desenhados nesse período só vieram a se tornar lei com o Estatuto da Cidade em 2001. Quase quarenta anos depois!

Havia consenso desde a Fundação da Casa Popular de que a questão da moradia era um dos principais problemas urbanos a serem enfrentados por meio de políticas públicas.

A famosa frase de Roberto Campos, ministro do Planejamento de então e responsável pela pasta que concebeu o projeto de lei do BNH, mostra a importância de atuar na área da moradia: “... a solução do problema da casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem” (Roberto Campos, Apud CINTRA, 1977:198).

A política de habitação, por intervir na esfera social e incidir em um dos principais problemas da sociedade que se urbanizava, conseguia associar princípios políticos de estabilidade, ao mesmo tempo em que atuava como um forte motor da economia.

A resposta concreta veio com a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964.

A escolha da política de habitação não foi aleatória, além de ser uma das primeiras ações de impacto do novo regime. Interessante identificar que a lei que instituiu o BNH e o SFH – Lei 4380 de 1964 –, e com essa, todo um arcabouço institucional e financeiro poderoso, além de um aparato organizacional próprio montado na forma de sistema com vários órgãos e instituições relacionadas e, por fim, diretrizes para destinação de recursos, foi concebida no Ministério do Planejamento em pouco tempo e encaminhada ao Legislativo em dois meses (ver box). Como foi citado no item 1 deste capítulo, no contexto prévio ao golpe militar, havia organismos e profissionais formulando estudos e propostas de políticas públicas, o que poderia explicar tamanha agilidade. O Instituto dos Arquitetos do Brasil, em sua manifestação crítica

ao foco restritivo da lei do BNH, cita que a redação foi feita em uma semana. Segundo o IAB (SERRAN,1976:100) depois de sua aprovação, outras leis e decretos foram aprovados para completá-la, resultando “no mais vasto complexo legislativo já elaborado para uma política habitacional no país”. A formatação do sistema financeiro e o direcionamento dos investimentos do BNH foram, ao longo dos anos, sofrendo alterações, não só por meio da edição de novas normas, mas em relação ao leque de aplicações dos recursos e à ampliação dos programas cobertos pelo BNH.

Ao estudar o assunto nos anos 1980, vários autores como Sergio Azevedo, Maura Veras, Licia do Prado Valladares e Rossetto, identificaram fases de atuação, de acordo com o desenho institucional e a priorização dos investimentos.

A primeira fase é considerada a de estruturação do banco (entre 1964 e 1967), então ligado ao Ministério do Planejamento. Nesse período foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei Federal 5107 de outubro de 1966), cujos depósitos compulsórios mensais, de todos os trabalhadores formais, geridos pelo BNH criaram uma fonte de recursos vultosa e independente do orçamento fiscal. Este era a principal fonte até então e passou a representar apenas 10% do total das receitas a partir de 1967(BNH/Plano Nacional de Habitação:85).

GUGLIELMI (1986) aponta que ao mesmo tempo em que o banco se capitalizava e tinha possibilidade de dinamizar o volume e os tipos de seus empréstimos no final de 1967 e em 68, o regime com a promulgação do Ato Institucional nº5 – AI-5 (13.12.1968) aumentava seu controle sobre políticos, sindicatos, estudantes, Aumentaram também as detenções e o desaparecimento de opositores, caracterizando um período em que o regime se firmava por meio da repressão e abandonava a necessidade de legitimação ideológica. Embora naqueles anos o investimento em políticas habitacionais tivesse um expressivo aumento, o número de unidades habitacionais produzido para a população de baixa renda se manteve em patamares bem menores, aumentando a exclusão social de amplas camadas da população urbana.

É com a formação de um caixa capaz de agregar recursos significativos por meio do FGTS que a produção habitacional deu um salto quantitativo e houve também a ampliação do campo de atuação para outras áreas relativas ao urbano.

Um segundo momento, entre 1967 e 1971, refere-se ao período em que o banco operou diretamente o financiamento habitacional – ampliando quantitativamente sua atuação para os setores de média renda via SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), representando mais que o dobro das unidades contratadas pelas Cohab no mesmo período. Ao mesmo tempo, es-

truturou outras carteiras de atuação como de financiamento de infraestrutura urbana, a de saneamento (Finansa) e de fundos para investimentos na indústria de materiais de construção (Fimaco).

Nesse período, formulou-se o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) que estabeleceu novas bases institucionais, políticas e financeiras, mudando a organização do setor. O BNH tornou-se o maior financiador da política de saneamento básico e exercia uma forte centralização institucional e decisória (REZENDE e HELLER, 2008). A demanda por abastecimento de água nas grandes cidades crescia de acordo com o enorme aumento da população, e a prioridade foi para esse serviço em detrimento das demais ações que compõem o saneamento ambiental. No entanto, devido ao paradigma da autossustentação financeira do sistema montado pelo Planasa, a parcela mais pobre da população e também os municípios com menores condições financeiras acabaram penalizados.

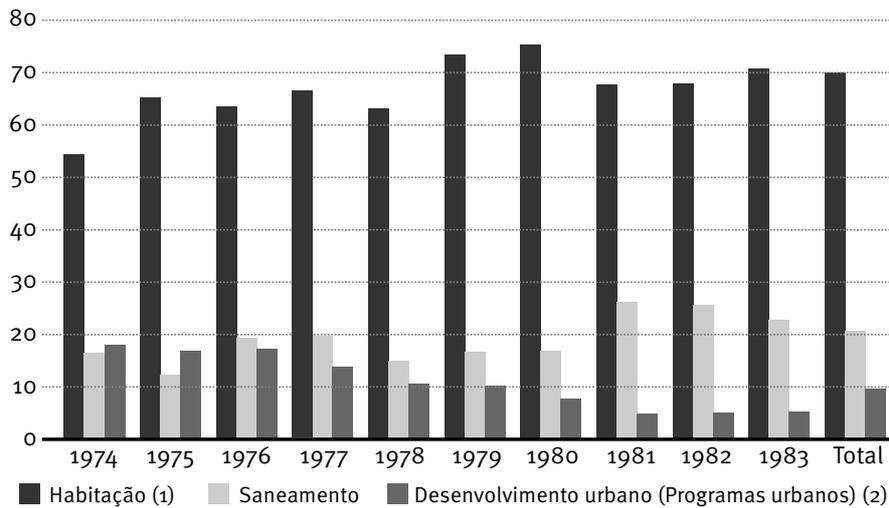
Nesse período toma vulto o financiamento para o desenvolvimento urbano, subdividido na carteira de saneamento e de programas urbanos. Nestes últimos estavam os investimentos em transporte, urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e polos econômicos.

O Gráfico 1 mostra a destinação de recursos a partir de 1974, quando ganharam importância as áreas de desenvolvimento urbano e em particular, a do saneamento. Foi destinada para o Desenvolvimento Urbano uma média de 30% dos recursos orçamentários na década de 1970, a maior parte para a linha de financiamento ao saneamento (LUCCHESI, 2004:86).

Nesse período também são criadas linhas para programas relacionados ao desenvolvimento urbano: o projeto Cura, os fundos regionais de desenvolvimento urbano; o fundo de urbanização (Fimurb); financiamentos para sistemas ferroviários de transportes urbanos, de passageiros (Fetren); e apoio ao desenvolvimento de polos econômicos (Prodepo).

De 1971 a 1979 foi identificada uma terceira fase, quando o banco deixou de atuar diretamente e começou a repassar recursos para seus agentes financeiros operarem na aplicação e cobrança (banco de segunda linha). Foi transformado em empresa pública e passou a ser ligado ao Ministério do Interior. A destinação de recursos do FGTS passou a ser subdividida em Habitação (60%), Saneamento (30%) e Infraestrutura (10%).

Os programas da carteira da habitação são ampliados para cobrir a demanda com renda mais baixa e foram definidos no Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), aprovado em 1973, quando Médici deixava o poder e assumia Ernesto Geisel, momento em que ficava evidente o processo de desgaste

Gráfico 1 – Recursos orçados por área de atuação do BNH. 1974 a 1983 (em %)

(1) Inclui investimentos em habitação, serviços complementares habitacionais, serviços complementares especiais e operações de apoio técnico e financeiro
 (2) Inclui urbanização (Cura), transporte, equipamentos comunitários, Prodepo, Fiplan e Fundos Regionais
 Fonte: Elaboração própria a partir de Lucchese, 2004:85 sobre orçamentos plurianuais e relatórios do período.

e de contestação ao regime que levaria à sua derrocada e, na sequência, à extinção do BNH.

MARICATO (1987) avalia que por trás da mudança de rumo – de financiamento estritamente habitacional para o financiamento em obras urbanas – havia três motivos principais: i) clientes públicos, como estados e municípios, detinham maior estrutura financeira e garantiam aportes para o banco que sofria com a alta inadimplência dos mutuários individuais, o que o levou a fazer alterações drásticas nas regras operacionais dos financiamentos habitacionais; ii) as grandes obras beneficiavam outro setor da indústria da construção representado pelas grandes empreiteiras que trabalhavam com obras de grande porte; iii) havia ainda interesse de empresas internacionais para fornecimento de equipamentos para transportes, energia e saneamento.

GUGLIEMI (1986), por sua vez, coloca que, a partir de 1978, o governo procurou implementar medidas que minorassem os aspectos da crise que aos poucos se instalava devido principalmente à forte dependência do petróleo e do crescente aumento do endividamento externo. Assim, foi feito um esforço no sentido de levar a economia a ter um desempenho que a aproximasse dos índices de crescimento do início da década, o que acabou levando a que se priorizasse o financiamento de infraestrutura de energia e das empresas estatais.

O quarto período, de 1979 até a extinção do BNH e a falência do sistema financeiro da habitação em 1986, definiu-se pela elevada produção, mas com grande inadimplência tanto dos mutuários habitacionais (pessoas físicas e empresas) como dos mutuários públicos.

Vários aspectos e resultados da ação do BNH foram extensamente analisados nos anos 1980. Passados trinta anos do término dessa fase, seria importante visitar qualitativamente seus resultados sob vários aspectos: no que diz respeito à produção das extensas periferias por meio de conjuntos habitacionais, na extensão da infraestrutura urbana, na efetividade de planos de desenvolvimento urbano e suas leis de zoneamento.

Do ponto de vista quantitativo, ao analisar as dez principais capitais no país, consta que uma em cada cinco unidades do estoque construído foi financiada com recursos do SFH (Melo, 1990 in ROSSETTO, 1993: 97). Eram todas unidades recém-construídas, que vieram se somar ao território urbano, alterando-o. Talvez a imagem mais conhecida dessa política seja a extensão da periferia das grandes cidades, marcada pela construção de imensos conjuntos habitacionais.

Dois terços dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram para os programas de construção de novas moradias e de infraestrutura complementar e geraram, ao longo de todo período, cerca de 4,4 milhões de moradias. Na cidade de São Paulo, 72% dos empreendimentos entre 1974 e 1983 foram executados com financiamentos do SFH (GUGLIELMI, 1983 p. 64 apud ROSSETTO, 1993). No entanto, do total financiado, cerca de 1,2 milhão de unidades foram destinadas à população de até 5 salários mínimos relativizando, portanto, os resultados e o alcance da política habitacional desse período.

Essa foi sempre a grande crítica a respeito da atuação do BNH. Os investimentos em habitação e em grandes obras de infraestrutura foram um dos pilares da economia do país, expandiram a cadeia da indústria da construção civil e o setor financeiro por meio dos créditos concedidos, mas efetivamente, não conseguiram atender à população de baixa renda, parcela na qual, desde então, se concentra o déficit por moradias.

O desafio de alterar as condições de moradia de grande parte da população não foi atingido e as habitações inadequadas em loteamentos irregulares e favelas só aumentaram desde os anos 1970. O Planasa, por sua vez, permitiu uma ampliação do atendimento dos domicílios urbanos com água. Até o início dos anos 1970, cerca de 50% dos domicílios urbanos tinha acesso à rede de água, a maior parte por meio de serviços municipais. Quinze anos depois, havia melhorado visivelmente as condições urbanas de abastecimento de água, chegando

à década de 1980 com um atendimento de cerca 80% da população urbana do Brasil. O mesmo não pode ser dito em relação ao esgotamento sanitário que até hoje não chegou à universalização.

Da mesma forma que se avalia que a maior parte dos recursos investidos na moradia não atingiu a população que estava na base da pirâmide social e mesmo na classe média baixa, também os investimentos em saneamento deixaram descobertas as áreas mais pobres do país, priorizando as regiões sul e sudeste, além de não atingir muitas periferias urbanas, principalmente pela baixa capacidade de retorno financeiro dos moradores e pelas dificuldades da urbanização em áreas precárias, como as favelas, alagados e mocambos. Muitas lutas reivindicatórias no fim da década de 1970 e início dos 1980 eram justamente pelo abastecimento de água e por tarifas sociais.

Todavia, há que se reconhecer que a ampliação das redes e a regularidade do abastecimento levaram à redução significativa nas taxas de mortalidade infantil, principal índice afetado pela política de abastecimento de água, assim como ao aumento da expectativa de vida da população.

Arquitetos queriam BNH atuando na questão urbana

A lei que aprovou o BNH – lei 4380/1964 (BRASIL, 1964b) – aprovou também vários aspectos do sistema financeiro da habitação (como a correção monetária) e de seu aparato institucional destinado à política de habitação. Criou ainda, o Serfhau, cujas atribuições iniciais eram as de um órgão técnico de consulta restrito à: i) promoção de pesquisas e estudos relativos às questões habitacionais; ii) prestação de assistência técnica aos estados e municípios no que se referia à montagem de formas associativas em programas habitacionais, bem como à assistência para a elaboração de planos diretores, no planejamento da desapropriação por interesse social, e identificação de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais; e iii) assistência técnica ao desenvolvimento da indústria da construção civil e ao uso da mão de obra e de materiais locais (art. 55 da lei).

São, portanto, atribuições bastante circunscritas ao planejamento da atividade habitacional, deixando de lado o planejamento territorial, regional e das cidades. “Um órgão normativo superior, uma agência débil, sem capacidade real de influenciar as decisões na área urbana”, como definiram Andrade e Azevedo (1984:56)

Esta seria uma das questões que o IAB e o Legislativo federal buscariam modificar durante a tramitação do projeto de lei na Câmara e Senado Federal – PL 2006/1964 (que originou a lei 4380/1964)(BRASIL 1964a). Esse momento teria pouca importância, não fosse a mobilização da sociedade via seus deputados, para a ampliação das atividades e também dos recursos do BNH para a questão urbana.

O projeto de lei foi encaminhado à Câmara Federal dois meses após o golpe militar. Teve uma tramitação recorde entre Câmara e Senado e em menos de três meses havia sido aprovado com a junção de emendas inseridas pelo Legislativo. A grande maioria das emendas foi vetada pelo presidente Castello Branco e em 21 de agosto de 1964 a lei que criava o sistema financeiro e o BNH foi sancionada. Mas, como o regime ainda não havia chegado à sua fase mais autoritária, o legislativo apreciou cada veto do Executivo, vencendo todavia a vontade do governo com duas exceções, a que permitia ao BNH prover habitação rural e a que transferia os funcionários da Fundação Casa Popular para o Serfhau.

Parte das emendas inseridas no projeto de lei original, durante a tramitação nas casas legislativas, referia-se aos mecanismos de operação do sistema financeiro ou a questões pontuais de atendimento à demanda habitacional. Outra parte, porém, propunha que o futuro órgão atuasse de forma associada a uma estrutura de planejamento das cidades brasileiras, a ser exercida pelo Serfhau, e que esse órgão não ficasse restrito apenas às questões da moradia stricto sensu. Algumas dessas emendas foram propostas pelo IAB por meio do relator na comissão especial na Câmara dos Deputados que analisou o projeto de lei, o deputado Franco Montoro, e do senador Mem de Sá, no Senado.

O que propunham os arquitetos?

Documento do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB (SERRAN, 1976), que compila as posições da entidade sobre os vetos, expõe o pensamento da categoria.

Desde os anos 1950, os arquitetos vinham defendendo pautas relacionadas à moradia e à reforma urbana – consolidadas no SHRU realizado em 1963 (ver capítulo 1) – e buscando influenciar o poder público. Após ter entregue essas propostas aos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o instituto também as levou, em 1964, ao presidente Castello Branco.

Apesar dessa tentativa de aproximação, Castello Branco vetou as emendas introduzidas pelo IAB que diziam respeito à:

1. possibilidade de os municípios receberem financiamentos para elaboração de planos diretores;
2. permissão para que o BNH financiasse serviços de complementação urbanística (rede de água, esgoto, luz, arruamentos, prédios de equipamentos sociais);
3. atribuição de competências gerenciais e de planejamento urbano ao Serfhau;
4. inclusão da moradia rural nos benefícios da lei.

Por essas propostas, é possível inferir que os arquitetos questionavam a concepção de moradia como item isolado e a formatação do banco a partir de atribuições estritamente imobiliárias e não voltadas ao financiamento de ações de planejamento das cidades, “sem as quais a moradia em ampla escala, desvinculada de seu meio físico, e no estágio de acelerado crescimento dos municípios sem planejamento, só criaria graves problemas presentes e futuros” (SERRAN, 1976:84).

A política urbana de intenções para a cidade: os planos, a criação das regiões metropolitanas e a legislação

Além do investimento em melhorias de infraestrutura urbana e habitação, a política urbana do governo militar também teve um forte componente regulatório, seja na tentativa de definir as políticas locais e setoriais de caráter territorial e urbano, seja no sentido de incentivar ações locais de planejamento, através do incentivo à elaboração de planos diretores municipais.

Desde o período Castello Branco, deu-se grande ênfase à ação planejada, à organização hierárquica e definida com precisão, e aos cálculos estratégicos na política do Governo. Como o conceito do problema urbano já se havia ampliado, até mesmo nos anos anteriores a 1964, os “vendedores” e “agitadores” da temática urbana, em sua maioria arquitetos-planejadores – muitos deles colocados nos próprios órgãos governamentais –, não acharam muito difícil convencer as autoridades de nível mais alto da necessidade de uma política mais abrangente e sistemática para os problemas urbanos (da qual a habitação deveria constituir programa estratégico, mas apenas parte do conjunto maior). Tal política deveria exprimir-se, seja num sistema de planejamento, seja num conjunto de leis e regulamentos atualizados que substituíssem os documentos obsoletos relativos às questões urbanas e preenchessem os vazios que as novas necessidades tornaram evidentes neste campo (CINTRA, 1977:202-203).

O Serfhou, criado em 1964, teve suas funções iniciais vinculadas à pesquisa e estudos sobre habitação subsidiando as propostas da direção do banco, então nas mãos da deputada carioca da UDN, Sandra Cavalcanti. “O SERFHAU é reestruturado em 1966, pelo Decreto Federal nº 59.917, e suas funções se tornam mais específicas. Deveria dirigir a política de planejamento local, através de estudos, estabelecimento de normas e roteiros para os planejadores, propostas de legislação apropriada para permitir a execução da política nacional de desenvolvimento local integrado, assistência técnica e difusão de experiências, entre outras coisas” (CINTRA, 1977:204).

Com a reformulação, o Serfhou passou a ser responsável pela elaboração e coordenação da política nacional de planejamento local a ser desenvolvida pelos municípios, atribuição que seria alterada ao longo de seus 11 anos de existência.

O ideário da política urbana do governo militar começou a ser desenvolvido dentro do Ministério Extraordinário do Planejamento, que tinha à frente Roberto Campos. Como membro do Ipes e um dos diretores do Ipec, Campos trouxe para o ministério um grupo de técnicos preocupados com a questão urbana e que possivelmente já vinham desenvolvendo diretrizes para essa política

em grupos de estudo antes do golpe. O local que abrigaria esses técnicos seria o Epea – Escritório de Planejamento Econômico Aplicado criado por Campos como órgão de pesquisa e formulador de políticas, uma espécie de think tank do ministério.

A ideia de criar um órgão de pesquisa e proposição de políticas começou a surgir bem antes do golpe, em um grupo de empresários reunidos na Anpes – Associação Nacional de Programação Econômica e Social, e em cujo grupo diretor esteve Roberto Campos.

Como órgão de planejamento, o Epea teve desde o seu início apoio de técnicos e pesquisadores estrangeiros, em especial americanos indicados pela agência USAID. No final de 1964 o grupo de planejadores brasileiros do Epea eram o seu secretário-geral Victor da Silva Alves, o coordenador técnico João Paulo dos Reis Velloso, os economistas Og Leme e Orlando Joseph Menezes, o arquiteto e urbanista Rubens de Mattos Pereira e o sociólogo Vicente Unzer de Almeida (LUCCHESE, 2014).

No Epea foram formulados os planos do governo Castello Branco, inicialmente o Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo e depois o Plano Decenal, que acabou por ser abandonado pelo governo seguinte, de Costa e Silva.

Ao ministério também ficou subordinado o IBGE, que a partir de 1967, por intermédio da geógrafa Lysia Bernardes que lá desenvolveu a metodologia do geógrafo francês Michel Rochefort, elaborou junto com o Epea a proposta de regionalização brasileira, desenvolvendo diretrizes para o planejamento regional. Essas propostas foram divulgadas no Plano Decenal, que continha também um capítulo dedicado integralmente à política urbana.

O Plano Decenal pode ser considerado o primeiro documento do governo militar (Castello Branco) que sistematizou uma proposta de política urbana, proposta afinada com as discussões que ocorriam à época na Universidade de São Paulo (trazida para o plano por influência de Lysia Bernardes) e em órgãos de classe (a discussão do IAB em parte pode ter sido trazida pelo arquiteto Harry Cole, que participou durante um período com certa frequência das reuniões que lá ocorreram). Esse capítulo específico do Plano Decenal pode ser tributado ao esforço de Harry J. Cole, Rubens de Mattos Pereira e Luis Alfredo Stockler, arquitetos que elaboraram também o decreto que reformulou o Serfhau e que atuaram nesse órgão, tendo sido Cole seu primeiro superintendente após a reformulação.

De acordo com Monte-Mór (2007:83), as posições expressas no Plano Decenal em relação à política urbana são um misto de teses francesas (regionalização) e anglo-saxônicas.

Definiu dois outros níveis de atuação estatal no planejamento urbano: os padrões intra-urbanos de organização do espaço e retornou, com um anglicismo – “administração local” – à velha bandeira do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) de modernização das administrações municipais. Chamou a atenção para a necessidade de estudos de base para a formulação de uma política urbana nacional, a partir de visões local, micro e macrorregional. Propôs o estabelecimento de regiões-programa e a definição de polos de desenvolvimento para efetiva implantação do SNPLI (Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado), preocupando-se com instrumentos de ação, com a descentralização do sistema pelo envolvimento dos Estados, a formação de recursos humanos para o setor, a participação efetiva da população e a instalação do processo de análise e avaliação do planejamento.

Ainda que discordemos de Monte-Mór em relação a uma proposição de participação efetiva da população, uma vez que o plano se referia somente a consultas populares, obviamente o Plano Decenal foi o primeiro momento em que o governo militar estabelecia uma base conceitual para a política urbana, que depois pretendeu-se para o Serfhau sem muito sucesso e foi recuperada na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1973.

Portanto, o Serfhau, criado no primeiro governo militar, não é resultado de uma ação isolada por parte de técnicos inseridos na máquina governamental, ou daqueles que geriam o governo, pois sua concepção e instalação foram frutos de um debate que se dava à época. Outros pesquisadores vêm atualmente defendendo essa posição. É o caso de MOTA (2007), que relaciona o surgimento do Serfhau à atuação dos movimentos municipalistas, uma vez que estes movimentos lutavam pela modernização administrativa e pela institucionalização do planejamento urbano como prática cotidiana dos municípios. O Ibam, por sua vez, que liderava grande parte desses movimentos, teve forte presença no Serfhau por intermédio de seu superintendente Diogo Lordello de Mello, profissional muito conceituado nos meios técnicos e acadêmicos.

A principal atuação do Serfhau entre 1966 e 1970 foi o incentivo aos municípios para a formulação de planos locais de desenvolvimento integrado, realizada por meio de vários elementos e frentes, como: a elaboração de um “manual” de como fazer um bom plano diretor; a criação de um cadastro de empresas e de profissionais, que eram recomendados aos municípios pelo Serfhau como consultores adequados para elaboração dos planos diretores; a criação de uma linha de financiamento – o Fiplan – Fundo de Financiamento a Planos de Desenvolvimento Local Integrado, operado com recursos do BNH, para financiamento da elaboração dos planos diretores; a realização de cursos e palestras

visando a divulgação da importância do planejamento urbano e capacitando os técnicos municipais para participarem de sua elaboração e implementação. É interessante notar que todas são ações também propostas em 2004 pelo Ministério das Cidades no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O escopo teórico indicado para o plano e que constava no manual foi elaborado por Rubens de Mattos Pereira, também membro do Ipec e que teve sua trajetória técnica inicialmente ligada ao Epea, no Ministério do Planejamento de Campos, e depois no Serfhau.

Pereira fez curso de especialização em planejamento urbano na Universidade da Califórnia, EUA (Cf PEREIRA e FERRARI, 1969), e trouxe para este manual a metodologia do Comprehensive Planning americano, normalmente traduzido como planejamento compreensivo. Prefere-se aqui uma tradução menos literal: *comprehensive* também significa completo, abrangente, e, portanto, a metodologia proposta por Pereira é a de um planejamento completo, abrangente, que implica o estudo e proposição para todo o território municipal, e aborda todas as políticas setoriais que atuam sobre a cidade.

Esse plano “completo e abrangente” recebeu o nome de plano local integrado, nome que acabou por definir para a literatura uma tipologia de plano urbano característico dos anos 1970 e 80 e identificado com o planejamento tecnocrático¹.

O plano integrado do Serfhau seguiu modelo do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo dos Estados Unidos (LUCCHESI, 2014), e propunha a realização inicial de coleta das informações disponíveis, sua análise e a elaboração de um diagnóstico. O diagnóstico daria aos técnicos o *insight* para realização da prognose, isto é, de um prognóstico de como a cidade deveria se comportar nos anos seguintes, e assim indicaria quais elementos e políticas deveriam ser incentivadas e quais deveriam ser reprimidas para que a cidade se desenvolvesse de acordo com o definido e esperado pelos gestores municipais.

Este plano, de acordo com o manual, seria precedido de um estudo, quando a partir das informações existentes no município eram definidos os seus principais problemas, o que precisava ser enfrentado. Só então seriam desenvolvidos os estudos do plano propriamente, os quais visavam entender melhor os problemas detectados anteriormente e enfrentá-los. Apesar dos planos de desenvolvimento integrado terem ficado conhecidos (também) pelos seus extensos diagnósticos, isso não era o que recomendava o manual.

¹ Mas apesar do manual e da nomenclatura, não existem pesquisas suficientes que comprovem que esse plano é um tipo metodológico.

Note-se, entretanto, que quando se fala em coleta de informações, não se refere à coleta indiscriminada de um grande volume de informações, mas sim à coleta seletiva daquelas informações que poderão servir de base à formação de decisões compatíveis com as possibilidades de cada área local (COLE & TÉCNICOS DO SERFHAU, 1968:2 apud LUCCHESI, 2014: 279).

Havia, portanto, uma recomendação para que fossem elaborados planos que respondessem a demandas imediatas de gestores públicos, que transformassem o planejamento em método político de gerir cidades, uma proposta que se aproxima mais de uma visão do final do século XX, na qual o plano passa a ser entendido como um instrumento de estratégia de ação política.

Acredita-se, contudo, que não foi dessa forma que os planos foram elaborados, e alguns pesquisadores (Cf VILLAÇA, 1999) entendem que a maioria dos planos produzidos nos anos 1970 foi ineficaz para dirigir o desenvolvimento do território municipal.

VERRI (2014:128) também aponta algumas dessas críticas, como o caráter tecnocrático dos planos, o fato de terem sido elaborados por escritórios de consultoria privados e não terem aderência à realidade municipal, e por fazerem propostas sem prever ou avaliar a viabilidade de recursos que possibilitassem sua implantação.

E também existem pesquisadores que defendem os planos elaborados nessa época.

Feldman (2010:7) também defende, ao citar pesquisas que analisaram a atuação do órgão em cidades específicas, “[...] que há municípios em que os planos se tornaram agendas de várias administrações, formaram quadros técnicos e colaboraram para a constituição do setor de planejamento” (VERRI, 2014:130).

Ineficaz ou não, a política de incentivar o desenvolvimento de planos diretores produziu muitos frutos. O Fiplan, somente entre 1967 e 68, atendeu 120 municípios e disponibilizou para o planejamento urbano cerca de quatro milhões de dólares (LUCCHESI, 2014). Já, entre 1974 e 1983, período auge na elaboração de planos diretores, o Fiplan teve um orçamento de 173 milhões de dólares, ainda que destes somente 54 milhões tenham sido contratados (LUCCHESI, 2004:88).

No período Costa e Silva, no final dos anos 1960, outra questão cara aos arquitetos foi enfrentada pelo Serfha: o planejamento regional, e principalmente a criação e regulação das regiões metropolitanas.

A questão da regionalização, como dissemos, estava desde 1965 sendo desenvolvida pelo IBGE, que com os conceitos de rede de cidades e de micror-regiões homogêneas procurava dividir o território brasileiro com objetivos de

levantamento e consolidação de dados, visando teorizações que explicitassem certos fenômenos, como o de municípios que atraíam viagens e negócios (cidades-polo), ou o da conurbação, que já se fazia presente nas regiões polarizadas pelas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Esses estudos, nos anos 1970, também foram a base para vários trabalhos de geógrafos, levando a propostas de contenção do crescimento demográfico das cidades maiores por meio do incentivo ao desenvolvimento das chamadas cidades médias. O conceito de cidades médias foi estabelecido pelo IBGE, e apropriado e desenvolvido mais recentemente por vários geógrafos da área chamada de geografia humana brasileira, como Milton Santos, Roberto Lobato Corrêa, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Ana Fani A. Carlos, Arlete Moysés Rodrigues e Odette Seabra.

A idéia de regionalização, de regiões homogêneas, enquanto proposição para o planejamento aparece no capítulo de política urbana do Plano Decenal de Roberto Campos. No plano, as principais diretrizes territoriais estavam voltadas à redução das disparidades regionais por meio da “fixação de uma taxa satisfatória de crescimento econômico para cada região, e que esse crescimento econômico se desse apoiado em atividades diferenciadas, como forma de criar um mercado interno integrado” (LUCCHESI, 2014:264), com o investimento em infraestrutura, em comunicação e também, na melhoria dos serviços de saúde e educação. O capítulo se encerra com a Política de Desenvolvimento Urbano, que se considerava que devia ser elaborada a partir de uma ótica regional. O plano estabelece, para ser aprofundado posteriormente, um “esboço preliminar de delimitação das regiões homogêneas” e um “esboço preliminar da delimitação das regiões polarizadas” (LUCCHESI, 2014:264).

Essa postura teórica era para ser utilizada na formulação da política de incentivo à elaboração de planos diretores pelo Serfhau, ou seja, os planos locais integrados foram pensados inicialmente como regionais, local não era em sua origem entendido como municipal, mas sim como um território para o qual se desenvolvia o plano. Mas isto não aconteceu, a nosso ver, por uma razão muito simples: não havia aparato jurídico, de gestão pública, que estabelecesse organizações regionais. Mas essa conceituação não foi esquecida, e seria recuperada ao ser desenvolvido o pensamento sobre áreas metropolitanas.

Também em 1967 e 68 o Ipea e o Serfhau desenvolveram um trabalho conjunto com o objetivo de criar e regulamentar as metrópoles, as regiões conurbadas e fortemente polarizadas, que desde então se formavam no entorno das principais capitais brasileiras.

Em 1967 foram elaborados diagnósticos e proposições para nove regiões então consideradas como metropolitanas: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

A Constituição Federal de 1967 trazia a seguinte redação no que se referia às regiões metropolitanas: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum”. Um anteprojeto de lei elaborado pelo jurista paulista Hely Lopes Meirelles (que esteve presente no SHRU em 1963 quando se discutiu a necessidade de uma legislação para as áreas de concentração urbana visando a solução dos problemas comuns – ver capítulo 1) foi enviado à Câmara dos Deputados pelo Executivo, mas a questão somente seria regulamentada em 1975.

Esta demora em regulamentar a criação de regiões metropolitanas deveu-se possivelmente à disputa que ocorria entre os ministérios interessados em se tornarem os executores desta política, pois tratar das regiões metropolitanas conferia ao titular da pasta uma posição de poder. Havia, assim, uma disputa entre o Ministério do Planejamento (ao qual se subordinava o Ipea) e o Ministério do Interior, que desde 1966 abrigava o BNH e o Serfhau.

Em 1975, o Serfhau seria extinto. Os motivos de sua extinção ainda não foram bem desvendados. Alguns autores (VERRI, 2014; MONTE-MÓR, 2007) ressaltam o fato de que na década de 1970 as metrópoles haviam ganho protagonismo na discussão das questões urbanas, sendo locais importantes em termos políticos, onde eram criadas lideranças políticas e com interesses econômicos maiores do que os interesses municipais tomados isoladamente. Esses fatores contribuíram para que fossem definidas como locais de “segurança nacional”, e de “desenvolvimento nacional” ampliando a disputa entre os ministérios pelo comando da política para estas regiões e, com a chegada de Ernesto Geisel ao governo, a balança foi claramente favorável ao Ministério de Planejamento. O Serfhau, que neste momento coordenava principalmente as ações voltadas aos pequenos e médios municípios, não seria mais um órgão importante na administração da política urbana, de um lado por estar subordinado a outro ministério (o do Interior) e de outro, pelo fato de que nos anos 1970, aos poucos, o BNH assumiria o financiamento da política urbana, por meio do investimento em saneamento básico e do Cura, um programa pensado para propiciar investimentos numa política urbana municipal mais integrada.

“Eurico de Andrade Azevedo em 1967 (AZEVEDO, 1967. p. 27-41. Apud LUCCHESI, 2014) defendeu que o Serfhuu fixasse os requisitos necessários ao estabelecimento das regiões metropolitanas, pois dizia que ele era o único órgão dentro do governo com condições para fazê-lo. Mas o impasse político fez com que a minuta preparada por Hely Lopes Meirelles nunca chegasse a ser discutida no Congresso, e a situação só seria definida após a extinção do Serfhuu em 1974 e a criação do Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU, vinculado ao Ministério do Planejamento.

Um dia fui conversar com o Paulo Assis Ribeiro para saber sobre áreas rurais e áreas de expansão urbana. Paulo Assis deu algumas de suas ideias sobre os loteamentos. Perguntou, a certa altura: “você não vão colocar nada sobre problemas de áreas metropolitanas?” Aí chegamos a conclusão de que era melhor na nova constituição, na forma de emenda. Eu dei algumas ideias ao Hely. A emenda está na biblioteca do IBAM, num livrinho que fiz – Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Urbano no Brasil. “A União, os Estados e os Municípios poderão organizar ou se organizar em áreas metropolitanas para... Eu até sugeri também a ideia de que a ajuda da União e do Estado deveria dobrar os recursos que os municípios colocassem para os programas metropolitanos. A emenda foi entregue ao Consplan, que coordenava o trabalho. O Carlos Medeiros arrancou a permissão aos Estados e Municípios de criarem áreas. Era o centralismo. Depois foi o drama da lei complementar. Eu fiz logo um esboço dela, prevendo que seria necessário ter o material preparado porque a constituição já teria o seu artigo. Fiz um seminário sobre a lei complementar. Bem, na nossa lei complementar se definia o dinheiro. Houve uma comissão com a Justiça, o Interior e o Planejamento. Começou uma briguinha com o Veloso que queria ficar com as áreas metropolitanas (Transcrição de entrevista dada por Harry Cole a Antônio Octávio Cintra em 9/12/1975. In LUCCHESI, 2014: 286).

Em 1973 foram criadas oito regiões metropolitanas pela Lei Complementar nº 14, e em 1974 instituiu-se a região metropolitana do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que se estabelecia a fusão do estado da Guanabara com o do Rio de Janeiro (Lei complementar 20/74). Seguindo a Constituição Federal de 1967, as regiões metropolitanas foram criadas pela União, e não pelos Estados², e deveriam ser geridas por dois conselhos, um deliberativo formado por

² Em 1966, um grupo de juristas, entre eles, Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Themístocles Cavalcanti e Seabra Fagundes, redigiu um anteprojeto para uma nova constituição, e nele o artigo 147 trazia proposta de que “os estados poderiam estabelecer administração conjunta com alguns municípios”, uma proposta mais participativa para a criação de regiões metropolitanas, e mais vinculada aos interesses municipalistas. Porém, esse anteprojeto não foi considerado e

membros indicados pelo governador dos estados e que teria como objetivos elaborar um plano de desenvolvimento integrado, programar serviços comuns e coordenar o desenvolvimento de programas metropolitanos. O outro conselho, consultivo, seria formado por representantes dos governos municipais que fizessem parte da região metropolitana.

A lei que instituiu as regiões metropolitanas, portanto, concentrava a gestão das regiões metropolitanas na mão da União, embora os governadores dos estados e os prefeitos das capitais fossem indicados pela União. Contrariava também as discussões que vinham sendo feitas por alguns órgãos de assessoria aos municípios e de grande importância à época, o paulista Centro de Estudos e Pesquisas Municipais – Cepam, vinculado ao governo do Estado de São Paulo, e o carioca Instituto de Administração Municipal (Ibam).

Também em 1973 seria convidado um professor de planejamento urbano na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Jorge Guilherme Francisconi, para elaborar um capítulo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que traria para trabalhar com ele na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a geógrafa Maria Adélia de Souza³, que naquele momento também dava aulas na UFRGS como professora convidada. Nessa época, a política territorial do governo era elaborada pela Sarem – Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios, do Ministério do Planejamento.

Como consequência da elaboração do capítulo de política urbana do II PND, seria criada em 1974, portanto, a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, por meio do Decreto nº 74.156. À Comissão, cujo primeiro secretário-executivo seria Jorge Guilherme Francisconi, caberia acompanhar a implementação das regiões metropolitanas e fazer a articulação entre os vários ministérios e superintendências, a fim de possibilitar o desenvolvimento de uma política urbana integrada, uma atuação integrada no território urbano.

a Constituição de 1967 delegou à União o poder para criar as regiões metropolitanas, por meio de uma emenda parlamentar proposta pelo senador Eurico Rezende (filiação à UDN e depois Arena) (HORTA, 1975).

³ Maria Adélia de Souza foi a vice-coordenadora e Francisconi, o coordenador geral da política. Os documentos técnicos foram elaborados por diversos especialistas, entre eles, Roberto Salvador Scaringella (transportes), Eurico Andrade Azevedo (institucional), Speridião Faissol (geografia), Pedro d'Alessio (economia), Flávio Villaça (uso do solo), Marília S. R. da Fonseca (planejamento urbano), além de técnicos de órgãos estaduais como Omar Ackel (IPPUC), João Carlos P. Pimenta (Gegran), Roberto L. R. Brant (Plambel). Cf. FRANCISCONI e SOUZA, 1976.

Houve assim, com doze anos de atraso, a criação de um órgão federal encarregado da política urbana, que mesmo sem ter o status de ministério, era o mais próximo que se chegaria de uma proposta de integração das ações setoriais nas áreas urbanas. Ainda que o poder da CNPU fosse superior à do Serfhau, ela não teve influência sobre os recursos aplicados pelo BNH e por outros ministérios nas áreas urbanas, nem mesmo nas regiões metropolitanas, e portanto, não houve efetividade na política conduzida por esse órgão, que se propunha integrada.

Monte-Mór (2007: 94/95) também vê a CNPU como um órgão bem mais frágil do que se pretendia, pois não era um conselho de ministros, como pretendido à época, nem dispunha de recursos financeiros que lhe permitissem atuar de forma significativa no desenvolvimento urbano ainda que, por nascer vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tenha tido maior peso institucional e maior poder de negociar com os ministérios.

Por outro lado, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), lhe deu uma capacidade maior de manipulação. Mesmo que os recursos do Fundo fossem pouco substantivos face à capacidade de inversão dos organismos setoriais, e ínfimos diante dos recursos administrados pelo BNH, seu caráter não-rentável, a fundo perdido, lhe confere uma capacidade de multiplicação que a CNPU soube utilizar no seu programa principal: o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (MONTE-MÓR, 2007: 94/95).

Contribui para a discussão do que ocorreu naquele período o artigo de Souza (1999). A autora coloca que houve uma grande contradição entre as propostas do II PND – desenvolvimentistas e voltadas para dinamizar a economia da região Centro-Sul, – e as propostas da PNDU, que por sua vez, trazia propostas de políticas integradas com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento das cidades médias, ao invés das metrópoles, e a homogeneização econômica e social do país. Para ela, essa dicotomia aprofundou uma visão de política urbana não estratégica, e sim setorial.

Mas Souza (1999), apesar disso, acredita que ao vincular a política urbana à política global de desenvolvimento para o país e criar áreas de intervenção, em parte se rompeu com uma visão estritamente setorial.

É importante destacar que o I PND falava numa integração efetiva do país no sentido norte-sul e leste-oeste, possibilitando uma articulação entre recursos abundantes e ociosos nas distintas regiões [...]

Antes do I PND, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, em sua versão preliminar, já havia considerado que “uma política nacional de desen-

volvimento urbano deve atentar para dois aspectos fundamentais do problema – o potencial local de desenvolvimento, equacionado em nível microrregional, e a conveniência e estratégia de aproveitamento desse potencial, equacionadas em nível macrorregional – e deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de polos de desenvolvimento (SOUZA, 1999:122).

Portanto, a visão de uma política integrada regional, no sentido de apoiada sobre um território determinado, visando alterá-lo a partir de políticas públicas integradas, acompanha o debate técnico desde o início do governo militar e desemboca em 1975 na criação de regiões metropolitanas, para as quais se pensava o desenvolvimento de uma política integrada, algo que até hoje estamos longe de conseguir, e que talvez comece a se encaminhar agora, a partir da aprovação recente da Lei 13.089/2015, denominada de Estatuto da Metrópole.

Em relação à criação de uma estrutura de planejamento mais consistente, em 1979 no Ministério do Interior (a quem continuava subordinado o BNH) seria criado o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em substituição à CNPU, com a suposição de que um órgão colegiado teria melhores condições de desenvolver a política urbana, em especial para as cidades maiores e conurbadas, que expressavam cada vez mais a crise econômica capitalista (fruto em grande parte nessa época da crise do petróleo de 1973) e a falta de investimento público causado pelo grande endividamento do Estado brasileiro, levando a um aumento sucessivo dos conflitos sociais e a um ressurgimento fortalecido dos movimentos sociais e sindicalistas.

Durante todo o período do governo militar, inúmeros projetos de lei de caráter urbanístico foram elaborados pelos técnicos do governo, poucos chegaram a ser enviados à Câmara dos Deputados e raros foram aprovados. Anteriormente, no período Castello Branco, a elaboração de projetos de lei seria uma ação profícua do regime.

Além dos planos do SERFHAU e das políticas do BNH houve outros ataques deliberados aos problemas urbanos. Pensamos aqui nos decretos sobre loteamentos, condomínios, contribuição de melhoria e no artigo constitucional sobre as áreas metropolitanas, produtos da fase final do Governo Castello Branco.

O esforço de produção legal de Castello Branco não foi casual. Segundo dissemos anteriormente, a exigência de reformas, em todos os setores da sociedade, marcou os momentos finais do populismo. O regime de 1964 não negou a necessidade de reformas, mas deu-lhes orientação diferente da pretendida pelos líderes mais radicais do populismo. [...]

De fato, ocorreu um surto legiferante entusiástico e por vezes frenético, cobrindo campos diversos, tais como a propriedade rural, o mercado de capitais, a estrutura tributária e vários outros, entre eles as cidades.

Entretanto, embora várias das leis elaboradas tenham sido cumpridas, outras, inclusive as relativas aos problemas urbanos, não o foram (CINTRA, 1977:211-212).

Ainda que o esforço na produção de normativas urbanas tenha sido feito por técnicos que estavam no interior da máquina pública, as motivações parecem ter sido de várias espécies. Havia, provavelmente, respostas que se buscavam dar a questões colocadas por aqueles comprometidos com a agenda da reforma urbana e que ainda tinham voz por meio de órgãos de classe, como é o caso do IAB.

Mas também havia algumas tentativas mais vinculadas à sobrevivência do próprio sistema de financiamento às políticas de habitação e saneamento que se criara com o BNH. O BNH trabalhava com recursos, que apesar de relativamente baratos, precisavam retornar ao banco. Dessa forma, um projeto de lei muito discutido à época, o da contribuição de melhoria, que previa o pagamento dos diretamente beneficiados por colocação de infraestrutura urbana e pavimentação à Prefeitura pela realização do serviço, interessava muito aos gestores das carteiras das linhas de financiamento do banco, mas não interessava aos prefeitos, que teriam que arcar com o ônus político da cobrança dos serviços junto à população.

Já outros projetos de lei, como o do imposto progressivo no tempo sobre a terra urbana ociosa, aparentemente não interessavam nem aos gestores municipais nem aos gestores do BNH. Isso fica claro no depoimento de José Eduardo de Oliveira Penna, um dos diretores do banco, ao falar de uma linha de financiamento do BNH dos anos 1970, o Programa Cura:

Assim, se a cidade é tão diferente, não adianta pensar implicitamente como muita gente já tinha pensado, e criar um imposto territorial progressivo sem limites, generalizado, que isto no passado já tinha sido pensado e tinha gerado simplesmente uma depressão no mercado imobiliário, as pessoas começavam a vender os imóveis, pressionados pelo ITU progressivo, e isso gerava uma depressão, uma queda no preço dos imóveis, com consequências terríveis apenas do ponto de vista das garantias que o BNH usava para conceder os financiamentos. Então, esta questão do imposto progressivo generalizado tinha provado não funcionar. Daí, neste sentido, que a gente imaginou dividir a cidade, e atacar, ponto por pontinho....[...] depois de curado o bairro, depois de cinco anos, quem ali tivesse um imóvel não construído, ia pagar imposto progressivo... (OLIVEIRA PENNA, 2003).

Esse imposto progressivo generalizado a que Penna se refere foi objeto de discussão no BNH. O banco publicou um documento no final dos anos 1970 (provavelmente 1977) (BNH – Uso do Solo Urbano, s/d), onde é exposta uma discussão sobre o Imposto Urbano Progressivo, que o BNH tornara obrigatório ser aplicado nas áreas Cura, isto é, nas áreas onde os municípios aplicariam recursos do Programa Cura, financiado pelo banco.

De fato, poucos municípios chegaram a seguir esta exigência, principalmente porque ela deveria se dar após a implantação das obras objeto de financiamento, e não houve muito interesse do banco em fiscalizar sua aplicação. Mas essa discussão, que tornou-se exigência em 1973 (primeira normativa do Cura), foi discutida institucionalmente pelos técnicos do Banco no início dos anos 1970, quando uma minuta de projeto de lei, elaborada pelo Ibam, foi encaminhada ao banco. A minuta deveria ser fornecida pelo banco aos prefeitos, que então instituiriam o imposto progressivo nos seus municípios.

O parecer sobre a minuta feito pelo setor jurídico do banco e publicado no mesmo trabalho, apropriava-se do decreto que regulamentou em 1965 o Estatuto da Terra (Dec. nº 56.792) para enfatizar que a cobrança seria um “desestímulo aos que exercem o direito de propriedade sem observância das funções sociais e econômicas” (BNH – Uso do Solo Urbano, s/d, p. 27/28) e ainda, citando Hely Lopes Meirelles, defendia a tese do jurista de que “a utilização extrafiscal do imposto territorial urbano possibilita às prefeituras exercer o controle dos terrenos não edificados, graduando a tributação segundo as conveniências sociais” (MEIRELLES apud BNH – Uso do Solo Urbano, s/d, p. 30).

Outro caso emblemático é a discussão em torno de uma normativa relativa ao parcelamento dos imóveis urbanos. A lei 6.766 de 1979, apresentada pelo senador Otto Lehmann é fruto de uma discussão que se iniciou em 1969 em Salvador, em um Seminário de Uso do Solo e Loteamento Urbano promovido pelo Ministério do Interior.

O projeto de lei inicial, que após diversas modificações levaria à minuta encaminhada ao Congresso em 1977 pelo senador Lehmann, segundo Leonelli (2010) foi, após as discussões deste seminário, redigido ainda nos anos 1960 por Candido Malta Campos Filho, Celso Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Jr. Ficou parado no executivo federal até 1975, quando um novo seminário promovido pela Fundação Milton Campos, com forte participação de técnicos da CNPU, do Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (antigo Epea), Cepam e Emplasa – Empresa Metropolitana de Planejamento

S/A (estas duas últimas pertencentes ao governo do Estado de São Paulo), traria a questão do parcelamento do solo urbano novamente à tona.

A partir daí a minuta inicial seria alterada, dando origem à que foi apresentada ao Senado em 1977. Mas esta minuta, por sua vez, seria alterada novamente por técnicos do BNH a quem o Executivo pediu que a avaliassem, chegando-se por fim, à versão aprovada em 1979.

Dessa forma é possível dizer que a lei levou cerca de dez anos para ser aprovada, uma vez que não era consensual por parte dos municípios a criação de restrições urbanísticas e registrárias aos proprietários fundiários urbanos.

As histórias sobre a forma como se conseguiu aprovar a lei mostram bem a dificuldade que era restringir o direito de propriedade urbana em prol de cidades melhores. Transcreve-se a seguir trecho de Leonelli (2010), que mostra que durante o governo militar, apesar dos técnicos da área urbana terem discutido e proposto uma série de normativas para controle urbano e da especulação imobiliária, o sucesso, quando obtido, devia-se ao mero acaso.

Moreira relata um episódio em que Hely Lopes Meirelles e o presidente Figueiredo conversaram sobre a necessidade de aprovar uma lei federal sobre loteamento. Segundo Moreira, Meirelles descreve a situação dos compradores do lote ao presidente como exemplo da condição precária dos adquirentes de lote:

“Logo após o Seminário de Salvador, o loteamento deixou de ser uma questão que estivesse no cotidiano das preocupações do governo e dos planejadores, até um momento que tem até um aspecto caricato. Até o momento em que Hely Lopes Meirelles fala para o presidente Figueiredo que a questão do loteamento estava exigindo uma regulamentação e que existia um projeto de lei já elaborado pelo governo e que estava na Câmara Federal e ninguém estava dando bola para isto. E mostrou para o Figueiredo qual era o documento que a empregada dele tinha de aquisição do terreno. Era um mero recibo. Recibo da décima nona prestação, ou qualquer número. Um mero recibo, este era o documento da aquisição do terreno (MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima, em entrevista concedida à autora em 29/03/2010)” (Apud LEONELLI, 2010:110).

Mas o maior debate sobre o regramento urbano, no que se refere a restrições à propriedade fundiária na busca de uma cidade mais justa e igualitária se daria com a lei de desenvolvimento urbano, cujo projeto de lei seria encaminhado pela Câmara somente em 1983, quando o governo militar já dava significativos sinais de fraqueza.

O projeto de lei de desenvolvimento urbano e a difícil construção de uma agenda da reforma urbana

O intenso crescimento das cidades nos anos 1970 traz como impacto o ressurgimento das reivindicações sociais movidas por pressão de carências em infraestrutura como saneamento e moradia na periferia dos grandes centros urbanos. A volta dos movimentos sociais reivindicatórios foi um dos fatores de uma conjuntura de crise do autoritarismo e de transição à democracia vivida naqueles anos.

Algumas expressões dessa crise podem ser reveladas pela publicação do Decreto-Lei nº 6639 em 1976 e a Emenda Constitucional nº 7 de 1977. O primeiro, mais conhecido como Lei Falcão (nome do ministro da Justiça à época) tentou impedir as campanhas eleitorais por televisão e despolitizá-las, e a segunda fechou o Congresso Nacional temporariamente, em ato que ficou conhecido como Pacote de Abril, por meio do qual alterou a proporção de parlamentares a serem eleitos ao Congresso pelos estados para as eleições de 1978, aumentando o número de representantes de estados de economia menos dinâmica que elegiam, em sua maioria, parlamentares que votavam com o governo. Essas ações foram em resposta ao grande número de votos que o MDB (partido de oposição ao regime) teve nas eleições de 1976. Tentava-se evitar que o Congresso pudesse limitar o exercício do poder dos militares.

O final dos anos 1970 foi um momento político importante no Brasil, quando pouco a pouco a ditadura foi impelida a ceder espaço a algumas iniciativas que conduziram o país em direção à volta da democracia. Em 1977 ressurgia o movimento estudantil com palavras de ordem como anistia, e essa luta ganhou força com a adesão dos sindicatos ao movimento. Em 1979, por iniciativa do senador Teotônio Vilela (MDB), foi apresentada ao congresso a lei de anistia, aprovada em agosto do mesmo ano. Em 1980, com a volta do pluripartidarismo, foram fundados vários partidos, entre eles, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Trabalhista Brasileiro. Em 1982 voltavam as eleições diretas para os governos dos Estados.

Também em termos econômicos, a situação não era nada confortável para os militares. O aumento da inflação a taxas muito elevadas e o grande endividamento do país, que impedia a continuidade de uma política de investimentos em infraestrutura econômica e em políticas sociais, iam de um lado minando o apoio ao governo por parte de empresários, banqueiros, outros segmentos da elite econômica, e de outro, acirravam as lutas sociais e salariais. Esse é o momento em que os intelectuais brasileiros passaram a focar os movimentos sociais

urbanos nos estudos sociológicos inspirados na sociologia urbana de perspectiva marxista, tão forte era a sua presença na vida urbana do início dos anos 1980.

A campanha eleitoral de 1982, havia trazido à cena políticos com algumas pautas urbanas. Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, propunha a urbanização e legalização de um milhão de lotes ociosos existentes (BASSUL, s.d. e MORENO, 1983). Em São Paulo em 1983, quando foi indicado prefeito de São Paulo pelo governador eleito André Franco Montoro (PMDB), Mário Covas (PMDB) pronunciou-se veementemente contra a manutenção de espaços vazios que, segundo ele, representavam cerca de 40% da área urbanizada da capital. Em ambas as cidades havia a ameaça de processos de invasão coletiva e organizada de terras. Invasões que, na interpretação de técnicos da Sempla da Prefeitura de São Paulo, colocavam os vazios urbanos dentro de uma nova dimensão, a social (MORENO, 1983).

Existia portanto, nesse momento, uma conjuntura que tornava possível aos intelectuais mais próximos das questões urbanas trazerem de volta ideias e posturas que surgiram na década de 1960 e aos poucos foram soterradas pelo regime; essas voltaram à tona em 1977 quando a CNPU preparou um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano: houve nesse momento, de volta à cena, a reforma urbana, ainda que não se desse ali esse nome aos instrumentos que se pensava criar para controlar a propriedade fundiária e o uso e a ocupação do solo urbanos.

Estivessem esses intelectuais no interior da máquina federal, como é o caso de Francisconi como secretário executivo da CNPU, ou não, como era o caso de Candido Malta Campos Filho, que havia exercido a direção de órgão de planejamento da cidade de São Paulo e que teria atuado tecnicamente na redação do substitutivo em 1986 (Substitutivo Raul Ferraz), o que parece claro é que o ressurgimento das lutas sociais, a chegada, ainda que pequena de opositores ao regime no governo de estados importantes (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, onde foi eleito governador Tancredo Neves), ou a séria crise econômica que se ampliaria enormemente na década de 1980, criaram o ambiente para a exposição de uma forma de pensar a política urbana, que tinha ficado oculta e embrionária durante o governo militar, e que no fim deste voltava a gerar frutos mais concretos e se manifestaria no período da Constituinte.

Em 1983, finalmente chegou ao Congresso um projeto de lei que buscou reunir uma série de propostas esparsas sobre a reforma urbana e consolidou pela primeira vez um pensamento progressista sobre a intervenção pública nas cidades.

É importante lembrar que nesse mesmo ano foi fundada a Central Única dos Trabalhadores e a emenda apresentada pelo deputado do PMDB Dante de Oliveira (Emenda Constitucional nº 05/1983), que visava a reintrodução das eleições

diretas para presidente da República, teve apoio de mais de 80% da população, e mesmo assim, ao ser apresentada ao Congresso foi rejeitada; no ano seguinte rompeu o movimento pelas Diretas-já, levando amplos setores da sociedade brasileira a se manifestarem pelo fim do regime e por liberdades democráticas.

O projeto de lei de desenvolvimento urbano citado foi elaborado pelo Executivo federal no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) do Ministério do Interior e encaminhado à Câmara dos Deputados. Recebeu o número 775/1983 e ficou conhecido como a lei do solo urbano, ou lei do desenvolvimento urbano. Versões anteriores, entre essas a de 1977 mencionada anteriormente, já eram conhecidas (LUCCHESI, 2001; Projeto, 1983; BASSUL, s.d.). Esse projeto de lei e dois de seus substitutivos apresentados no Congresso seriam intensamente discutidos, mas nenhuma versão viria a ser aprovada, permanecendo no Congresso até ser retirado em 1995 já no governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1983), devido à tramitação de outro projeto de lei que se propunha a regulamentar os artigos 182 e 183 da nova Constituição de 1988 e cujo resultado seria a aprovação do Estatuto da Cidade (ver capítulo 3).

O projeto de lei de 1983, em resumo, definia que a propriedade urbana deveria cumprir sua função social e trazia como novos instrumentos o direito de superfície, parcelamento e edificação compulsórios e o direito de preempção (ver quadro 1). Consolidava ali instrumentos jurídicos, tributários e financeiros esparsos em várias leis, como parte das propostas de desenvolvimento urbano, a saber: desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, ocupação temporária, tombamento de bens, contribuição de melhoria, direito real de concessão de uso e IPTU progressivo e regressivo no tempo.

Esse conjunto de instrumentos somados às definições das atividades da urbanização, às orientações quanto a leis de uso e ocupação a serem definidas pelos municípios (e entre elas, a definição de áreas especiais); à definição de áreas metropolitanas e de aglomeração; à definição da política nacional de desenvolvimento urbano, propunha também diretrizes para que o município pudesse direcionar o desenvolvimento territorial urbano, até então sem regras mais gerais.

O projeto de lei era bastante disciplinador em relação ao que os municípios deveriam fazer. Trazia vários conceitos, como o de área urbana e rural, e estabelecia o conteúdo básico das leis de uso e ocupação e, para vários temas, era estabelecida regra nacional enquanto o município não fizesse sua legislação municipal.

Duas questões chamam a atenção dado o caráter inovador e, ao mesmo tempo, regulador, fruto de uma visão centralista e tecnocrática, que propunha um conjunto de regras únicas para todos os municípios do país, sem se atentar às

diferenças de porte, de inserção e dinâmica econômica, ou posição no contexto de uma rede de cidades.

A primeira, refere-se à aprovação pelos municípios de lei municipal que estabelecesse limitações à construção por meio de índices urbanísticos de uso e ocupação do solo. Enquanto isso não acontecesse, o índice de aproveitamento máximo seria de uma vez a área do terreno (art. 6 do PL 775/86).

Nota-se que o estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento para todos os terrenos urbanos é a base do conceito do solo criado, a partir do qual, seria possível cobrar contrapartida pelo uso mais intenso da terra urbana e pela valorização decorrente de investimentos públicos. O conceito do solo criado vinha sendo discutido desde 1975 no meio técnico paulista agregado ao Cepam, órgão estadual de estudos de planejamento, que procurava uma forma de romper com a distorção de valor dos terrenos gerada por diversos coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas de uso (MOREIRA et al., 1975, in MALE-RONKA e FURTADO, 2013)⁴. No entanto, apesar da determinação de adoção do coeficiente único presente no PL775/83 não houve a proposta de associá-lo ao instrumento do solo criado ou à transferência do direito de construir.

A segunda questão digna de nota influía diretamente na atividade imobiliária, pois permitia condicionar a licença de construção de imóveis privados à programação, pelo poder público ou pelo próprio empreendedor, de construção de equipamentos sociais. E ainda poderia haver a suspensão da concessão de licença ou autorização para urbanização por até três meses, por decreto, e até um ano, mediante lei, enquanto o município estivesse elaborando planos de uso do solo ou estabelecendo áreas de interesse especial (art. 18 do PL 775/83).

No projeto de lei encaminhado à Câmara dos Deputados não constavam porém, alguns instrumentos presentes em propostas anteriores, como o da possibilidade de regularização da posse para os moradores urbanos em condições ilegais de ocupação (Grazia apud Bassul s.d.). Nessa linha, foi inserida, porém, a possibilidade de que o município delimitasse áreas específicas destinadas à regularização fundiária

habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e a regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários (artigo 12 do PL 775/83).

⁴ a primeira lei de zoneamento para a cidade de São Paulo havia sido recentemente aprovada (1972) e por diversos anos houve ajustes com a criação de novas zonas de uso.

Alexandrina Moura (1988) ressalta que a despeito da não aprovação do projeto, a questão da regularização fundiária para população de baixa renda foi inserida na legislação municipal de algumas cidades, como foi o caso de Recife que aprovou na Câmara Municipal o Projeto de Regularização de Zonas de Interesse Social (PREZEIS), em março de 1987.

O PL 775/83 foi enviado ao Congresso acompanhado dos pareceres dos juristas Miguel Reale Júnior e Hely Lopes Meirelles que o respaldavam em relação à: i) constitucionalidade da proposta e a respeito de alguns instrumentos urbanísticos, interpretados por alguns críticos como atentados ao direito de propriedade; ii) competência da União em legislar em matéria de desenvolvimento urbano, uma vez que o projeto de lei definia conceitos e propunha diretrizes de uso e ocupação; iii) definição de objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano como matéria de lei; e por fim, iv) autonomia municipal que seria ferida pelas determinações coercitivas contidas em vários artigos do projeto de lei e frente à definição de uma política nacional concebida e coordenada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Dentre as quatro questões apontadas, as mais polêmicas referiam-se à suposta limitação ao direito de propriedade e à questão da autonomia de estados e municípios.

Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles basearam os respectivos pareceres no inciso III do artigo 157 da Constituição de 1967, que colocava a função social da propriedade como princípio da ordem econômica para realizar justiça social. Transcrevendo a Constituição de 1967:

Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

III – função social da propriedade;

O projeto de lei, por sua vez, definia em seu artigo 2º que, para se promover o desenvolvimento urbano, algumas diretrizes deveriam ser seguidas, entre elas:

- “IV – adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social mediante:
- a. oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
 - b. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
 - c. correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
 - d. regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
 - e. adequação do direito de construir às normas urbanísticas.”

Entendiam os juristas que a função social da propriedade urbana já estava na Constituição e que a propriedade não garantia ao seu titular direitos ilimitados. Os códigos de postura municipais, as leis de zoneamento, o código civil, a própria constituição condicionam o direito de usar, fruir, dispor da propriedade em forma plena (ANDRADE e AZEVEDO, 1984:59). O tombamento e a desapropriação já eram instrumentos relacionados com o uso social da propriedade e faziam parte da doutrina do direito brasileiro. Não haveria o por que alegar a inconstitucionalidade da propositura, segundo eles.

Outra fonte de controvérsias sobre o projeto de lei estava na competência federal para elaborar diretrizes e ditar condições aos estados e municípios. Entendiam os críticos que o projeto de lei teria um viés centralizador e fortaleceria desproporcionalmente o papel da União em detrimento dos Estados e Municípios. O governo, por meio de Militão Moraes Ricardo, secretário executivo do CNDU, contra-argumentava de que a lei seria inócua se não fosse regulamentada por meio de leis municipais e que, portanto, a decisão municipal estaria preservada. Isso era em parte verdade, ao menos para alguns instrumentos propostos pelo projeto de lei, que exigia lei específica ou que determinava que esses deveriam ser incluídos na lei de uso e ocupação do solo. Mas, de fato, o PL 755/83 tinha forte caráter definidor e disciplinador e estabelecia conceitos únicos e regras nacionais em caso de omissão de estados e municípios. ANDRADE e AZEVEDO (1984:60) viam na necessidade de leis municipais não um mérito, mas uma fragilidade, porque anteviam que na composição local a Câmara de Vereadores seria pouco permeável a interesses difusos, a não ser que os beneficiários locais, como movimentos comunitários, se mobilizassem.

Durante o processo legislativo, na defesa do projeto de lei e solicitando tramitação urgente, manifestaram-se por meio de ofícios que fazem parte do dossiê do PL 775/83, inúmeros prefeitos e vereadores de câmaras legislativas de todo o Brasil. ANDRADE e AZEVEDO (1984:61) citam depoimentos de prefeitos e ex-prefeitos em matéria do jornal Folha de S. Paulo de 05/05/1983. A favor, estavam as entidades representativas de profissionais com atuação na área urbana, entre elas, o Instituto de Arquitetos do Brasil que se expressara positivamente sobre o projeto de lei por introduzir “a noção de que o processo de urbanização subordina-se em primeiro lugar ao interesse coletivo” (frase transcrita no parecer do deputado Raul Ferraz, Substitutivo, 1986, mimeo). Manifestaram-se também órgãos representativos da população moradora em favelas, associações de moradores, e a igreja o fez por intermédio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (BASSUL s.d. e FERRAZ, 1986, mimeo).

Técnicos da Comissão de Edificação e Uso do Solo, órgão da Prefeitura de São Paulo, enviaram contribuições sugerindo alteração de redação e definições mais claras (BRASIL, 1983).

As federações patronais da indústria e comércio de vários estados, por sua vez, posicionaram-se publicamente contra o projeto de lei nos jornais e por meio de ofícios encaminhados aos presidentes das casas legislativas (BRASIL, 1983). Vários depoimentos coletados por ANDRADE e AZEVEDO (1984) focavam no entendimento de que a iniciativa era uma ingerência do Estado sobre o direito de propriedade e o livre mercado, a par do que já acontecia em outras áreas da economia.

Entidades representativas do setor da incorporação, corretores de imóveis e empresários do ramo da construção civil, além de defender as mesmas posições ideológicas expressas pelas federações empresariais e comerciais, criticavam aspectos específicos do projeto de lei que pudessem ser prejudiciais aos negócios e que disciplinavam a atividade imobiliária, em especial os instrumentos que induzissem a ocupação dos vazios urbanos.

As primeiras alterações significativas foram feitas na Comissão de Constituição e Justiça, com proposição de um substitutivo que afetaria a relação entre União, Estados e municípios e dificultava a aprovação dos dispositivos inovadores.

O relator deputado Bonifácio Andrada (Arena-MG) considerava as regras muito imperativas, direcionando excessivamente a ação dos municípios. Segundo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça que ele presidiu e da qual foi relator (BRASIL, 1983:379):

o Projeto atribui ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano a competência única de baixar normas para a administração de todos os municípios, em termos amplíssimos e enfáticos desprezando elites regionais brasileiras como se fossem incapazes de, uma vez fixados os princípios federais do desenvolvimento urbano, realizar nas suas respectivas áreas, o procedimento compatível com as metas indispensáveis à melhoria de vida em nossas metrópoles e cidades maiores.

Para sanar a “intervenção” na autonomia municipal por parte da União, o substitutivo propunha que, além do CNDU, houvesse Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano (um por estado) e que estes indicassem as diretrizes de desenvolvimento urbano pertinentes à região. Estabeleceu ainda que a relação entre os entes federados se desse por meio de convênio que regeria a adesão destes a um Sistema Federal de Política Urbana, por meio do qual haveria articulação e seriam integradas as ações da política.

Por fim, para assegurar que os poderes instituídos nos municípios se mantivessem no comando da política urbana, estabeleceu que os novos instrumentos urbanísticos fossem definidos por lei e aprovados por 2/3 da câmara de vereadores, criando com isso um novo passo, que exigia maioria e assim, dificultaria, a aprovação de medidas em matéria de política urbana.

Em fins de 1984 o projeto de lei seguiu para a análise na Comissão do Interior presidida pelo deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), que assinou o parecer como relator da subcomissão especial para estudos de áreas metropolitanas, urbanização e habitação da Comissão do Interior em abril de 1986.

Fazem parte do parecer do relator dois textos do arquiteto, professor da Universidade de São Paulo, ex-secretário de Planejamento da Prefeitura de São Paulo e assessor da CNBB Candido Malta Campos Filho. Um dos textos começa com a pergunta de a quem interessa o PL 755/83. O texto coloca que o espaço urbano é *locus* em que se defrontam os vários agentes que direta e indiretamente serão afetados por eventuais alterações nas relações de propriedade fundiária e divide as opiniões em conservadoras, liberais e progressistas. Em suma, pelos posicionamentos que acompanham o parecer do relator é possível identificar que, após três anos da entrada do PL na Câmara, não havia qualquer consenso à vista.

O substitutivo do deputado Raul Ferraz amplia conceitualmente a abrangência do projeto de lei. Vários instrumentos são detalhados e outros introduzidos. Trata-se de projeto de lei que apresenta posições progressistas se comparado ao projeto original, em um momento em que a democracia voltava a se instalar no país.

Segundo Candido Malta Campos Filho (FERRAZ, 1986:108) o principal objetivo do substitutivo é o de “definir claramente a função social da propriedade instrumentando a sociedade brasileira a atuar sobre o uso do solo das cidades, de modo a garantir o seu uso produtivo, evitando e mesmo reduzindo a um mínimo o uso improdutivo ou especulativo”.

De fato, o substitutivo acrescentava ao projeto original a seguinte definição:

Art. 3 – Para efeito desta lei, o princípio da função social da propriedade, cujo objetivo é a realização do desenvolvimento econômico com justiça social, tem por fim assegurar o uso produtivo, para a sociedade, da propriedade imobiliária, seja ela pública ou privada, e a não obtenção, pelos proprietários privados, de ganhos decorrentes do esforço de terceiros pertencentes à comunidade.

Nota-se na definição o conceito de função social da propriedade urbana subordinado às exigências de racionalidade econômica a partir da qual a cidade deveria ser planejada e construída.

O conceito em questão foi ampliado no âmbito dos movimentos sociopolíticos dos anos 1980, com uma formulação totalmente nova em relação ao que se propunha desde a década de 60, como bem aponta Grazia de Grazia citada por BASSUL, 2004 (p. 23).

Segundo o arquiteto Luis Roberto Bassul, ex-presidente do IAB-DF e assessor parlamentar do Senado, embora a função social da propriedade estivesse presente nas constituições brasileiras desde 1934, somente na de 1988 ganhou contornos precisos em relação aos objetivos constitucionais da política urbana, isto é, a propriedade urbana ter que se submeter à função social da cidade e garantir condições dignas de vida a todos os seus habitantes (BASSUL, 2004, p. 75).

Importante salientar ainda outros conceitos introduzidos nessa versão. Prevê-se a participação da população toda a vez que a política urbana ou planos fossem definidos ou modificados, seja por meio de conselhos consultivos, seja por audiências públicas obrigatórias. Apesar da participação popular constar como uma das diretrizes para a promoção do desenvolvimento urbano, essa participação foi desenhada como uma ampliação do poder fiscalizatório da população sobre a ação do poder público. No projeto inicial havia sido abordada apenas a possibilidade dos vizinhos serem parte de ações judiciais contra intervenções urbanas. O avanço entre o PL original e o substitutivo Raul Ferraz, cuja redação previu a participação nas etapas de elaboração e modificação de planos urbanos, é fruto do contexto de retomada democrática do país em que é elaborado, depois de décadas de silêncio e repressão às opiniões divergentes.

O substitutivo propunha ainda a criação de um Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente com a função de propor, implementar e acompanhar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano e a ele estaria vinculado um conselho consultivo composto apenas de “representantes dos segmentos produtores e consumidores dos produtos finais do setor imobiliário” (art. 77).

Por fim, avança na proposição de alguns instrumentos urbanísticos e traz novos que estão, de forma comparativa, apresentados no quadro 1. É possível avaliar nesse quadro, o detalhamento de determinados conceitos entre o texto original e os substitutivos, em especial o do deputado Raul Ferraz.

Esses novos instrumentos, mesmo aqueles presentes desde as primeiras formulações do projeto de lei, continuaram causando forte apreensão no mercado imobiliário e nos representantes empresariais. Direito de preempção e parcelamento e edificação compulsório e direito de superfície, por exemplo, motivaram reações acaloradas como se fossem medidas socializantes. Como observa

Quadro 1 – instrumentos urbanísticos comparados. PL 755/83, Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Substitutivo Raul Ferraz

	PROJETO DO EXECUTIVO – PL775 (maio de 1983)	SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (junho de 1984)	SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO RAUL FERRAZ (abril de 1986)
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC).	“Lei municipal (baseada em plano de uso do solo), para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar PEUC de terrenos vagos. Prazo: não inferior a 2 anos, a contar da notificação ao proprietário”	Lei municipal (baseada em plano de uso do solo) votada por 2/3 da Câmara Municipal poderá determinar a área a ser desapropriada por utilidade pública, do imóvel vago para fins de PEU, tendo em vista assegurar o aproveitamento do equipamento urbano. (Notar a supressão da palavra compulsória e a obrigação de desapropriação)	Lei municipal, baseada em plano de desenvolvimento urbano, para assegurar aproveitamento de equipamento urbano existente, poderá determinar PEUC de terreno que não tenha atingido Índice mínimo de aproveitamento fixado em lei municipal. Prazo para início do PEUC: não será inferior a 2 anos, a contar da notificação ao proprietário
Direito de preempção (D.P.)	Confere ao município preferência para aquisição de terreno. Lei municipal limitará áreas e prazo não superior a 10 anos. Proprietário será notificado da intenção. Poder público deverá se manifestar em 30 dias. Não havendo manifestação, proprietário estará livre para alienação.	Lei será aprovada por 2/3 da Câmara Municipal. Proprietário notificará Prefeitura que terá prazo de 7 dias para manifestar-se. Não havendo manifestação, proprietário estará livre para alienação. Válido para municípios com população acima de 100 mil hab	Confere ao município e ao Estado preferência para aquisição de imóvel urbano. Lei municipal ou estadual baseada no plano de desenvolvimento urbano delimitará áreas em que será exercido o D.P. e estabelecerá valor do terreno. Prazo vigência 10 anos, prorrogáveis por mais 5. Proprietário deverá manifestar sua intenção de venda para que Estado ou Município se manifestem. Prazo 90 dias.
Transferência do direito de construir	Lei municipal autorizará a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado. Válido para bens de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico ou para doação ao poder público para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários		Lei municipal autorizará o proprietário a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado. Definirá também locais e condições. Válido para bens de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e também de interesse ecológico; ou quando houver doação ao poder público para fins de implantação de equipamento urbano ou comunitário. Na certidão constará montante de área construída que será transferido.
Direito de superfície	Proprietário pode conceder a outrem, por tempo determinado ou não, onerosa ou gratuito, o direito de construir em seu terreno.		Proprietário pode conceder a outrem, por tempo determinado ou não, oneroso ou gratuito, o direito de construir ou plantar. Pode alienar separadamente imóvel ou plantação no terreno
Requisição urbanística			independente da obrigação de parcelar, e sem desapropriar, com base no plano de desenvolvimento urbano, poder público poderá requisitar e ocupar imóveis contíguos, por prazo determinado, para promover loteamentos ou realizar obras de urbanização ou reurbanização, devolvendo posteriormente o imóvel ou outro, de valor equivalente, ao proprietário
Usucapião especial e imóvel urbano			Quando houver posse sem oposição. 5 anos. Área do imóvel até 125m ²
Reurbanização consorciada			Baseado no plano de desenvolvimento urbano, Estado ou Município poderá declarar de interesse social para fins de desapropriação. Mediante licitação o imóvel poderá ser vendido. A desapropriação pode ser repassada para o licitante vencedor que desapropriará e indenizará o proprietário
Solo criado	Enquanto o município não aprovar lei de uso e ocupação, o índice de aproveitamento máximo será igual a 1 (art. 6)		Lei municipal ou estadual, esta no caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e áreas de polarização urbana integrada, estabelecerá limitações à construção (...). Enquanto o município não aprovar lei de uso e ocupação, o índice de aproveitamento máximo será igual a 1 (art. 7)

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta aos projetos de lei citados. Dossiê PL 755/83 e Espaço & Debates nº 18, p.113

BASSUL (2004:35) desde a Constituição de 1934 foi proclamada a supremacia do interesse social ou coletivo frente ao privado, impedindo que o direito de propriedade fosse exercido de forma contrária ao interesse social ou coletivo. Apesar do princípio jurídico estar colocado, os vários interesses em jogo pelo espaço urbano ainda desencadeariam muita discussão durante a Constituinte.

Em resumo destaca-se a seguinte análise em relação ao projeto de lei e seus substitutivos:

- **Legislação municipal** – a operacionalização de parte dos instrumentos deveria ser definida por meio da lei de uso e ocupação ou por lei de desenvolvimento urbano;
- **Participação** – inserida no substitutivo Raul Ferraz por meio de conselhos consultivos e assembleias nos momentos de formulação e modificação de leis urbanas;
- **Parcelamento, edificação ou utilização compulsória** – presente nos três projetos de lei, era destinado à obtenção de áreas em que seriam construídos equipamentos urbanos. Importante lembrar que a lei nacional de parcelamento do solo urbano (Lei 6766), que determinou percentual obrigatório de área a ser destinada para fins institucionais e áreas verdes, é de 1979, ou seja, não havia ainda mostrado muitos resultados;
- **Direito de preempção** – presente nos três projetos de lei, destinava-se à obtenção de áreas pelo poder público ao exercer posição de preferência nas transações imobiliárias;
- **Direito de superfície** – inserido no original e substitutivo Raul Ferraz, quase com o mesmo teor. Como lembra o jurista Miguel Reali, esse dispositivo constava do direito romano e estava em desuso, ganhando novamente foro de atualidade pela necessidade crescente de separar-se o direito de propriedade de um imóvel do direito de nele construir ou exercer atividades outras” (BRASIL, 1983:66)
- **Requisição urbanística** – presente apenas na última versão. Segundo o relator Raul Ferraz (mimeo, s.d.), “prevê a posse temporária pelo governo para fins de urbanização, com ressarcimento de despesas, pela manutenção em seu domínio dos imóveis e posterior devolução do restante dos imóveis valorizados na proporção devida a cada um”.
- **Usucapião especial de imóvel urbano** – inserido no substitutivo Raul Ferraz. Segundo o relator (mimeo, s.d.), é importante para encaminhar uma

“grave questão social, a de atender a um direito básico do cidadão, que é a moradia para quem não pode adquiri-la no mercado imobiliário ou em programas governamentais”.

- **Transferência do direito de construir** – a ser aplicado aos bens classificados como de patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico ou para doação ao poder público para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários. Substitutivo Raul Ferraz amplia a aplicação para fins ecológicos.
- **Reurbanização consorciada** – inserido no substitutivo Raul Ferraz e, segundo o autor (mimeo, s.d.), possibilita a participação privada em projetos de reurbanização públicos, mediante desapropriação por entidade pública, com o repasse de seu custo para empresa privada.

Ideias não morrem! Nem a resistência a elas! Algumas considerações a título de conclusão

Este capítulo abrange um longo período da história recente do país. Foram 21 anos em que o Brasil passou por mudanças estruturais e, dentre elas, a urbanização de sua população e o crescimento exponencial da área urbana de muitas cidades. Houve momentos de grande impulso econômico – o chamado milagre – e anos de crise, resultado de uma dívida externa elevada para os padrões econômicos do Brasil e associada ao disparo da inflação a níveis insuportáveis, o que afetou as condições de vida da população. De país controlado pelas forças armadas, governado por atos institucionais, com censura e repressão e com todas as posições políticas sob controle, teve-se como final desse período o processo de redemocratização do país.

Parte dos pesquisadores de políticas urbanas continua a ver esses anos como um único período, sem diferenças internas e no qual a política pode ser sintetizada pela atuação do BNH – que privilegiou na política habitacional a construção de moradias para as classes médias – e também pelo incentivo aos PLDIs – Planos Locais de Desenvolvimento Integrado, que foram produzidos, segundo consta, aos milhares.

A política urbana desse período, a nosso ver, pode ser dividida em fases (assim como têm sido os estudos para a política habitacional) determinadas muito mais pelos fatos políticos e por propostas técnicas que se sucederam do que pela existência ou não de recursos para investimento. Obviamente, a existência de recursos é condição necessária para se implantar qualquer política pública, po-

rém, ao analisar o período, a partir de momentos políticos bem determinados, verificou-se que os avanços na política urbana, em especial no que se refere às propostas mais democráticas, mais inclusivas e de maior impacto no mercado imobiliário estão vinculadas aos momentos em que a ditadura era (ou tornou-se novamente) frágil; nos momentos em que ela era forte (ou assim se fez), a política urbana, enquanto proposições para as cidades, teve muito pouca expressão.

Este capítulo procurou mostrar os personagens dessas proposições – os técnicos no interior ou fora da máquina do governo – como pessoas com posturas diferentes, de diversas cores ideológicas, e que por isso tiveram uma militância no governo mais (ou menos) afinada com uma política urbana progressista. E que, mesmo aqueles que reuniam posturas mais à direita, mais conservadoras, possuíam uma crença imensa na racionalidade do planejamento urbano, na sua neutralidade, participando de uma concepção de “planejamento regulatório e de viés tecnocrático fundado na crença de que a política urbana deveria ocorrer no âmbito da esfera técnica da administração pública” (BASSUL, 2004:22). Deste ponto de vista, acabam por recomendar políticas e ações que foram fortemente rejeitadas pelos interesses em torno do mercado imobiliário.

O primeiro período, portanto, que vai de abril de 1964 a março de 1967, é marcado pela construção de uma estrutura de financiamento à política habitacional e urbana e pelo desenvolvimento de conceitos e proposições para a política territorial e urbana, este último baseado em conceitos trazidos por especialistas estrangeiros, que deram a base de pensamento sobre região, cidades, cidades-polo, planejamento integrado, etc. Esses conceitos foram abrigados de forma pouco efetiva pelo Serfhau e acabaram sendo, em parte, recuperados pelo capítulo de política urbana do II Plano Nacional de Desenvolvimento, não porque seus elaboradores partissem do Plano Decenal onde estes conceitos inicialmente foram colocados, mas porque eles eram os mesmos ou porque bebiam nas mesmas fontes conceituais ou porque, o que é mais provável, frequentavam os mesmos eventos e assim participavam de um mesmo grupo que discutia questões urbanas, no qual essas ideias eram expostas. Esse foi também um período de poucas realizações concretas.

O segundo período, de março de 1967 a março de 1974, foi aquele em que se reuniram um grande número de obras em andamento e efetividade da política, seja em termos de produção habitacional, seja no aumento do investimento em infraestrutura urbana e no financiamento a outros programas urbanos. Foi também o momento em que foram feitos grandes investimentos em saneamento básico e em transporte público de massa, principalmente em São Paulo.



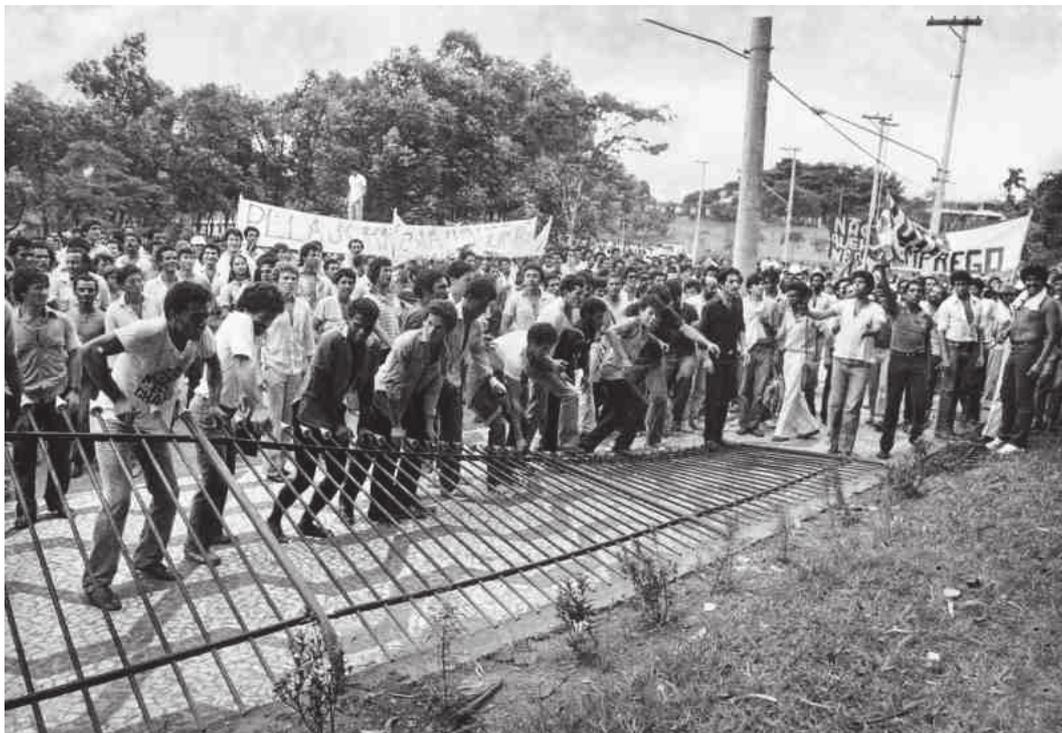
arquivo Casa da Imagem. PMSP/SMC, início dos anos 1980

Conjunto habitacionais, obras em saneamento e abertura de novas vias foram feitos com recursos do BNH e BNDS nos anos 1970 e início dos anos 1980, como essas obras na Zona Leste de São Paulo.



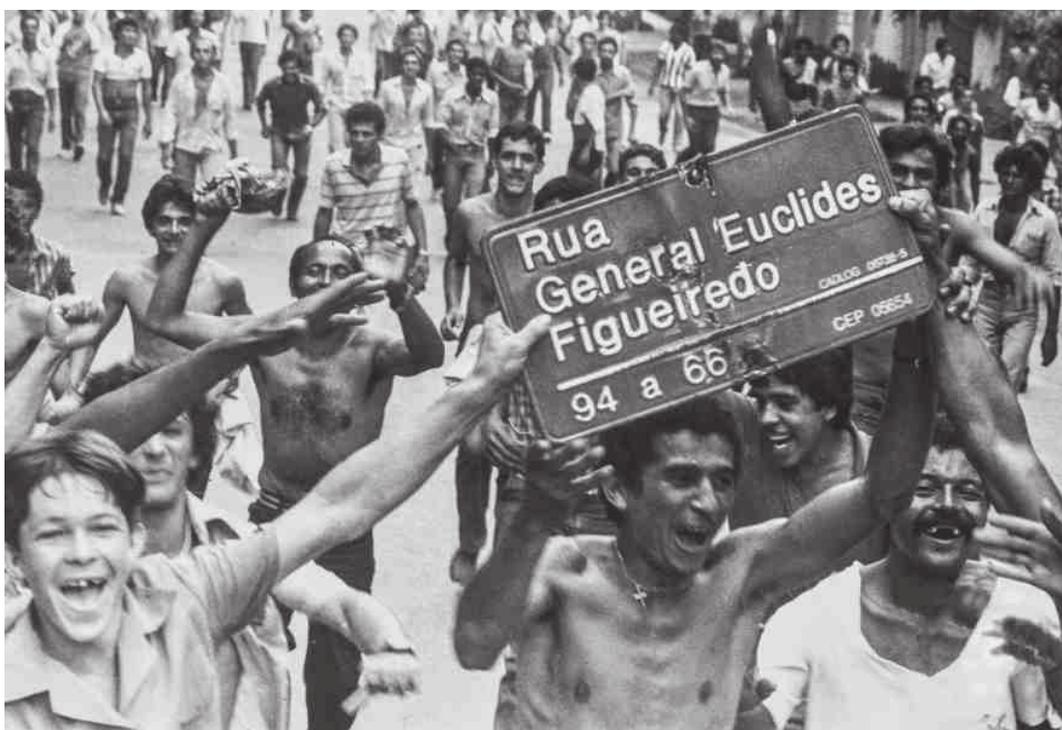
Arquivo Público do Estado de São Paulo

Governador Natel e prefeito Colassuono apresentam projeto para a várzea do rio Tietê, um dos tantos planos elaborados e parcialmente ou não executados



Acervo do jornal O Movimento. Arquivo Público do Estado de São Paulo

O início dos anos 1980 foi marcado por manifestações populares contra a carestia e custo de vida, mas também por condições urbanas, em especial água e luz. Manifestação no palácio do Governo do Estado, 1983.



Acervo do jornal O Movimento. Arquivo Público do Estado de São Paulo

Também é o momento em que ações de “interiorização do desenvolvimento” e de “integração nacional” são implementadas, como o polo de Camaçari na Bahia e a construção de agrovilas ao longo da Transamazônica, aberta nesse período.

Em relação ao planejamento urbano é desse período o ciclo de planos de desenvolvimento integrado, formatados em boa parte em escritórios técnicos de consultoria contratados pelo poder público, sem comunicação com as demandas sociais ou os interesses dos agentes da produção imobiliária, mas que deixaram marcas na organização urbana de várias cidades.

Foi também o período em que os problemas urbanos das grandes cidades se acumularam e se intensificaram, quer seja pelo aumento da migração interregional e entre campo-cidade como pela manutenção dos salários relativamente baixos, devido ao grande aumento de trabalhadores e de trabalhadores ociosos nos grandes centros. O aumento da escassez habitacional e da falta de infraestrutura urbana era atacado com repressão aos movimentos reivindicatórios.

Nesses anos, o que se verificou foi o agravamento da precariedade urbana, criando o fermento para a luta por melhores condições de moradia e de propostas de soluções para os problemas urbanos. E foi ainda um período em que formas alternativas de pensar a cidade não encontraram possibilidades de legitimação social. Tratou-se, por isso, de um momento pobre em propostas de legislação de caráter mais progressista.

O terceiro período, de março de 1974 a março de 1985, foi aquele em que a crise urbana que havia tido grande ampliação no período anterior, somada à crise econômica cujas proporções se tornaram assustadoras, levou a maioria da população a um grande descontentamento, criando condições para que a ditadura perdesse aos poucos sua base de sustentação. Foi uma fase em que as realizações concretas reduziram-se, uma vez que o investimento público foi se tornando cada vez menor e a crise afetou todos os setores econômicos levando, inclusive, o sistema financeiro da habitação à falência. Por outro lado, a atividade legislativa, de produção de legislação urbana que restringia o poder dos proprietários fundiários e do mercado imobiliário, conseguiu produzir propostas concretas. Foi nesse período a aprovação da importante lei federal de parcelamento urbano, a Lei 6.766/79, e foi o momento em que instrumentos de controle urbanístico e fundiário vieram à luz, com o envio ao Congresso da lei de desenvolvimento urbano que analisamos neste capítulo.

Portanto, ao pensarmos na política urbana desenvolvida durante os 21 anos do governo militar é importante notar que ela não significou uma completa ruptura em relação ao que se discutia antes do golpe, mas sim que nesse perí-

do houve um arrefecimento das propostas e demandas daqueles que militavam pela reforma urbana. O que se pode perceber ao estudar a questão é que estas ideias nunca morreram, nem mesmo entre os técnicos (ou tecnocratas) que elaboravam as propostas do governo, e que voltaram a se fazer presentes a partir do fim da década de 1970, permitindo nos anos 1980 que as demandas pela reforma urbana encontrassem seu caminho para o Congresso Nacional, por meio do PL 775/83.

Ainda que o projeto de lei não tenha tido sucesso em gerar uma grande mobilização pela reforma urbana naquele momento, serviu para fomentar o debate nos meios técnicos e políticos em torno de instrumentos que poderiam vir a regulamentar de forma incisiva os direitos e deveres dos proprietários de terra urbana. Nesse projeto de lei estavam organizados conceitos e instrumentos que permitiram manter acesa uma cultura do fazer urbanístico que depois seria claramente articulada à reforma urbana. Segundo Bassul (2004: 25) citando o autor Marcelo Lopes de Souza, a despeito desse período de “hibernação” durante todo o regime militar (1964-1985), a semente da reforma urbana estava plantada, tendo sido “ampliada” no âmbito dos movimentos sociopolíticos dos anos 1980.

É possível concluir, portanto, que durante o período dos militares houve política urbana e que essa se mostrou sob vários aspectos, nem sempre com efetividade, mas longe de se resumir ao senso comum que vê esse período totalmente estéril tanto do ponto de vista das ideias como das ações nas cidades.

Se no período democrático foi necessário muito esforço para vencer resistências e aprovar a lei do Estatuto da Cidade, não se deve admirar que no período autoritário o debate só tenha vindo à luz após dezenove anos de regime em um contexto de crise política e econômica.

Mas o que se sabe sobre esse período ainda é muito pouco. Pesquisas que permitam entender melhor quais eram os interesses presentes na discussão da política urbana do governo militar, que revelem os bastidores das discussões sobre as proposituras que chegaram ao Congresso, e que mostrem o papel dos técnicos que atuaram nesse período poderão, com certeza, esclarecer melhor a permanência de determinadas concepções por tantas décadas, e talvez esclarecer porque, até hoje em pleno ano 2018, determinados instrumentos não são de fato aplicados na política urbana da maioria das cidades brasileiras, como demonstram Santos Jr. e Montandon (2011), apesar de estarem mencionados em milhares de planos diretores em vigor por todo o país.



Ato de entrega dos documentos referentes ao Projeto de Lei de iniciativa popular, com um milhão de assinaturas, de criação do Fundo Nacional de Moradia em 1991.

UMM - União dos Movimentos de Moradia

Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)

Nabil Bonduki

Nas duas décadas entre a crise econômica e política do regime militar, no início dos anos 1980, que afetou o Sistema Financeiro da Habitação e contribuiu para a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades em 2003, o Brasil percorreu um lento e gradual processo de transição da ditadura para a consolidação da democracia. Embora chamadas de “perdidas”, as décadas de 1980 e 1990 foram um período de grande vitalidade social e política.

A sociedade passou a participar do debate e da formulação da legislação e das políticas públicas, contribuindo para consolidar princípios como direitos sociais, respeito à diversidade e à cidadania, controle social e a garantia de atendimento universal às necessidades básicas da população. Avançou em direção à democracia, à estabilidade econômica e aos conceitos básicos de cidadania, embora muitas conquistas se limitassem às dimensões legais e institucionais, sem garantir ganhos efetivos, como no caso do direito à habitação.

Nesse período também se pactuou e se institucionalizou uma nova estratégia de enfrentamento da questão urbana. A base dessa estratégia foi um compromisso entre o Estado, o mercado imobiliário, os movimentos sociais e urbanistas progressistas, que apostaram na compatibilização entre o direito de propriedade urbana e sua função social, assim como na aceitação da produção capitalista da cidade combinada com a garantia do direito à cidade, aos serviços públicos e à habitação.

A Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003) foram marcos desse processo, regido

por uma política de conciliação, na qual se buscou enfrentar a histórica desigualdade da sociedade brasileira sem bater de frente com as elites econômicas, acreditando-se que elas poderiam apostar na modernização das relações de propriedade e na garantia de direitos sociais como estratégia de um novo projeto de desenvolvimento nacional.

Entre a Anistia de 1979 e a transmissão da presidência de FHC para Lula em 2003 (a primeira entre dois presidentes eleitos diretamente desde 1960), viveu-se a democratização das instituições políticas, que tirou o país do regime autoritário em direção à democracia. A Anistia (1979), a reorganização partidária (1980), as eleições diretas para governadores (1982) e prefeitos das capitais (1985), a campanha pelas eleições diretas (1984), o Congresso Constituinte aberto à participação popular (1987/1988), a Constituição Cidadã de 1988 e as eleições diretas para presidente (1989) foram os marcos desse processo.

A democracia permitiu, ainda que de forma limitada, enfrentar as graves desigualdades existentes no país e ampliar os direitos sociais para a população excluída. Essa trajetória só pode ser entendida à luz do amplo conjunto de mobilizações populares e sociais, de construção de organizações civis e de formulações de políticas públicas com participação da sociedade, do Congresso e do poder executivo, que marcou o país nesse período.

Neste artigo, será tratada uma das facetas desse processo: a luta pela construção de novos paradigmas nas políticas urbanas e habitacionais. Baseada em princípios como função social da propriedade urbana, direito à terra e à habitação digna, universalização do saneamento básico, prioridade para o transporte público de qualidade e gestão democrática da cidade, uma gama variada de movimentos sociais e entidades da sociedade civil, de caráter plural e multifacetado se mobilizou, seja em lutas específicas em diferentes cidades, seja em âmbito geral, para conquistar uma nova postura do Estado em relação às questões urbanas.

Esses movimentos e entidades se articularam no período constituinte para criar o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que acumulou experiências e vitórias concretas na luta por direitos urbanos.

Uma referência de caráter nacional, em que a sociedade teve protagonismo, foi a Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que contribuiu para a introdução, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, de uma seção sobre “política urbana”, adotando o princípio da função social da propriedade e instrumentos urbanísticos para combater a especulação.

Essa perspectiva se desdobrou em experiências de administrações municipais que, nos anos 1990, introduziram novos paradigmas de políticas públicas e formas participativas de gestão; na articulação política que logrou a aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional (2001) e na inclusão da habitação como um direito social constitucional (2000); na recuperação da capacidade de investimento do SFH; e, finalmente, na formulação e pactuação com vários setores da sociedade de uma proposta nacional de política urbana e habitação, o Projeto Moradia, em 2000, base do programa de governo que levou à criação do Ministério das Cidades (Instituto da Cidadania, 2000).

Assim, quando, o ministério foi criado em 2003, com a missão de coordenar em nível nacional a política urbana, o caminho estava pavimentado para que os grandes desafios urbanos pudessem ser enfrentados pelo país.

A conjuntura dos anos 1980: redemocratização, crise do BNH, lutas pelo direito à terra e a formação dos atores do Movimento da Reforma Urbana

A crise econômica e política do regime militar, no início dos anos 1980, gerou recessão, altos índices inflacionários, desemprego e forte redução dos salários. A crise teve enorme repercussão na questão habitacional, reduzindo a capacidade de investimento do SFH e gerando uma forte inadimplência.

Quanto mais a inflação se elevava, mais se consolidava a imagem de que quanto mais se pagava ao BNH, mais se devia. Em decorrência do mecanismo da correção monetária, os saldos devedores e prestação dos mutuários cresciam mais do que os salários, submetidos a um forte arrocho, ao mesmo tempo em que os escândalos de desvios de recursos do SFH eram noticiados com frequência.

O desemprego e a queda na remuneração do trabalho decorrentes da política econômica do governo Figueiredo (1981-5) agravaram as condições de moradia, intensificando o despejo de inquilinos pobres, o crescimento das favelas e dando início a um intenso processo de ocupação organizada e coletiva de terrenos ociosos, promovido pelos nascentes movimentos dos sem-terra.

Frente a esse quadro e à mobilização democrática e popular, os movimentos sociais cresceram vigorosamente em torno da luta pela terra, pela regularização fundiária e urbanização das ocupações e em defesa dos mutuários do SFH.

A mobilização dos mutuários ganhou grande evidência na primeira metade dos anos 1980, devido à enorme dificuldade de pagar a prestação da casa própria. Agregando tanto os setores populares como segmentos médios, surgiu

o Movimento Nacional dos Mutuários, que teve grande visibilidade, sobretudo porque foi liderado por uma classe média cada vez mais insatisfeita com o regime militar e com o BNH. Seus participantes reivindicavam reajustes mais favoráveis das prestações e redução dos saldos devedores.

O desemprego, a inadimplência e, posteriormente, o atendimento às reivindicações dos mutuários, que gerou reajustes das prestações inferiores à inflação, comprometeram a saúde financeira do SFH, assim como o patrimônio do FGTS e da poupança.

O quadro acirrou as críticas ao BNH e à política habitacional do regime militar, ao qual a instituição estava profundamente associada. Os questionamentos cresceram tanto entre mutuários que se beneficiaram dessa política, como entre os excluídos, trabalhadores de baixa renda que, sem alternativas, tiveram que autoconstruir suas casas com grandes sacrifícios em assentamentos informais e precários sem nenhum apoio do poder público, que revelava o fracasso do BNH em garantir uma moradia digna.

Com a redemocratização, em 1985, esperava-se uma nova política urbana e habitacional, com a alteração do arranjo institucional herdado da ditadura (SFH, BNH e Cohabs). Efetivamente, o presidente eleito indiretamente, Tancredo Neves, propôs a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), ao qual caberia formular uma nova política.

Nessa perspectiva, Sarney, que assumiu com o inesperado falecimento de Neves, criou por decreto o Grupo de Trabalho de Reestruturação do SFH (GTR-SFH) com o objetivo de analisar “os fundamentos, a evolução e os problemas do SFH”, a fim de apresentar “ao Governo Federal subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas a melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico” (Decreto 91.531/1985).

O GTR-SFH foi composto por 24 membros, sendo oito representantes de órgãos federais e os demais de entidades empresariais (Secovi, CBIC, Abecip), profissionais (IAB, ABES), de promotores de habitação (Associação de Cohabs, Associação dos Inocoops), sendo que o único representante dos usuários ou organizações populares era a Coordenação Nacional dos Mutuários. Foram ainda convidados especialistas, entre os quais, Maria da Conceição Tavares, André Lara Rezende e Marcílio Marques Moreira, que desempenharam importantes funções governamentais.

O IAB foi representado pelo arquiteto e urbanista João Ricardo Serran, que havia participado do SHRU e, em vários momentos, elaborou as propostas

da entidade para política habitacional, experiência registrada em livro (Serran, 1976). O único membro que participou da elaboração da emenda da reforma urbana foi Mário Madureira, representante dos mutuários.

O relatório final do GTR-SFH intitulado “Reestruturação” (Governo Federal, 1986) incorporou muitas das críticas que eram feitas à política habitacional do regime militar e propôs as inovações que poderiam ter redefinido essa política.

Curiosamente, o primeiro item citado na introdução, onde se sintetiza as recomendações ao governo federal, é um projeto elaborado durante o regime militar. Por unanimidade, o GTR propõe o “exame e aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei de Desenvolvimento Urbano, tomando por base o PL 775/83, complementado para tornar-se mais eficaz e escoimado de eventuais imperfeições”.

No capítulo 4, que trata das “Recomendações quanto ao desenvolvimento urbano”, registra-se que o GTR-SFH dividiu-se em relação ao conteúdo do PL 775/83, pois parte dos membros, “embora considerasse necessária uma lei de Desenvolvimento Urbano, preferiu não se posicionar”. A presença do empresário Luis Roberto Ponte, representante da CBIC, talvez explique essa divisão, pois ele foi o maior opositor à aprovação de um marco jurídico mais avançado.

O GTR recomenda a necessidade de “reordenar o processo caótico e muitas vezes especulativo de nossas cidades”, defende “a ocupação de vazios urbanos” ou “terrenos de engorda” e a regularização fundiária e a construção de unidades habitacionais em “regime cooperativo ou de autoconstrução”, além de propor uma série de planos, mostrando crença no planejamento burocrático.

O documento detalha as competências dos entes federativos, reservando um papel importante para as regiões metropolitanas, como ocorreu na maioria das propostas nesse período. Especifica propostas tributárias, como a contribuição de melhoria, a transferência do ITBI para os municípios, a progressividade do IPTU tanto em relação ao valor como no tempo, a criação de um tributo para estimular a desconcentração regional e o estabelecimento do valor venal do IPTU como a base de cálculo para as desapropriações. E sugere a regulamentação de instrumentos urbanísticos, como o direito de preempção, a distinção entre o direito de superfície e o direito de construir, base para a criação do “solo criado”, a requisição urbanística, a “estipulação compulsória da obrigação de construir” e a usucapião simplificada, individual ou coletiva, para regularização fundiária de favelas.

Como se vê, havia uma convergência em relação aos instrumentos a serem regulamentados em uma lei federal, mas os obstáculos para sua aprovação mostram que o consenso era apenas teórico, pois na prática a oposição foi forte.

Para reunir novas contribuições, o documento foi debatido em várias capitais em um processo realizado em parceria com o IAB, mas esse documento e debate foram abortados. Por proposta da equipe econômica do governo e conveniência política do presidente, em vez de “reformulação”, resolveu-se extinguir o BNH, transferindo a gestão do SFH à Caixa Econômica Federal (ARAGÃO 1999). A decisão transferiu o agente financeiro da política habitacional do MDU para o Ministério da Fazenda, de onde nunca mais saiu.

A extinção do BNH, sem estar vinculada a uma nova estratégia de política habitacional, ocorreu sem resistência da sociedade, pois o banco tinha se tornado uma das instituições mais odiadas do país. A partir desse momento, a falta de prioridade para a questão urbana e habitacional tornou-se evidente.

O MDU foi mudando de nome e se enfraquecendo até ser extinto em 1989. Inicia-se um período em que o setor responsável pela gestão das políticas urbanas e habitacionais ficou desarticulado. Entre a criação do MDU (1985) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor esteve subordinado a sete estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

O ajuste do SFH levou ao predomínio da lógica financeira sobre o enfrentamento da questão habitacional. A regulamentação do crédito habitacional e do SFH passou para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se um instrumento de política monetária. A concessão do crédito imobiliário passou a ser mais rígida, dificultando o acesso à população mais necessitada e gerando escassez de crédito para a produção.

Os sucessivos rombos (inadimplência, bônus concedidos aos mutuários, desvios de recursos, créditos concedidos sem critérios), ao lado do ajuste fiscal dos anos 1990, geraram uma drástica redução das aplicações em habitação, o que permitiu recompor os fundos do SFH, que ficaram aplicados em títulos da dívida pública, cujos juros eram muitos superiores ao pago para os aplicadores. Em consequência, a questão habitacional e urbana se agravou em um cenário de empobrecimento, crescimento da violência urbana e dificuldade de acesso à terra urbana.

Se, por um lado, não havia recursos para a produção habitacional, por outro, as iniciativas em relação à política urbana decepcionaram. O MDU não cumpriu qualquer papel relevante no curto período em que existiu (1985-9) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foi se enfraquecendo até ser extinto.

As iniciativas governamentais em relação à questão urbana foram muito menos expressivas do que durante o regime militar, quando foram gestadas pro-

postas relevantes, embora contaminadas pela tecnocracia, como a criação das Regiões Metropolitanas, a Lei 6766/79 e o PL de Desenvolvimento Urbano, que não foi prioridade da “Nova República”, apesar do GTR-SFH ter defendido sua aprovação.

Esse projeto, fruto de uma iniciativa surgida no interior do aparelho de Estado, foi enviado ao Congresso já no crepúsculo do regime militar, que não teve interesse e força para aprová-lo. Nascido sem interlocução com os movimentos e entidades que começavam a se articular pela reforma urbana e sofrendo forte oposição conservadora, não avançou e ficou meio esquecido no Congresso Nacional por mais de uma década, pois os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC não se empenharam na sua aprovação. Retirado, em 1995, seu conteúdo foi debatido no âmbito da tramitação do Estatuto da Cidade, em outro contexto político.

Isso ocorreu porque o governo federal não teve uma estratégia para enfrentar a questão urbana, que foi objeto de preocupação, sobretudo dos governos municipais e de movimentos e organizações da sociedade.

Com o retorno das eleições diretas para governador (1982) e para prefeitos das capitais (1985), emergiu um amplo conjunto de experiências inovadoras, tanto na área da habitação social como de política urbana, financiadas com fontes alternativas ao SFH, sobretudo com recursos orçamentários, e baseadas em pressupostos inovadores e alternativos ao modelo centralizado e homogêneo do regime militar, como mostraremos adiante. (BONDUKI 1996A e 1998B; CARDOSO, 1999).

O papel da Igreja Católica, dos movimentos sociais e dos arquitetos na mobilização popular pela reforma urbana

Na luta pela Reforma Urbana, mais importante que o movimento dos mutuários, que arrefeceu na segunda metade da década de 1980 após as concessões do governo nos reajustes das prestações e na redução dos saldos devedores, foi o movimento social urbano, organizado principalmente pela Igreja Católica, nas periferias das grandes cidades.

Desde os anos 1940, a intensa urbanização e a falta de alternativas habitacionais geraram um acelerado crescimento da cidade informal – loteamentos irregulares e favelas –, que requeria uma intervenção do poder público, o qual não estava preparado para enfrentá-lo.

Em São Paulo, o número de favelados decuplicou entre 1973 e 1987, em índices muito mais elevados que os da população geral do município. Assentamentos informais proliferaram nas principais cidades do país. A partir dos anos

1980, ocupações organizadas de terra passaram a fazer parte do cotidiano das cidades brasileiras, desafiando o direito de propriedade.

A mobilização popular por melhorias urbanas, como água e luz nas favelas, creches, regularização e urbanização de loteamentos clandestinos e favelas e terra para moradia cresceu, com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja Católica (CACCIA BAVA e TELLES, 1981; SINGER e BRANT, 1982; KRISCHKE e MAINWARING, 1986; SADER, 1986; e GOHN, 1991). As CEBs se transformaram em um polo vital de aglutinação popular nos bairros periféricos, canalizando a luta contra a “espoliação urbana”, conceito formulado por Kowarick (1981), que foi importante para qualificar e dar um sentido mais amplo para as lutas urbanas. “Em meados dos anos 1970, tiveram início as manifestações sociais por parte daqueles a quem cabiam apenas as migalhas do milagre econômico. (...) A Igreja Católica, movida pela Teologia da Libertação, teve papel fundamental nesse despertar dos movimentos sociais urbanos” (MARICATO, 2001).

As mobilizações foram apoiadas por profissionais engajados de diferentes áreas, que optaram por trabalhar com os setores excluídos. A atuação de universitários, em especial arquitetos, em situações de moradia precária, contribuindo em trabalhos sociais da Igreja, não era novidade.

Nos anos 1950 e 1960, os arquitetos atuaram em iniciativas como o Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD). Nos anos 1970, essas iniciativas se expandiram intensamente em São Paulo, graças à liderança de dom Paulo Evaristo Arns, que incentivou o trabalho social da Igreja. A igreja patrocinou o estudo “São Paulo 1975: crescimento e pobreza” (CAMARGO et alli, 1976), realizado pelo Cebrap e que denunciava a “a lógica da desordem”, a desigualdade e pobreza presente nas periferias urbanas como integrantes da receita que permitiu o grande crescimento econômico.

Muitos profissionais atuaram junto às CEBs e organizações populares, como José Calazans, Luís Fingerman, Antônio Carlos Santana, Ermínia Maricato e Walter Ono, arquitetos e urbanistas progressistas de esquerda que mesclaram trabalho profissional com apoio às organizações populares, no âmbito da luta contra a ditadura (Espaços & Debates 8, 1983).

No Rio de Janeiro, esse tipo de atuação era ainda anterior. A experiência mais conhecida e diretamente relacionada com o ideário da Reforma Urbana foi o trabalho pioneiro do Grupo Quadra, formado pelos arquitetos e urbanistas Silvia Wanderley, Fernando Casério, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Zilda M. da Silva, Sueli de Azevedo e Rogério Aroeira (Santos, 1981).

Em 1967, eles desafiaram a política de remoção das favelas para a periferia do Estado da Guanabara, apoiada pelo BNH, e assessoraram a Federação das Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) na luta bem-sucedida de urbanização da favela Brás de Pina, que manteve os moradores na área que ocupavam, no âmbito do princípio, “terra para quem nela mora”.

Esses trabalhos pioneiros dos arquitetos com os setores populares enquadravam-se em uma perspectiva de ampliação do campo profissional, até então restrito à prestação de serviços para as empresas, a elite e a classe média alta e o poder público.

Em 1978, o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, sob a liderança de Jorge Caron, estimulou a criação da Cooperativa dos Arquitetos, formada por jovens profissionais que optaram por atuar na periferia, dando assistência técnica para segmentos não atendidos por essa categoria. Embora a experiência não tenha gerado os resultados esperados, lançou uma semente que, com o apoio da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, gerou a Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, proposição dos deputados federais e arquitetos Clóvis Ilgenfritz e Zezéu Ribeiro (Lei Federal 11.888/2008).

Em 1982, foi criado o Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes de São Paulo (Lab-Hab). Formado, entre outros, pelos arquitetos e urbanistas Juan Villa, Nabil Bonduki, Vitor Lotufo, Carlos Roberto Monteiro de Andrade e Ives de Freitas e por cerca de uma centena de estudantes, o Lab-Hab assessorou os movimentos sociais em projetos de equipamentos sociais, urbanização de favelas e de conjuntos habitacionais a serem edificadas por mutirão e autogestão. A partir dessa experiência, em várias escolas de arquitetura emergiram escritórios-piloto e laboratórios com objetivos semelhantes, que passaram a influenciar estudantes e impulsionar o debate sobre habitação e reforma urbana no ensino de arquitetura (Bonduki 1991). Também começam a surgir vários grupos de assessoria técnica, formados por profissionais que optam por esse tipo de trabalho profissional e militante.

Essas iniciativas foram essenciais para aproximar os arquitetos e urbanistas dos movimentos sociais, construindo uma das bases mais importantes para a formação do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Mas elas foram paralelas à outra perspectiva de luta, mais institucional e também muito importante para a construção do ideário da reforma urbana. Ligado à esfera governamental, outro segmento profissional foi essencial para a construção da agenda da reforma urbana: os arquitetos e urbanistas que se dedicaram ao planejamento

urbano, como, entre muitos outros, Jorge Wilhelm, Luis Carlos Costa, Celso Lamparelli, Antonio Claudio Moreira, Flávio Villaça, Chico Whitaker, Clementina D' Ambrosis, Maria Adélia de Souza, Jorge Francisconi, Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Candido Malta Campos Filho.

Ocupando destacadas funções nas instituições públicas voltadas ao planejamento urbano, entre os anos 1960 e 1980, buscaram formular e colocar em prática, mesmo atuando durante o regime autoritário, diferentes instrumentos urbanísticos para controlar o processo imobiliário e fazer valer a função social da terra e da propriedade.

Em São Paulo, alguns desses profissionais iniciaram sua atuação nos anos 1950, integrando a equipe do Sagma, organização ligada ao padre Lebet, humanista francês que coordenou importantes estudos urbanos em São Paulo e em várias outras cidades brasileiras. Parte desses profissionais tinha alguma militância política ou vinculada à Juventude Universitária Católica (JUC), estrutura da Igreja Católica que reunia estudantes universitários nos anos 1960 ou era ligada ao Partido Comunista Brasileiro.

A aproximação entre organizações populares e profissionais engajados foi um dos pilares da formação do movimento pela Reforma Urbana, que nos anos 1980 passou a reunir, além dos arquitetos, outras categorias profissionais, ONGs e movimentos populares.

O papel da Igreja foi relevante. Em outubro de 1981, tendo como experiência os dois encontros nacionais da Pastoral Urbana (1978 e 1980), ocorreu em Itaici o Encontro Regional da Pastoral Urbana do Estado de São Paulo. O foco era preparar contribuições para a Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), prevista para 1982, e que tinha como tema “propriedade e uso do solo urbano”.

O encontro de Itaici visava refletir sobre “o novo modo de ser da igreja dentro das cidades”, aprofundar o tema e traçar uma estratégia para a atuação da igreja nos bairros populares. Baseado em três parâmetros (evangélico, conflito e participação), o encontro propôs seis pontos de “pistas para a ação”, onde se nota a preocupação de articular os grupos “empenhados na vida da cidade” para “evitar que a atuação no urbano se dê de maneira atomizada, já que a solução dos problemas particulares de cada área depende de uma estratégia global” (Comissão Episcopal Regional Sul I – CNBB, 1981).

O encontro contou com a participação do arquiteto e urbanista Candido Malta Campos Filho, professor da FAU-USP, que problematizou a questão urbana no Brasil e apresentou propostas. Sua contribuição estava referenciada no

contexto do município de São Paulo, onde ele exerceu, entre 1975 e 1981, o cargo de coordenador-geral de Planejamento, com status de secretário, quando os prefeitos das capitais ainda eram nomeados. O fato mostra, uma vez mais, que os urbanistas progressistas tiveram espaços relevantes de trabalho nas instituições públicas durante o regime militar.

O texto do professor Candido, publicado na síntese do encontro (CAMPOS FILHO, 1981), contribuiu para o entendimento da relação entre os problemas concretos, sentidos pelas comunidades, e os aspectos mais gerais do processo imobiliário. Essa percepção foi fundamental para as comunidades e os movimentos ligados à Igreja passarem a atuar também nas lutas urbanas de caráter mais geral, rompendo uma lógica de atuação exclusivamente local.

Nesse sentido, entre as “pistas para a ação”, estava a recomendação para que cada grupo local elaborasse um “projeto de ação específico, a partir dos objetivos propostos em comum”.. “em face de uma visão global de mundo”, assim como a necessidade de criar “subsídios para o conhecimento da ação de governo, em especial sobre o que é legal e o que é justo”, visando dar “critérios para a ação” (Comissão Episcopal Regional Sul I – CNBB, 1981).

As conclusões da 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizada em Itaici em fevereiro de 1982, não deixam dúvidas em relação ao engajamento da Igreja não apenas nas lutas urbanas e por moradia, mas na construção de alternativas de caráter mais geral, vinculadas à reforma urbana.

Na contracapa da publicação, o texto assume a prioridade que o tema passava a ter para a ação pastoral da Igreja: “Para superar a situação de injustiça, para remir a cidade do estado de pecado social, é indispensável despertar a consciência dos brasileiros sobre a gravidade do problema. Apelamos a todos os cristãos e pessoas de boa vontade a fim de que a cidade não seja mais o palco de tanta miséria e sofrimento, mas o lugar privilegiado para o encontro de pessoas e famílias na paz, na justiça e na fraternidade” (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1982).

O documento aprovado pelos bispos (Solo Urbano e Ação Pastoral) crítica, entre outros aspectos do processo de urbanização brasileiro, a retenção especulativa da terra urbana e a política de remoção de favelas, propondo a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1982).

Por outro lado, mas na mesma direção, a partir de debates realizados no âmbito da Comissão Pastoral da Terra (CPT), organismo da Igreja vinculado à

reforma agrária, foi abordada a necessidade de construir uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos. Desse processo, surgiu a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), que objetivava articular as lutas pela terra urbana e elaborar uma plataforma que reunisse as principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos. A Ansur foi um dos pilares mais importantes na construção do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994).

O envolvimento da Igreja impulsionou os movimentos de moradia. Organizações populares surgiram em praticamente todas as modalidades de moradia precária, como favelas, loteamentos clandestinos, cortiços e bairros periféricos, apoiadas pelas CEBs e pastorais. Em São Paulo, foram criados, em várias regiões, movimentos de sem-terra, formados sobretudo por inquilinos com dificuldade de pagar o aluguel e que reivindicavam acesso à terra urbana e a moradia. Grandes ocupações de glebas ociosas marcaram o período, com grande visibilidade e desafiando abertamente o direito de propriedade, como ocorreu no final de 1986, quando vinte mil famílias participaram de ocupações na zona leste.

Na conjuntura da realização da Constituinte, portanto, a mobilização popular em torno da função social da propriedade não era um debate teórico. Na prática, buscava-se alternativas ao modelo de política urbana e habitacional da ditadura, questão que mobilizou e articulou entidades profissionais e acadêmicas, movimentos sociais, ONGs e sindicatos na perspectiva de uma atuação conjunta. Esta aliança foi decisiva na articulação do Movimento da Reforma Urbana.

Uma Assembleia Nacional Constituinte conservadora aberta à participação popular: a apresentação da Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana

Frente à falta de iniciativas do governo Sarney, coube a esse movimento e ao Congresso Nacional formularem propostas inovadoras de política urbana, incorporando propostas e reivindicações que, desde os anos 1960, vinham sendo debatidas e apresentadas por movimentos populares, por arquitetos, urbanistas e outros profissionais vinculados à questão urbana, e pelo próprio poder público.

A apresentação ao Congresso Nacional Constituinte de uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana em 1987 mobilizou esses setores e logrou introduzir, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, uma seção de política urbana baseada nos princípios do direito à cidade e na função social da propriedade.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi fruto da luta pela democratização, mas ocorreu sem rompimento da ordem institucional, se encaixando

na estratégia de transição lenta e gradual adotada pela ditadura militar para garantir a passagem do autoritarismo para o regime democrático sem riscos para os antigos detentores do poder, nem de rompimento com o caráter conservador do Estado brasileiro.

A ANC foi prevista por uma Emenda à Constituição de 1969 e eleita nas eleições gerais de 1986. Instalada em 1987, era formada por 559 parlamentares constituintes, sendo 72 senadores e 487 deputados federais, eleitos segundo as mesmas regras das eleições normais para a Câmara e o Senado, investindo-se deputados e senadores de poder constituinte.

As eleições foram realizadas ainda sob o impacto positivo do Plano Cruzado que, embora já estivesse fracassado, foi mantido artificialmente para garantir um bom resultado para o PMDB, o partido do presidente Sarney. No mesmo pleito foram eleitos também governadores e deputados estaduais. Misturando as eleições regionais e a nacional, a Constituinte se caracterizava pelo forte domínio do PMDB, antigo partido de oposição consentida, que reunia tanto forças conservadoras, que eram predominantes, como setores progressistas.

Essa ambiguidade e o clima de mobilização cidadã permitiram que o regimento da Constituinte fosse bastante inovador, espelhando os ventos democráticos e a participação da sociedade civil. Segundo Coelho e Oliveira (1989), o processo “foi ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado”.

Como notou o arquiteto e urbanista José Roberto Bassul, consultor legislativo do Senado Federal, que assessorou o senador Pompeu de Souza na elaboração do projeto de lei original do Estatuto da Cidade, e que realizou uma dissertação de mestrado indispensável para entender o processo tratado neste capítulo (Bassul 2004), “não foi elaborado um estudo ou um projeto-base anteriormente à instalação da Assembleia, que tampouco formou um grupo com esta tarefa preliminar. Ao contrário desses procedimentos tradicionais em situações análogas, a construção do projeto de Constituição ocorreu das parcelas para o todo, num processo altamente permeável a pressões externas, de todas as correntes de opinião”. Isso ocorreu, embora o presidente José Sarney tenha formado uma Comissão de Assuntos Constitucionais, conhecida como uma “Comissão dos Notáveis”, que elaborou um estudo que não foi oficialmente reconhecido nem tomado como referência pela ANC.

Foram formadas 24 subcomissões temáticas, que recolheram propostas e sugestões, realizaram audiências públicas e, com base nelas, produziram os primeiros textos parciais. Agrupados em blocos de três, esses estudos parciais con-

vergiram para oito comissões temáticas que geraram o primeiro anteprojeto, organizado pela Comissão de Sistematização, apresentado em julho de 1987. A participação foi intensa em todas as fases.

O regimento interno criou mecanismos de participação popular direta no processo constituinte. Além de audiências públicas, debates e apresentação de sugestões, foi acatada a possibilidade de apresentação de emendas de iniciativa popular desde que fossem subscritas por no mínimo trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, ao menos, três associações. Essa novidade, proposta pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, uma articulação inspirada pela Igreja Católica, mobilizou a sociedade. No total, foram apresentadas 122 emendas de iniciativa popular, sendo que 83 atenderam as exigências regimentais e foram aceitas (Bassul, 2004).

Grandes temas nacionais foram tratados, gerando emendas populares que foram apoiadas por alguns milhões de cidadãos, interferindo significativamente no texto final da Carta Magna. Entre elas, estavam as relativas à reforma agrária, relações trabalhistas, meio ambiente, direitos humanos, política de gênero, diversidade sexual e ciência & tecnologia e, em especial, a Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana.

No início dos trabalhos, no primeiro semestre de 1987, abriu-se a possibilidade da sociedade apresentar “sugestões” em audiências públicas promovidas pelas 24 subcomissões temáticas em que foram subdivididas as oito comissões instaladas na ANC. Nessa fase, diferentes segmentos, como organizações sociais, entidades profissionais, acadêmicas e empresariais, câmara de vereadores, assembleias estaduais, tribunais e organizações municipalistas, manifestaram-se levando, no total, cerca de 11 mil propostas (BASSUL 2004).

Os temas relacionados às cidades foram incluídos na Comissão de Ordem Econômica (e não na Comissão da Ordem Social), no âmbito da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, mostrando que a questão urbana era entendida mais como uma atividade econômica, ligada aos interesses imobiliários e das empresas de transporte, do que como um tema social.

Na Subcomissão, movimentos, entidades, representantes do poder público e especialistas debateram a questão urbana e apresentaram propostas, entre as quais minuta do texto da Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana.

Após a apresentação pela Comissão de Sistematização do primeiro anteprojeto da Constituição, que não contemplou as questões de reforma urbana defendidas nas audiências públicas, foram protocoladas as emendas, tanto as propostas pelos constituintes como por “iniciativa popular”. Em seguida, ocor-

reu um intenso processo de negociação, sendo que o chamado centrão, articulação parlamentar conservadora que buscou evitar a aprovação de propostas mais progressistas, passou a ter um grande protagonismo.

As audiências públicas na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte e a apresentação da Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana

As sessões da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, registradas nos Diários da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), mostram quem foram os principais interlocutores da questão urbana, no debate público e na Constituinte.

A presidência da Subcomissão coube ao constituinte senador Dirceu Carneiro (PMDB), um arquiteto e urbanista cuja gestão como prefeito de Lajes (SC) entre 1976 e 1982, se destacou pela inovação e participação social, sendo considerado um precursor dos governos democrático-progressistas dos anos 1980 e 1990. A experiência de Lajes, registrada no livro *A Força do Povo*, do ex-deputado Marcio Moreira Alves, serviu de inspiração para movimentos e profissionais que buscavam alternativas ao modelo de gestão centralizada das cidades (Alves, 1982).

A relatoria ficou com o constituinte José Ulisses de Oliveira, advogado e empresário, posteriormente membro titular na Comissão de Sistematização. Carneiro e Oliveira expressavam visões diversas sobre a questão urbana (uma mais social e participativa e outra mais empresarial), perspectivas que polarizaram o debate sobre o tema até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Outros constituintes tiveram papel destacado, como Luís Roberto Ponte e Sergio Naya, alinhado com o setor empresarial, e Manoel Castro, ex-prefeito de Salvador.

A Subcomissão realizou 22 reuniões, das quais doze foram audiências públicas com depoimentos de representantes de entidades governamentais ou da sociedade civil (ARAÚJO, 2009). O tema foi abordado de forma ampla, englobando além da questão urbana, a habitação e o saneamento e as várias modalidades de transportes, como o rodoviário, aéreo, ferroviário, marítimo e transportes coletivos urbanos.

Das doze audiências entre 13/4/1987 e 5/5/1987 participaram integrantes de vários segmentos da sociedade, como o poder público federal, estadual e municipal, empresários, movimentos de moradia, entidades profissionais, acadêmicas e sindicais e ONGs. Não por acaso, os mesmos que, quinze anos depois, em 2003, passaram a integrar o Congresso das Cidades.

As audiências mais importantes foram as realizadas com os representantes das entidades nacionais de arquitetos, como o IAB, a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos) e a ABEA (Associação Brasileira de Escolas de Arquitetura); com os representantes do poder público, entre os quais o ministro Deny Schwartz (MDU), o arquiteto Gervásio Cardoso de Oliveira Filho, secretário executivo do CNDU, e Marcos Freire, presidente da Caixa Econômica Federal; com os representantes do setor empresarial, em especial a CBIC e o Secovi; e a que marcou a primeira manifestação pública do MNRU, onde vários representantes apresentaram a minuta da Emenda de Iniciativa Popular de Reforma Urbana.

Na Subcomissão, o debate se centrou na concepção do direito de propriedade, nos mecanismos de controle da especulação imobiliária para garantir a função social da propriedade e na questão da participação popular na gestão urbana, enquanto que nos transportes, as diferenças de posicionamento estiveram no grau de participação da iniciativa privada e na proteção das empresas brasileiras de capital nacional (ARAÚJO 2009).

Observar o posicionamento de cada um desses interlocutores é relevante para identificar o estágio em que se encontrava o debate sobre a questão urbana no momento da Constituinte.

A primeira audiência pública foi destinada exclusivamente para ouvir as entidades dos arquitetos, que tiveram um papel destacado na defesa da reforma urbana. O presidente do IAB, arquiteto Fábio Goldman, o vice-presidente da FNA, arquiteto Orlando Carielo e o representante da ABEA, arquiteto Miguel Pereira apresentaram documento conjunto que defendia, entre outros pontos, “avançar no sentido de uma reforma urbana que objetive uma melhoria de qualidade de vida para a sociedade brasileira, (...) e criar mecanismo efetivo de participação popular nas decisões de interesse público com vistas a garantir uma gestão democrática para nossas cidades” (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

O documento propunha dispositivos como a prevalência do uso social da terra urbana e do direito à moradia digna sobre o direito de propriedade; a previsão do pagamento das desapropriações por interesse social mediante títulos da dívida pública; o direito de preempção; a aplicação da progressividade no IPTU para evitar a especulação imobiliária; o imposto municipal sobre a valorização imobiliária; a usucapião especial pró-moradia após três anos de posse e a participação popular nos processos decisórios relativos à política urbana (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

Goldman defendeu que “a propriedade da terra é uma questão mais em nível do social, do atendimento à sociedade do que uma questão de propriedade”

e que “a habitação (não é) um fato isolado, mas diretamente ligado à questão urbana e com instrumentos adequados para a questão do uso do solo urbano”. E criticou tratar a moradia como caso de polícia: “A questão urbana e da habitação não são questões policiais e nunca serão resolvidas dessa forma” (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

Cariello Filho (FNA) criticou a falta de política habitacional após o fim do BNH, a necessidade de regular o direito de propriedade e a gestão democrática da cidade. “Não que o BNH fosse aquela maravilha, mas ficou um vazio que tem que ser preenchido por políticas adequadas, que se resumem basicamente na questão do direito à cidade e o direito à cidadania. (..) Na raiz disso tudo está a questão da gestão democrática da cidade” (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

Limitar o direito de propriedade apareceu em várias audiências. O ministro Deny Schwartz defendeu a (..) “necessidade de um novo regime da propriedade imobiliária urbana, com instrumentos jurídicos para maior controle do Poder Público sobre a propriedade privada. (..) Não poderemos continuar tendo vazios urbanos, que no Brasil chegam a 60%. Em 1980, só os perímetros urbanos das nove regiões metropolitanas permitiriam, se usássemos todos os terrenos vazios já urbanizados, dobrar a população” (Danc – Suplemento, 21/7/1987).

O arquiteto Gervásio Cardoso de Oliveira Filho (CNDU) defendeu a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade, propondo o ‘solo criado’. “Baseado no princípio de que o direito de construir pertence à coletividade mediante o Poder Público, que o concede em maior ou menor proporção ao titular do terreno, conforme o maior ou menor interesse social no empreendimento pretendido. [...] é impossível desvincular a propriedade urbana privada dos serviços e equipamentos públicos que definem o seu uso” (Danc – Suplemento, 22/7/1987).

Os deputados Luís Roberto Ponte e Sergio Naya relativizavam a importância do solo urbano no problema habitacional. Para Ponte, “(..) o problema do solo nu, talvez não represente 5% ou 7% de todos os recursos envolvidos para resolver um problema de habitar. Portanto, a terra nua, em si, que quase sempre tem sido apontada como a grande causa desse quadro de iniquidade social, eu diria que hoje quase não existe (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

Para Ponte, a falta da moradia para os pobres não era provocada pelo custo da terra, mas pela ausência de subsídio governamental. “O BNH pretendeu resolver o problema habitacional da baixa renda com uma equação redistributiva de renda extremamente bem pensada (as camadas mais altas pagam juros mais altos), mas faltou uma complementação, que é o recurso fiscal a fundo perdido,

para subsidiar parcialmente as camadas da população de baixa renda. (..) Então, a minha preocupação é muito menos o solo, que custa 5%, (do que com) um instrumento de financiamento e esse instrumento de financiamento é a lei de mercado. O que está faltando é o governo priorizar os seus investimentos sociais (..)” (Danc – Suplemento, 16/7/1987).

Igualmente, Lúcio Assunção, da CBIC, criticou o foco no enfrentamento da especulação imobiliária. “O diagnóstico preliminar da questão urbana no Brasil tem sido sempre derivado da questão da especulação urbana. E, em virtude deste diagnóstico, derivam as soluções (..) que são, sobretudo, restritivas à iniciativa privada e à propriedade privada, porque decorrem de um diagnóstico errado. (..)”.

Embora adotando um discurso favorável ao livre mercado, nem Ponte nem os representantes do setor empresarial foram frontalmente contrários à adoção do imposto progressivo no tempo para combater a especulação com terras ociosas, desde que fossem estabelecidas as áreas restritas onde ele se aplicaria, de certa forma se antecipando a subordinação desse instrumento ao plano diretor. Para Ponte: “o imposto progressivo (é) um belo instrumento para evitar retenções de terras não usadas. Só que com o cuidado devido, porque se nós fizermos indiscriminadamente isso, sem selecionarmos áreas, naturalmente que não haverá população para demandar, num espaço de tempo, todos os vazios urbanos da cidade. E se, dependendo do índice em que se põe a progressividade do imposto em três, quatro anos o valor que se paga de imposto vale menos do que a terra, então não existiria mais proprietário privado” (Danc – Suplemento, 18/7/1987).

Esses registros mostram que quando o MNRU apresentou suas propostas na audiência pública de 6 de maio (penúltima sessão da Subcomissão), texto que se transformou na Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana, as principais questões apresentadas já vinham sendo debatidas na Subcomissão. A grande novidade do MNRU foi a força política que estava por trás da proposta.

O MNRU se reuniu pela primeira vez em 5 de maio de 1987, em Brasília, quando foi selada a unidade do movimento e pactuado o texto a ser apresentado na Subcomissão no dia seguinte. Relato publicado no jornal O Arquiteto, do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo em 1985, mostrou o clima do fechamento da proposta: “A emenda popular não foi a proposta que os especialistas escreveriam. Sua importância, porém, está no fato dela representar a unidade entre setores com opiniões muito diversas. A reunião de fechamento da emenda, em Brasília, na véspera da sua apresentação na Subcomissão, con-

sumiu doze horas de debates sobre os pontos polêmicos da proposta, com destaque para as formas de desapropriação das terras ociosas” (O Arquiteto, 1988).

Na audiência, 17 representantes do MNRU usaram a palavra para apresentar a proposta. Na primeira dessas exposições, feita pelo presidente do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, arquiteto e urbanista Nabil Bonduki, foi anunciada a criação do MNRU, nomeadas as 63 entidades e movimentos, de dez unidades da federação, que integraram inicialmente a articulação e explicitada a intenção de respaldar o texto proposto através de uma emenda de iniciativa popular. “Esse conjunto de entidades, a nível nacional, vem discutindo há alguns meses uma proposta sobre a reforma urbana; intitulado Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem como objetivo formular uma (emenda de) iniciativa popular que será passada para a população de todo o país, defendendo a reforma urbana [...] baseada em quatro pontos básicos: garantir os direitos urbanos, que devem estar claramente definidos na Constituinte; limitar o direito de propriedade e controlar o direito de construir; garantir que a produção da cidade, ou seja, a produção da moradia, a produção dos transportes e a produção dos serviços públicos não deva ser objeto de lucro, mas uma responsabilidade do Estado; e garantir uma gestão democrática da cidade, ou seja, a participação da comunidade no processo de desenvolvimento urbano.” E completa: “A Constituição atual praticamente não estabelece nada que diga respeito à questão urbana. Entretanto, hoje, no Brasil, 70 por cento da população mora nas cidades. (...) Parece-nos fundamental que a nova Constituição crie um capítulo específico sobre a questão urbana, um capítulo intitulado ‘Da Reforma Urbana’” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

Em seguida, Franklin Coelho, do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, detalhou os quatro pontos da proposta, defendendo que “o uso social do solo urbano prevaleça sobre o direito de propriedade, que se garanta a fixação da população mais carente e que se distinga o direito de propriedade do direito de construir” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

João Bosco, representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), defendeu a necessidade de limitar o direito de propriedade: “Entendemos que a ausência de uma política habitacional (...), o monopólio da propriedade da terra urbana, o aumento excessivo dos aluguéis, as ocupações (...) crescentes, são frutos do fato de que a propriedade do solo urbano é tratada no Brasil, como se fosse algo mítico, que não pudesse, de forma nenhuma, ser modificado. (...) O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

Os instrumentos propostos pelo MNRU foram apresentados por Flora Maranhão, assessora da Ansur: “o imposto progressivo sobre os imóveis ociosos, impostos sobre valorização imobiliária, o direito de preferência na aquisição de imóveis pelo Poder Público, o parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, a discriminação de terras públicas, o tombamento de imóveis, o regime especial de proteção urbanística, a preservação ambiental e o direito real de concessão de uso” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

O MNRU também enfatizou com veemência o direito à moradia digna. Miguel Borges Leal, do Movimento Unificado de Favelas (MUF) enfatizou que “queremos que seja colocado na lei (o) direito à habitação, para não acontecer o que está havendo por aí: a palavra “invasão” e a palavra “resistência” são crimes. Só que, para nós, crime é a palavra despejo. [...]” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

Mario Madureira, representante da Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro defendeu o subsídio à habitação social e limitar aluguéis e prestações: “É necessário destinar recursos orçamentários para subsidiar a infraestrutura das habitações das famílias de baixa renda, recursos orçamentários que não existem atualmente para este fim. (..) É preciso limitar o reajustamento das prestações, e (..) os aluguéis. (..)” (Danc – Suplemento, 23/7/1987).

O setor público e até mesmo os empresários defenderam o direito a habitação. O ministro Schwartz afirmou que “o acesso à moradia é um direito nato ao cidadão, (..) um princípio básico” (Danc – Suplemento, 1/7/1987), enquanto que para o representante da CBIC, “é consenso de que sem dotações orçamentárias que impliquem em considerar habitação como um direito tão fundamental, (..) estaremos frustrados ao enfrentar o problema dos setores mais baixos da população. A questão do subsídio, [...] poderá ser um dos instrumentos de uma política social de habitação, desde que inserido numa previsão orçamentária que não somente crie a despesa, mas equacione, ao mesmo tempo, a receita desses subsídios” (Danc – Suplemento, 22/7/1987).

Mas surgiram divergências sobre a maneira de abordar esse direito, como se vê nas palavras do constituinte Manoel Castro, em resposta às colocações do ministro Schwartz: “Tenho dúvidas. (..) é natural que homens públicos e políticos, como nós, que convivemos com esses problemas, defendam o direito à moradia. Mas uma das coisas que me preocupa nos trabalhos nesta Subcomissão é que nessa área estamos com muitas ideias, (mas) elas são difíceis de serem operacionalizadas. Essa questão do direito à moradia é justa, (mas) sinto e defendo a tese de que, muitas vezes, os investimentos infraestruturais são mais

importantes do que o financiamento à questão de moradia, embora as duas coisas tenham que conviver, porque não é uma única solução, em qualquer tipo de cidade, em qualquer rincão deste país, as duas coisas têm que estar juntas” (Danc – Suplemento, 21/7/1987).

É notável que tanto o CNDU como o setor empresarial defenderam o plano diretor como o principal parâmetro para verificação do cumprimento, ou não, da função social do imóvel urbano, conforme acabou sendo contemplado no art. 182, § 1º, da Constituição. O plano diretor não fazia parte da proposta da emenda formulada pelo MNRU e, para muitos do movimento, a subordinação da função social da propriedade ao plano diretor foi além de uma estratégia de retardar a aplicação dos novos instrumentos, a recuperação do planejamento tecnocrático. No entanto, após a promulgação da Carta de 1988, “o MNRU assimilou o plano diretor como um momento de pactuação sobre o futuro da cidade, desde que assegurada qualificação como plano diretor participativo” (BASSUL, 2004).

A gestão democrática da cidade foi defendida com ênfase pelo MNRU, como se vê nessa fala de Sergio Andrea, da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro: “para nós, significa o respeito a cada cidadão, a todos os segmentos sociais e a todas as representações. (..) É preciso que a lei permita a participação popular em diversas instâncias. É preciso que a lei preveja formas de audiência de participação popular. É preciso que a lei possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal. É preciso que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular” (Danc – Suplemento, 23 /7/1987).

Esse princípio foi contemplado ao se garantir a participação popular na formulação das políticas locais, ao se prever a obrigatoriedade de dois preceitos básicos nas leis orgânicas municipais: o que trata da cooperação das associações representativas no planejamento municipal e aquele referente à iniciativa popular de projetos de lei (art. 29, incisos XII e XIII). No Estatuto da Cidade, o tema ganhou mais força no plano normativo.

Após as audiências públicas, cada subcomissão gerou um relatório que foi a base para a elaboração dos textos parciais que, agrupados em blocos de três, convergiram para oito comissões temáticas. A Comissão de Sistematização finalmente formulou o primeiro anteprojeto da Constituição, apresentado em 15 de julho de 1987.

A partir desse momento foram admitidas formalmente, ao lado das emendas formuladas pelos próprios constituintes, as emendas de iniciativa dos ci-

dados, entre elas, a Emenda Popular da Reforma Urbana, resultado de ampla mobilização popular.

Do ponto de vista do MNRU, a estratégia foi explicitada pela fala final de Nabil Bonduki na mesma audiência pública: “hoje foi a primeira aparição pública do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (...). É intenção do movimento realizar um encontro nacional sobre reforma urbana, (...) para culminar o processo de coleta e de entrega de assinaturas para que o Congresso possa incluir as nossas emendas, com o respaldo não sei se de 30 mil ou de 300 mil. (...) As teses que defendemos vão voltar no momento em que nós tivermos as assinaturas com uma emenda, sejam ou não incorporadas pela Subcomissão; deverão voltar através do desejo popular de que elas possam ser incorporadas à nova Constituição. (...) Este movimento, essa articulação, é muito importante para que possamos interferir, não apenas na Constituição, mas que permaneça como uma coordenação que possa interferir na legislação ordinária que, certamente, deve se seguir à Constituição. Nós pretendemos continuar participando desse processo” (Danc –Suplemento 23/7/1986).

Nos meses seguintes, as várias organizações comprometidas com a reforma urbana se mobilizaram para a coleta de assinaturas. A grande participação de inúmeros movimentos e entidades fortaleceu a articulação pela reforma urbana e deu vida longa a um movimento ainda nascente.

Mesmo com as dificuldades políticas e deficiências logísticas (lembrando que na época inexistia internet, e os custos das chamadas telefônicas intermunicipais, assim como das passagens aéreas, eram elevados), seis entidades nacionais – Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento de Defesa do Favelado, Coordenação Nacional dos Mutuários, Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros e Instituto dos Arquitetos do Brasil –, todas com ramificações estaduais e municipais, envolvendo centenas de associações, sindicatos e movimentos a elas filiadas ou não, organizaram uma rede nacional que logrou obter, em três meses, o apoio e a assinatura física de 131 mil assinaturas.

Em 19 de agosto de 1987, em um dia de sol em Brasília, o MNRU entregou a Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana, acompanhada de caixas e caixas de documentos com as assinaturas, à Assembleia Nacional Constituinte, que lhe atribuiu o número de Emenda Popular 63/1987. Não se sabe bem se por coincidência ou se por uma gentil concessão de algum assessor parlamentar, o número da emenda era o mesmo do ano da realização do Seminário da Habitação e Reforma Urbana.

O conteúdo da emenda de iniciativa popular

Não seria justo dizer que a emenda apresentava grandes inovações. Na verdade, ela deu força política, pelo apoio popular, a um conjunto de propostas que vinha sendo debatido desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963. Muitas propostas se relacionavam com o PL 775/83 (Desenvolvimento Urbano). O diferencial foi a inclusão de muitas das reivindicações dos movimentos de moradia e das entidades técnicas, formuladas durante o processo de redemocratização.

A emenda abordou temas urbanos de uma forma ampla, incluindo instrumentos urbanísticos, política habitacional, política de transportes e mecanismos de participação popular em vinte e três artigos, dezesseis parágrafos e quinze incisos. Entre os aspectos mais importantes podem ser destacados:

- **Princípios:** o direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos;
- **Solo criado:** o direito de propriedade não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público; a valorização de imóveis urbanos que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.
- **Desapropriação por interesse social:** pagamento em vinte anos com títulos da dívida pública, no caso de desapropriação da casa própria, pagamento com justa e prévia indenização em dinheiro;
- **Solo urbano ocioso ou subutilizado:** tributação progressiva; parcelamento e edificação compulsórios; desapropriação por interesse social;
- **Proteção ao patrimônio cultural e ambiental:** regime especial de proteção urbanística e ambiental; tombamento;
- **Usucapião especial urbano para fins de moradia em terrenos públicos ou privados:** após três anos, aplicável em terrenos de até 300 m²; usucapião coletiva.
- **Direito à habitação:** limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; aluguel ou prestação proporcional à renda da família com controle do reajuste dos aluguéis, com periodicidade mínima de doze meses, limitado ao aumento dos salários; programas de regularização fundiária e urbanização, de produção para aquisição ou locação e de assessoria técnica; prestação da moradia popular limitada a 20% do salário;
- **Estruturação institucional e financeira do setor habitacional:** criação de uma agência pública em nível nacional; aplicação de recursos orçamentários

a fundo perdido; políticas e projetos habitacionais devem ser implementados pelo município, com descentralização e participação social;

- **Terras da União, Estados e Municípios:** poder público deve adotar, obrigatoriamente, medidas necessárias à identificação e recuperação de terras de sua propriedade e à discriminação das terras devolutas;
- **Política de transportes:** prestação do serviço é monopólio do Estado; vetado qualquer subsídio aos setores privados; aumento de tarifas só com autorização legislativa; gasto com transporte restrito a 6% do salário mínimo, sendo o restante coberto com fundo público;
- **Gestão urbana democrática:** amplo acesso da população às informações e participação na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”; iniciativa popular de lei com 0,5% dos eleitores do município; 5% dos eleitores podem vetar projeto do Executivo; audiências públicas; conselhos democráticos; plebiscitos e referendo popular;
- **Aplicação e implementação dos instrumentos previstos:** possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, de o Ministério Público ou qualquer interessado requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma constitucional; responsabilização penal e civil da autoridade que descumpra os preceitos constitucionais;

Como se vê, o amplo leque de temas tratados na emenda de reforma urbana ia além de propostas cabíveis na Constituição. No entanto, sua amplitude foi essencial para gerar uma espécie de agenda que serviu de referência para a ação do MNRU em todos os debates futuros relacionados à questão urbana e habitacional, como na tramitação do Estatuto da Cidade, leis orgânicas de Estados e municípios e programas de governo.

Essa agenda funcionou como uma referência para o MNRU atuar de forma ampla em diferentes regiões do país. Grande parte dessas propostas, embora não consagrada na Constituição, foi adotada posteriormente tanto em dispositivos legislativos como em políticas públicas, em vários níveis de governo, como veremos na parte final deste artigo.

A negociação do texto constitucional

Como esperado, a Emenda Popular provocou reações dos setores que se opunham à reforma urbana. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* no dia seguinte ao da apresentação da Emenda (20/8/1987), o constituinte Luiz Roberto Ponte

crítico-a, repetindo os argumentos já utilizados na Subcomissão. Segundo ele, a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria apenas 5% “dos recursos necessários para construir uma habitação digna”.

O deputado também defendia que a solução para a moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, cabendo ao governo aportar recursos e subsídios, além de “desapropriar áreas necessárias”. Curiosamente, as teses defendidas em 1987 pelo setor da construção civil foram contempladas, mais de vinte anos depois, no Programa Minha Casa Minha Vida, proposto pelo governo Lula.

A provocação de Ponte não ficou sem resposta. Uma semana depois, a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, professora da FAU-USP e assessora da Ansur, refutou suas afirmações em artigo, argumentando que o baixo custo do solo decorria da localização periférica dos conjuntos habitacionais e que a “retenção especulativa da terra contribui para essa situação”, devendo ser combatida (Folha de S.Paulo 27/8/1987).

A polêmica do MNRU com Ponte se estendeu por vários anos, pois ele obstruiu a tramitação do Estatuto da Cidade, mostrando que a oposição do setor da construção civil ao avanço da legislação urbanística no Brasil era deliberada.

Maricato representou o MNRU no plenário da ANC em novembro de 1987, defendendo a Emenda Popular. No entanto, apenas três constituintes estavam presentes, mostrando que o tema despertava pouco interesse e apoio. Em defesa da reforma urbana, ela argumentou que a retenção de solo urbano ocioso não deveria interessar nem ao capital imobiliário produtivo, “que necessita de terrenos para sua atividade”. Por outro lado, destacou que a aprovação de instrumentos para a regularização fundiária “já seria uma grande reforma” e que a “especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro... O que queremos é um país do século XX. Queremos eliminar o que é arcaico neste país” (Danc- Suplemento, 27/1/1988).

Quando o processo de definição do texto constitucional se afinou, a emenda sofreu oposição do chamado “Centrão”, grupo de deputados que defendeu os interesses dos conservadores e que combateu as propostas progressistas, em todos os temas, em particular as resultantes de emendas de iniciativas populares.

Muitos pontos da Emenda Popular da Reforma Urbana não foram contemplados, o que não surpreendeu, pois a correlação de forças políticas não era favorável. Apesar disso, o MNRU teve vitórias. A mobilização que gerou tornou inevitável a introdução de uma seção de Política Urbana na Constituição (que inexistia na Projeto de Constituição elaborado pelos notáveis) e garantiu que

o princípio da “função social de propriedade” fosse contemplado não apenas como um conceito (como nas constituições anteriores), mas acompanhado de instrumentos que permitissem sua aplicabilidade. Foram instituídos novos instrumentos urbanísticos para combater a terra ociosa e possibilitar a regularização fundiária das áreas particulares ocupadas por favelas, assuntos tratados nos artigos 182 e 183 da Constituição.

Mas esses avanços, por si só limitados, foram ainda atenuados pela introdução, no processo de negociação legislativa, de uma série de etapas sucessivas que precisava ser trilhada até que efetivamente esses instrumentos pudessem gerar efeitos concretos. No artigo 182, estabeleceu-se que era necessária uma lei federal para regulamentar a Constituição (que viria a ser o Estatuto da Cidade) e facultou (ou seja, não exigiu) aos municípios a aplicação desses instrumentos através dos planos diretores (a serem aprovados com maioria qualificada nas câmaras municipais), que deviam definir quando uma propriedade urbana cumpre ou deixa de cumprir a função social, requerendo, em seguida, uma lei municipal específica.

Em relação à regularização fundiária das favelas, o artigo 183 da Constituição instituiu a usucapião para as áreas de propriedade privada ocupadas há mais de cinco anos, sem contestação judicial. Mas foi excluído o uso deste instrumento em áreas públicas, como veremos adiante.

A reconstituição do debate parlamentar, descrito em minúcia por Bassul (2004), base para este relato, nos permite identificar a origem da redação dos artigos 182 e 183, que integram a Seção de Política Urbana.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a estratégia do “Centrão”, que se opunha à inclusão dos instrumentos da reforma urbana, foi criar uma série de obstáculos ou etapas intermediárias para retardar ou adiar definitivamente a aplicabilidade dos dispositivos de combate à especulação imobiliária. Isso explica a verdadeira corrida de obstáculos criada para chegar até a aplicação do imposto progressivo no tempo: lei federal, plano diretor, lei municipal específica, aplicação sucessiva do parcelamento, edificação e utilização compulsórias.

Por outro lado, deve ser ressaltado, ainda, o papel do CNDU, que expressava a tecnocracia do planejamento urbano na introdução do “plano diretor”, inicialmente tratado como “plano urbanístico”, como um instrumento necessário para identificar quando uma propriedade deixa de cumprir a função social, conceito que foi consagrado pela Constituição.

Essa questão é relevante porque o plano diretor não só não estava dentre os instrumentos propostos na Emenda de Iniciativa Popular, como sua introdução

foi muito criticada pelos urbanistas integrantes do MNRU, por ser considerada uma reminiscência do planejamento burocrático e autoritário.

Para Rolnik (1994), “essa solução foi [...] uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana”. O relato detalhado de como se construiu a introdução do Plano Diretor como o instrumento central da política urbana mostra a aliança relatada por Rolnik.

Segundo Bassul (2004), Myriam Portela (PDS-PI) foi a primeira constituinte a propor, ainda na Subcomissão, a introdução do termo “plano diretor”. Outros parlamentares e representantes do setor público e empresarial utilizaram, nas diversas fases do processo constituinte, diferentes termos para se referir ao planejamento urbano, como planejamento do desenvolvimento municipal, controle do uso do solo urbano, ordenamento territorial, planos ordenadores do espaço urbano, planos urbanísticos e plano diretor. No entanto, nenhum deles fez, inicialmente, a vinculação desses “planos” com o princípio da função social da propriedade.

Teria sido o secretário-executivo do CNDU, Gervásio Cardoso, o primeiro a trazer essa formulação. Em depoimento à Comissão da Ordem Econômica (15/7/1987), ele sugeriu um artigo com a seguinte redação: “A propriedade e a utilização do solo urbano obedecerão às exigências fundamentais de ordenação urbana e ambiental expressas nos *planos urbanísticos*, bem como às relativas à habitação, transportes, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana” (Danc - Suplemento, 22/7/1987).

Em seguida, nada menos do que oito constituintes, de cinco diferentes partidos apresentaram emendas idênticas, inspiradas na proposta do CNDU, ao anteprojeto do relator da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, deputado José Ulysses de Oliveira (PMDB-MG), onde aparece uma tênue e indireta vinculação entre o plano urbanístico e a função social da propriedade.

“Art. 1º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito à propriedade imobiliária urbana, *condicionada pela sua função social*.”

“§ 1º A propriedade e a utilização do solo urbano se submeterão às *exigências de ordenação urbana, expressas em plano urbanístico e de desenvolvimento urbano*, bem como em outras exigências específicas, tais como: habitação, transporte, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana.”

Apesar do apoio pluripartidário, a emenda não foi acatada pelo relator, que “tratou a questão urbana pela ótica privatista do Código Civil” (BASSUL 2004).

Finalmente, o texto final veio do constituinte Lúcio Alcântara (PFL-CE), que apresentou, em 13/8/1987, uma emenda ao primeiro Projeto de Constituição, elevando o plano urbanístico à condição de paradigma do cumprimento da função social da propriedade, com a seguinte redação: “a propriedade urbana cumpre sua *função social* quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas em *plano urbanístico* aprovado por lei municipal”.

A proposta de Alcântara foi acolhida pelo relator, Bernardo Cabral, e mantida nas várias versões dos substitutivos, chegando ao texto constitucional como o § 2º do artigo 182, com apenas uma alteração, gerada por uma emenda de última hora do centrão (leia-se por Ponte), que trocou o termo “plano urbanístico” por “plano diretor”.

Foram acolhidas ainda pelo relator duas outras emendas no parágrafo § 2º do artigo 182, que claramente tinham a intenção de retardar a aplicação do imposto progressivo sobre terrenos ociosos. Uma emenda do próprio Alcântara, que introduziu a palavra “sucessivamente” na aplicação dos instrumentos, ou seja, determinou que antes que se cobrasse o IPTU progressivo sobre terrenos ociosos devia-se passar pela etapa de “parcelamento, edificação ou utilização compulsória” e outra, de autoria do “centrão”, que criou a exigência de uma lei federal para regulamentar esses dispositivos. Outra emenda do centrão introduziu a expressão “funções sociais da cidade”, que passou posteriormente a ser utilizada pelo MNRU como alternativa à noção de “direito à cidade”.

A aprovação do texto final resultou de um acordo que aglutinou emendas de inúmeros constituintes de diferentes partidos, que introduziu algumas modificações no texto final, como: a inclusão do “subutilizado” no âmbito do conceito de solo urbano ocioso; a definição de que a lei federal seria ordinária e não complementar (reduzindo o quorum para sua aprovação); a exclusão da condição de “reconhecimento de domínio alheio” como impedimento para as ações de usucapião especial para fins de moradia (indispensável para viabilizar o instrumento); a definição que o transporte coletivo urbano deve ser considerado serviço público essencial “de responsabilidade do Município”; e a proteção à mulher nos casos de posse ou de usucapião. Após esse acordo, ocorreu uma modificação bastante importante: a exclusão dos imóveis públicos da usucapião, o que reduzia enormemente a possibilidade de utilização desse instrumento.

Embora o texto final não tenha agradado ao MNRU, entre outras razões, porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda Popular, havia sido “submetida ao Plano Diretor” (GRAZIA, 2002), o acordo

logrado foi votado pelos parlamentares que apoiavam o movimento. Apenas o constituinte Roberto Campos (PDS-MT), liberal histórico, votou contra o texto. Por outro lado, o texto também descontentou setores conservadores, como a Fiesp, que queria a eliminação da usucapião urbana.

A conciliação obtida entusiasmou o presidente da ANC, Ulysses Guimarães que exclamou: “os senhores líderes fizeram um esforço de composição, de entendimento, não só para que o texto fosse mais escoreito e abrangente, mas que realmente representasse (..) o ponto de vista da sociedade através de (..) uma consagrada maioria do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte” (Danc-Suplemento, 3/5/1988).

Apesar do entusiasmo do dr. Ulysses, o texto não agradou aos defensores da reforma urbana, como se percebe pela análise do jurista Nelson Saule Jr.: “A proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominado “Centrão”, na Assembleia Nacional Constituinte de condicionar (..) a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social à propriedade urbana à existência de uma lei federal e de um plano diretor, continua a produzir efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma reforma urbana nas cidades”.

Abria-se ali, na verdade, uma estratégia de pressão/negociação baseada em pequenos avanços sucessivos. A conciliação obtida no texto constitucional foi simbólica da abertura de um período que se prolongou pelo menos até meados do segundo governo Lula, em que vigorou um processo de busca de consensos progressivos entre os vários setores sociais envolvido na questão urbana, incluindo movimentos sociais, empresários, ONGs, universidades, poder público municipal e sindicatos.

A partir de então, o MNRU, posteriormente denominado Fórum Nacional da Reforma Urbana, atuou de forma a negociar a exaustão suas propostas, no Congresso Nacional, no Executivo e no Conselho das Cidades, quando ele foi criado (2003), logrando obter vitórias expressivas, mas aceitando as regras do mercado capitalista e a conciliação como uma estratégia para avançar posições. A concepção do planejamento urbano como um pacto, forjado em um processo participativo onde pela primeira vez os setores excluídos estariam incluídos, tornou-se uma premissa amplamente aceita pelos movimentos sociais.

Promulgada a Constituição, um longo caminho passou a ser necessário para implementar a reforma urbana: a aprovação de uma lei federal; participação nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais; a intervenção nas políticas

urbanas dos municípios, em especial, nos planos diretores. Em todas essas esferas, o MNRU optou pela mobilização e pressão popular, negociação, pactuação e conciliação. Muito se avançou, mas muito se concedeu.

O papel das administrações municipais inovadoras na construção de uma agenda nacional de reforma urbana (1989-2000)

Nos anos 1990, após a aprovação da Constituinte e enquanto o Estatuto da Cidade tramitava, com obstrução no Congresso Nacional, e a política nacional de habitação continuava desarticulada, os municípios passaram a ser cobrados para enfrentar o problema habitacional. Os prefeitos eleitos em 1988, muitos com um programa progressista e vínculos com os movimentos sociais, foram levados a promover programas habitacionais, independentemente da política nacional, utilizando recursos oriundos de outras origens (fora do SFH) e buscando a parceria com a sociedade organizada para alcançar soluções mais econômicas e com maior qualidade.

Em relação à política urbana, as gestões municipais mais progressistas e alinhadas com o MNRU buscaram colocar em prática os instrumentos inovadores da agenda da reforma urbana. Enfrentando dificuldades jurídicas, pois inexistia a lei federal que a Constituinte determinou, muitas dessas iniciativas foram frustradas, embora tenham sido relevantes para colocar em debate propostas que apesar de não ser aprovadas de imediato, entraram na agenda urbana e deram concretude aos princípios da reforma urbana.

Essa fase pode ser caracterizada como um período de transição, quando os artigos 182 e 183 da Constituição ainda não estavam regulamentados, nem formulada uma nova política habitacional pós-BNH, mas já se construía uma nova agenda para as cidades. De forma mais integrada, como no governo Luiz Erundina em São Paulo, ou propondo programas habitacionais ou novos instrumentos urbanísticos de forma isolada, como muitos municípios fizeram, esse período foi fértil, dando concretude para os princípios da reforma urbana.

A construção de novos paradigmas urbanos e habitacionais

Iniciativas de municípios e Estados, propondo programas habitacionais com pressupostos diversos dos adotados durante o regime militar, foram frequentes nos anos 1980 e 1990. Teve início uma nova fase na política habitacional, que

pode ser denominada de *pós-BNH* e que incorporou, na prática, vários princípios defendidos pelo MNRU.

Foi também uma fase de transição entre o fim do BNH e a estruturação de uma nova política, vazia que foi ocupado, ainda que de forma fragmentária, por municípios e Estados, que desenvolveram programas alternativos, baseados nos princípios da reforma urbana.

Após a centralização e homogeneização que caracterizou a política habitacional do regime militar, com a nova Constituição, a habitação tornou-se uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. A crescente mobilização dos movimentos sociais ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a democratização e as eleições diretas tornaram o poder local o principal interlocutor das organizações populares no equacionamento das demandas sociais. Acentuou-se a tendência de descentralização da política habitacional, proposta presente na Emenda da Reforma Urbana.

Nesse contexto, emergiu um amplo conjunto de experiências municipais e estaduais inovadoras, com heterogeneidade e diversidade, embora de baixo impacto quantitativo, em decorrência da própria ausência de uma política nacional e de escassez de financiamento e de repasse de recursos federais.

Nessa fase, surgiu uma safra de programas que adotaram pressupostos inovadores, como: utilização de recursos orçamentários, permitindo maior foco em programas sociais; diversidade de soluções e programas habitacionais; estímulo a processos participativos e autogestionários; parceria com a sociedade organizada; reconhecimento à cidade real e a articulação entre empreendimentos habitacionais e a política urbana.

Esses pressupostos gradativamente foram se tornando parte integrante da agenda do Movimento da Reforma Urbana, representando uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional. Nessa perspectiva, se consolidaram programas alternativos, como urbanização e regularização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução, intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais e assistência técnica e jurídica para a população de baixa renda em questões ligadas a moradia.

Aos poucos, essas iniciativas se tornaram referências não apenas para as gestões municipais mais progressistas, mas também exerceram influência sobre outros municípios e sobre o próprio governo federal. Quando o SFH recuperou sua capacidade de investimento durante o governo FHC, os novos programas

do FGTS eram mais flexíveis e privilegiavam o crédito direto para o usuário final, como a Carta de Crédito Individual ou Associativa e programas que dialogavam com a cidade real, o Pró-Moradia e o Pró-Saneamento. Esses programas, no entanto, ficaram limitados devido ao rigor na concessão de crédito que dificultou fortemente o acesso a ele para a população de baixa renda e para o poder público.

Esse movimento renovador nas gestões municipais surgiu durante a luta pela redemocratização, antecedendo a criação do MNRU. A administração do arquiteto e urbanista Dirceu Carneiro, em Lages (SC), entre 1976 e 1982, foi uma das primeiras que ensaiou novos princípios democráticos em gestões municipais. Embora ainda estvéssemos em plena ditadura, a prefeitura de Lages realizou “uma prática democrática fundada em um estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo, dos diretamente interessados nas decisões, constituem a característica fundamental” (TRAGTENBERG, 1980).

A experiência de Carneiro, amplamente divulgada no momento em que a luta pela democratização ganhava enorme força, funcionou como uma espécie de exemplo de novas práticas de gestão e de implementação de políticas públicas baseadas na participação e nas iniciativas populares, em contraposição à centralização e autoritarismo que vigorava no regime militar (ALVES 1981).

A partir de 1983, os primeiros governadores eleitos diretamente e que faziam oposição ao regime militar, como Franco Montoro (SP) e Leonel Brizola (RJ), iniciaram programas habitacionais alternativos ao modelo do BNH. Brizola (1983-6) lançou um programa de urbanização de favelas, que marcou um ponto de inflexão nas práticas de remoção que caracterizaram o regime militar. Programa semelhante, mas de menor dimensão, foi implementado por Mário Covas, prefeito de São Paulo (1983-5). Essas iniciativas estavam vinculadas ao princípio “terra para quem nela mora”, incorporado pelo MNRU e um dos pilares da reforma urbana.

Covas lançou um plano habitacional que incluía, além de intervenções em favelas, a melhoria em cortiços, o apoio à autogestão e mutirão e à produção de lotes urbanizados, inovando sobretudo no que se refere à ação do poder público na cidade real (Prefeitura do Município de São Paulo, 1983 e 1986).

O Governo de São Paulo, por sua vez, criou através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH), um programa descentralizado em parceria com municípios e organizações comunitárias, buscando produzir moradias a baixo custo, em sistema de mutirão. Ao mesmo tempo, associações comunitárias, vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), propunham a

adoção do mutirão e autogestão como uma alternativa de política habitacional, viabilizando alguns projetos em parceria com o governo (BONDUKI 1991, BISILLIAT-GARDET, 1990).

Embora essas iniciativas tenham sido de pequena escala, foram sementes importantes. Realizadas com recursos orçamentários, elas previam subsídio, participação popular, dialogavam com a cidade real e propunham a diversidade como forma de enfrentar o problema da moradia. Posteriormente, em 1989, o governador Orestes Quéricia (SP) elevou em 1% a alíquota do ICMS, destinando todo o acréscimo para habitação social, o que permitiu uma forte ampliação dos recursos orçamentários destinados à produção habitacional, mas nesse caso não houve o mesmo caráter inovador das experiências anterior.

Na gestão Luiza Erundina (1989-1992), o município de São Paulo se destacou como um laboratório de experiências alternativas, colocando em prática e qualificando o ideário da reforma urbana.

Além do inovador Plano Diretor, que será tratado adiante, o programa lançou as bases para a formulação de uma nova política habitacional, com gestão participativa e diversidade de programas. Essa nova concepção se materializou em 250 projetos agregados em programas alternativos, como o mutirão autogerido, a urbanização de favelas, a intervenção em cortiços e áreas centrais, e a assistência jurídica (BONDUKI, 1991 e 1992; MARICATO, 1991).

A concepção de que a política habitacional – além de atender a uma demanda social – poderia ser um instrumento de reforma urbana tornou-se uma realidade, antes que os novos instrumentos urbanísticos pudessem ser utilizados. Uma massiva desapropriação de glebas e terrenos vazios, que alcançou 4 milhões de m², situados em áreas dotadas de infraestrutura, inclusive nos bairros centrais, introduziu uma nova lógica de inserção urbana, que rompeu a tradicional localização periférica de grandes conjuntos (MARICATO, 1993; BONDUKI 1993 e 2000).

Desapropriando vazios urbanos, o programa habitacional contribuía com os objetivos da política urbana, propostos pelo Plano Diretor de 1991 (não aprovado) que combatia a especulação com terras ociosas. Ganhava a cidade e ganhavam os empreendimentos habitacionais. Os custos de infraestrutura eram reduzidos, aproximava-se a moradia do local de trabalho, com um melhor aproveitamento das redes de serviços, equipamentos urbanos e linhas de transporte coletivo, e evitava-se o surgimento de bairros dormitórios.

Conjuntos de menor dimensão, com uma arquitetura de qualidade e adequada inserção urbana, foram projetados com a participação dos futuros mo-

radores, previamente definidos em instâncias participativas (Fóruns Regionais de Habitação).

Para dar segurança jurídica e condições urbanas básicas aos moradores em assentamentos precários, foi colocado em prática um ambicioso programa de regularização fundiária e urbanização das favelas e loteamentos clandestinos. Em 1989, foi enviado à Câmara Municipal um Projeto de Lei de Concessão do Direito Real de Uso em 130 favelas, que gerou muito debate e controvérsias, mas que sequer foi colocado em votação, mesmo após a gestão ter proposto a criação de novos parques com área equivalente à área regularizada para fins de moradia. Essa postura mostra as dificuldades para garantir pequenos avanços em relação à função social da cidade.

Por outro lado, nas favelas excessivamente densas, que não permitiam a urbanização sem remoção, optou-se pela reconstrução integral com verticalização, mantendo-se a população na mesma área onde já morava. Essa alternativa, que evitou, por exemplo, a remoção de moradores das favelas Água Branca e Minas Gás, inspirou o Projeto Cingapura, implementado na gestão seguinte, do prefeito Paulo Maluf, embora sem a mesma qualidade projetual e participação social que caracterizou a gestão Erundina.

Outro programa inovador fortemente alinhado com os princípios da reforma urbana realizado em São Paulo no início dos anos 1990 foi o voltado para cortiços e produção de moradia nas áreas centrais. Embora sem grande alcance quantitativo, os primeiros empreendimentos realizados nessa perspectiva mostraram que era possível romper com a lógica periférica dos conjuntos de habitação social, garantindo na prática o direito à cidade, na sua acepção mais ampla.

Essas experiências pioneiras serviram como exemplo e foram fundamentais para o avanço da luta pela moradia no centro, que na segunda metade da década de 1990 ganhou grandes dimensões com dezenas de ocupações de edifícios vazios. Essas mobilizações tiveram grande impacto e reforçaram a percepção da sociedade de que era necessário instituir instrumentos para combater a especulação com imóveis ociosos.

A ação de habitação social de São Paulo foi a mais ampla em termos de diversidade de programa, da quantidade de empreendimentos e da contundência das iniciativas, enquanto parte do ideário da reforma urbana. No entanto, não foi isolada, inserindo-se em um ciclo de iniciativas municipais e estaduais que, em todo o país, formularam programas alternativos.

A opção de evitar a remoção dos moradores de favela para áreas distantes tornou-se uma recomendação e várias prefeituras de diferentes perspectivas ideoló-

gicas adotaram programas de urbanização de favelas. Em São Paulo, a administração Paulo Maluf (1993-6) priorizou a substituição de favelas por conjuntos habitacionais na própria área, através do Projeto Cingapura, sua principal ação habitacional, que representou o reconhecimento dos setores conservadores de que manter os moradores na própria área ocupada era a melhor solução para a questão. (PMSP –Cingapura: o Encontro de São Paulo com a cidadania)

Na mesma perspectiva, mas com outra concepção urbanística, na cidade do Rio de Janeiro, em outra administração conservadora (César Maia), foi implementado o Programa Favela-Bairro, o maior programa de urbanização de favelas até aquele momento, que consolidou a tese de que a urbanização é a melhor alternativa para enfrentar o problema dos assentamentos urbanos precários (DUARTE SILVA e BRASILEIRO, 1996; JAUREGUI, 2012).

Em nível federal, essa perspectiva também ganhou grande protagonismo. Nos governos Itamar Franco (1992-1994) e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram implementados os programas Habitar Brasil-BID e Pró-Moradia, que financiaram inúmeros projetos de urbanização dos assentamentos precários em todo o país.

Além dos já citados programas de São Paulo e Rio de Janeiro, financiados pelo governo federal, poderia ser citado o programa de urbanização de assentamentos precários do Estado da Bahia – Viver Melhor, que incluiu o projeto de urbanização da área conhecida como Novos Alagados (Salvador), envolvendo tanto a construção de unidades novas como o aterramento e urbanização de extensa área de palafitas, ações que se combinaram com iniciativas de ONGs e organizações internacionais (Governo do Estado da Bahia 1998; Alianças de Cidades, 2008).

Experiências semelhantes foram desenvolvidas em inúmeras cidades brasileiras (Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André, Santos, etc.), significando reconhecimento da cidade real e abandono da ideia de que seria possível remover as favelas para conjuntos habitacionais distantes, antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

A experiência realizada em Santo André (1997-2008), ganhou destaque por propor a chamada “urbanização integrada”, uma intervenção que não se reduz à mera implantação de infraestrutura na favela, mas introduz uma série de serviços e equipamentos visando criar condições para que a população moradora eleve seu nível de vida em um amplo conjunto de aspectos.

Viabilizar empreendimentos de habitação social na área central foi outra inovação do período. A partir do exemplo dos projetos-piloto desenvolvidos

em São Paulo (1989-1992), que mostrou a viabilidade desse tipo de programa a custos compatíveis com o auferido em empreendimentos tradicionais, desenvolveu-se a concepção de que esse tipo de empreendimento, que garante o direito ao centro, traz enormes vantagens para a cidade, como a redução da necessidade de transporte, a mistura de classes e usos no tecido urbano, e a utilização racional da infraestrutura e equipamentos instalados.

Inicialmente visto como utópico, a partir de meados dos anos 1990, passou a ser defendido pelos movimentos de moradia e por alguns segmentos do poder público, na perspectiva de mostrar que era possível romper a histórica segregação urbana, que expulsou os mais pobres para a periferia.

No Rio de Janeiro, o Programa Novas Alternativas desenvolveu na segunda metade dos anos 1990 alguns projetos de reabilitação de antigos cortiços, na perspectiva de viabilizar projetos habitacionais na área central, onde uma grande quantidade dos imóveis estava subutilizada ou abandonada (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 2003).

Essas experiências pioneiras funcionaram como efeito-demonstração para o movimento de moradia, que avançou na luta não só pelo direito à habitação, como pelo direito à cidade. A partir de 1996, a ocupação de prédios vazios nos centros históricos passou a ser frequente, inicialmente em São Paulo e, em seguida, nas principais cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife.

A criação, em 1999, pelo governo federal do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) deu alento a essa perspectiva, pois abriu a possibilidade de financiar intervenções nas áreas centrais, embora este tipo de empreendimento tenha sido inexpressivo do ponto de vista quantitativo, pois menos de 1% das unidades financiadas pelo PAR foi dessa modalidade (MALERONKA, 2004).

Em 1996, vários programas dessa nova etapa foram selecionados como práticas bem-sucedidas para ser incluídos no Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, o que ajudou a consolidar a nova forma de enfrentar o problema habitacional (BONDUKI, 1996a).

As experiências municipais e estaduais, realizadas com recursos próprios mostraram aos movimentos de moradia que era fundamental lutar para que a União disponibilizasse recursos orçamentários para financiar a produção de habitação de baixa renda.

Assim, em 1991, através de um projeto de lei de iniciativa popular, com um milhão de assinaturas, os movimentos apresentaram ao Congresso Nacional a

proposta de criação de um Fundo Nacional de Moradia (PAZ 1998). Essa ideia foi baseada nos programas que vinham sendo desenvolvidos em São Paulo, financiados pelo Funaps, um fundo de habitação da Prefeitura que desempenhava papel relevante nas iniciativas alternativas e inovadoras implementadas pela administração Luiza Erundina (1989-1992). Essa foi uma das primeiras ações que buscaram criar instrumentos nacionais capazes de garantir a universalização do direito à moradia.

As tentativas de implementar novos instrumentos urbanísticos pela reforma urbana sem a regulamentação da Constituição

As gestões municipais comprometidas com a agenda da reforma urbana buscaram nos anos 1990 implementar novos instrumentos de planejamento. Essa postura era coerente com o que estabelecia a Constituição de 1988, que reconheceu a competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo, sendo inclusive obrigada a elaborar o plano diretor, instrumento cuja importância cresceu com o papel que passou a ter de determinar as condições que os imóveis devem garantir para cumprir a função social da propriedade,

Conforme Rolnik (2002), que foi diretora de planejamento da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de São Paulo (1989-1992), “houve um esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras no sentido de incorporar nas leis orgânicas e planos diretores novos instrumentos que intervissem sobre o mercado de terras, de forma a ampliar seu acesso para setores populares”.

No período, ocorreram inúmeras experiências, com resultados muito diferenciados na aplicação de novos instrumentos. A maior parte foi frustrante, seja pelas dificuldades políticas para aprovar leis avançadas, seja por esbarrar na interpretação de que a aplicação desses novos instrumentos exigia regulamentação por lei federal.

A instituição de zonas ou áreas especiais de interesse social (ZEIS ou AEIS), sobretudo quando restritas à regularização fundiária de assentamentos precários, obteve sucesso em alguns municípios, pois embora fosse uma inovação no âmbito das leis de uso e ocupação, não dependia da regulamentação federal (embora tenha sido posteriormente prevista pelo Estatuto da Cidade), sendo mais difícil contestá-la pelo Judiciário.

Já os planos diretores que buscaram introduzir instrumentos inovadores relacionados com a função social da propriedade, como imposto progressivo no tempo, edificação compulsória, solo criado, entre outros, além de sofrer opo-

sição política, eram facilmente contestados no Judiciário, pois se entendia que eles não eram autoaplicáveis, requerendo a regulamentação federal, conforme o §4º do artigo 182 da Constituição.

Vários municípios, como “Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Santos (SP), Diadema (SP) e São José dos Campos (SP) lograram, por diferentes caminhos, reduzir os preços de terra urbana bem localizada e, assim, ampliaram as possibilidades de regularização fundiária e de acesso à moradia para a população de baixa renda” (Bassul 2004). A criação das ZEIS estava, inicialmente, vinculada à criação de regras mais flexíveis, como simplificar as normas de parcelamento, reduzir as áreas mínimas dos lotes ou a largura das vias, de modo a facilitar a urbanização e regularização de assentamentos precários.

Outro tipo de ZEIS buscava afastar o interesse do mercado, reservando áreas para a produção de habitação de interesse social, como, por exemplo, proibir o remembramento de lotes ou estabelecer um padrão de moradia popular. O objetivo era reduzir os preços nessas áreas, evitando a periferização dos projetos habitacionais (BONDUKI 1996; HEREDA et al., 1997; BOTLER e MARINHO, 1997; Revista Pólis nº 29, 1997; Revista Pólis nº 27, 1996; MOURAD, 1999).

O caso do Plano Diretor de São Paulo, formulado na gestão Luiza Erundina e enviado à Câmara Municipal em 1991, é exemplar dos avanços que se buscou fazer e das dificuldades políticas encontradas. O plano foi uma espécie de laboratório para a introdução de novos pressupostos propostos pelo Movimento da Reforma Urbana, não só na metodologia de elaboração como na tentativa de inclusão de instrumentos urbanísticos. O processo participativo, incluindo os debates públicos e a tentativa de pactuação transparente (que não logrou os resultados esperados), foi uma das marcas importantes desse processo.

Por outro lado, a proposta introduziu inúmeras inovações urbanísticas que, embora estivessem pouco detalhadas e talvez fossem de difícil implementação, significaram um esforço para superar a lógica do planejamento urbano tradicional, expressando uma das posições presentes no MNRU (Prefeitura do Município de São Paulo, 1991).

Entre as principais novidades incluídas nesse plano podem ser citadas:

- a regulamentação do solo criado, com um coeficiente de aproveitamento único igual a 1 (um) para toda a área adensável da cidade, exigindo o pagamento da outorga onerosa para autorizar a construção em coeficientes superiores, limitados aos estoques por áreas definidos no próprio plano;

- os recursos da outorga onerosa seriam destinados a um Fundo de Urbanização, prioritariamente para as ZEIS;
- a criação de quatro tipos de ZEIS: para a regularização e urbanização de favelas; para a regularização de loteamentos clandestinos; para terrenos vazios e para áreas ocupadas por cortiços. Nas ZEIS, o coeficiente 1 podia ser ultrapassado, sem o pagamento da outorga onerosa;
- a regulamentação de instrumentos para combater a retenção especulativa de terrenos ociosos, como a edificação e parcelamento compulsórios e o imposto progressivo. Para a aplicação desses instrumentos, no entanto, se exigia uma lei municipal específica;
- a regulamentação da Operação Urbana, com estoque próprio de área edificável, fundo de urbanização vinculado à operação e destinado a implementar um plano de obras públicas, que deveria incluir o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora na área.

O projeto de lei foi enviado ao Legislativo, após um processo de debate que incluiu 60 entidades, mas apesar do enorme esforço para pactuar um acordo que possibilitasse sua aprovação, sofreu forte oposição do setor imobiliário e não foi colocado em votação. De qualquer maneira, foi uma iniciativa que lançou propostas novas, buscando implementar parte significativa do que havia sido proposto na Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana.

É notável a previsão de operações urbanas, com características muito semelhantes às que foram aprovadas no Estatuto da Cidade, em uma proposta de plano diretor que, na época, era tido como bastante avançado do ponto de vista da agenda da reforma urbana. Evidentemente, isso revela as tentativas de pactuação com o mercado, aspecto que esteve presente em todas as aprovações de legislações avançadas no país.

Mas também é preciso observar que as operações urbanas, assim como as interligadas, apareciam para as gestões progressistas com uma alternativa de captação de recursos para enfrentar os enormes desafios sociais e urbanos acumulados nas cidades. Com o olhar nesse aspecto, a gestão Erundina, mesmo sem conseguir aprovar o PD, teve sucesso na aprovação e captação de recursos na Operação Urbana Anhangabaú, a primeira realizada em São Paulo (e provavelmente no país).

Outros municípios, como Santo André, Angra dos Reis, Natal, Franca e Rio de Janeiro, também propuseram planos diretores nesse período, com maior ou menor inovação na metodologia e na inclusão de instrumentos urbanísticos da

reforma urbana. Em vários casos, esses planos não lograram aprovação e, em outros, foram aprovados, mas os instrumentos não foram regulamentados.

Ocorreram ainda, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, várias tentativas de introduzir o solo criado, através da cobrança de contrapartidas para que empreendimentos imobiliários pudessem ultrapassar o permitido nas leis de zoneamento, através de instrumentos como as operações interligadas ou operações urbanas.

Esses instrumentos situavam-se no tênue limite entre o que interessava ao mercado, a flexibilização das leis de uso e ocupação do solo e o que pretendia a reforma urbana, a recuperação da mais-valia gerada pelos investimentos públicos. A polêmica em torno do caráter nefasto ou positivo do uso desses instrumentos foi intensa no âmbito do próprio movimento da reforma urbana, e permanece até hoje.

Como sintetiza Bassul (2004), “as operações interligadas (OI), consistiam em uma autorização especial dada pela prefeitura para que o proprietário de determinado lote pudesse valer-se de padrões urbanísticos mais flexíveis e, em troca, construísse e doasse, ao poder público, habitações de interesse social para atender à população favelada”.

Em São Paulo, as operações interligadas foram criadas em 1986, ainda na gestão Jânio Quadros na Prefeitura de São Paulo, com o nome de Lei do Desfavelamento. Originalmente, ela permitia que um empreendedor fosse autorizado a ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona onde se situava, desde que aprovado em uma comissão instalada na Secretaria de Planejamento, se, em contrapartida, construísse moradias de interesse social destinadas a moradores de favelas que se pretendia remover, em valor equivalente aos benefícios recebidos.

Posteriormente, o instrumento foi alterado, permitindo-se que o empreendedor depositasse a contrapartida em um fundo destinado exclusivamente a apoiar projetos habitacionais (Funaps). Estabeleceram-se critérios mais rígidos para a concessão dos benefícios e mais objetivos para a definição da contrapartida, que chegou a alcançar cerca de 80% dos ganhos que as novas regras de uso e ocupação do solo permitiam.

Segundo Bonduki (1996b), na gestão Erundina, os ganhos financeiros foram significativos. Os recursos obtidos possibilitaram a construção de 6.927 unidades de HIS e foram responsáveis por cerca de 30% dos investimentos realizados em habitação social com recursos próprios do município, ou seja, excluindo-se os financiamentos do FGTS. Não foi pouco, considerando que a

intervenção habitacional desse período foi a maior realizada, até então, com os recursos próprios de um município no Brasil.

Independentemente da polêmica, o caráter social ou meramente imobiliário sobre o instrumento, no âmbito do movimento da reforma urbana, ele foi contestado juridicamente por outras forças políticas, interessadas em evitar qualquer mudança no zoneamento, e considerado inconstitucional pelo Supremo em 1996, com o argumento de que alterações na lei de uso e ocupação do solo apenas podiam ser feitas através de lei aprovada na Câmara Municipal com maioria qualificada. Assim, sua aplicação foi suspensa.

Muitos consideram que essa decisão, que inviabilizou uma flexibilização do zoneamento sem uma regulamentação federal e municipal do solo criado, foi o estopim que levou o setor imobiliário a destravar a aprovação do Estatuto da Cidade, pois ele seria o caminho para instituir regras claras e seguras que possibilitassem oportunidades para o mercado imobiliário.

O debate sobre as vantagens e riscos desse tipo de instrumento foi intenso no período, como foi mostrado pelo Grupo de Trabalho relativo às Operações Interligadas no Rio de Janeiro (Revista Pólis nº 29 1997). O instrumento era apoiado por alguns, por ser eficiente na reapropriação de mais-valias; por permitir flexibilizar normas urbanísticas obsoletas; por ser um mecanismo redistributivo que gerava recursos para políticas sociais e dispunha de controle social, ao contrário de procedimentos tradicionais que promoviam alterações sem conhecimento público.

Já os críticos argumentavam que esses instrumentos eram “promotores do mercado, pois geravam condições especiais relacionadas a cada terreno, burlando a lei”. Por outro lado, não seriam efetivamente redistributivos pois “geram recursos extraordinários, que são compartilhados entre o poder público e os empreendedores”. E finalmente, afirmavam que “a publicização não evitava o arbítrio e favorecimento” (GT/OI-RJ, 1997).

De uma maneira geral, as críticas apontavam para o fato de que os maiores bônus ficavam com os empreendedores e os ônus com o poder público. Como conclui o GT/OI-RJ, se a outorga onerosa do direito de construir (solo criado) ou de alterações de uso, excedentes em relação às regras gerais do zoneamento forem desproporcionalmente vantajosas em comparação com as contrapartidas exigidas dos beneficiários, ofendem-se “os princípios éticos que norteiam as ideias de justiça e legalidade”.

Daniel Wilderode (1997), que analisou as operações interligadas em São Paulo, vai na mesma direção, ao concluir que “a construção de moradias popu-

lares, em quantidades inexpressivas, não compensaria o superlucro obtido pelo empreendimento interligado”.

O fato é que tanto as operações interligadas, como as urbanas testadas nesse período que antecedeu a aprovação do Estatuto, foram experiências de aplicação da outorga onerosa, concretizando na prática o “solo criado”, com uma contrapartida que os empreendedores privados começaram a pagar para obter alterações no uso e ocupação do solo, que tradicionalmente eram feitas por mudança na legislação processadas de maneira obscura nos legislativos municipais.

As vantagens ou desvantagens, do ponto de vista público, desses instrumentos dependem fundamentalmente da maneira como eles são regulamentados pelo Legislativo e geridos pelo poder público, podendo-se obter melhores ou piores resultados. Nosso objetivo aqui não é fazer uma avaliação específica sobre a aplicação desses instrumentos, mas apenas mostrar que nesse período que antecedeu a aprovação do Estatuto e o novo ciclo de planos diretores que o sucedeu foram testadas formulações que permitiram, no momento seguinte, propor legislações mais sofisticadas que permitiram maior resultado do ponto de vista social.

Finalmente, cabe um breve comentário sobre as experiências de gestão baseadas no orçamento participativo que, embora não estivessem diretamente ligadas somente a questões urbanas, se relacionavam com a democratização da gestão e controle social, aspectos essenciais da agenda do MNRU.

A elaboração participativa do orçamento, que tradicionalmente era realizada exclusivamente pela tecnocracia estatal e cujas decisões políticas ficavam restritas a esferas do Executivo e Legislativo, representou um dos paradigmas mais importantes das gestões democráticas populares.

Porto Alegre protagonizou a experiência mais notória, que se tornou mundialmente conhecida e premiada, obtendo inclusive o 1º lugar entre as práticas bem-sucedidas no Habitat II, realizado em 1996 em Istambul (UTZIG e GUIMARÃES, 1996).

Com o sucesso e difusão do processo, inúmeros municípios adotaram a proposta, que durante esse período tornou-se uma referência para se identificar uma boa gestão. Até mesmo gestões mais conservadoras admitiram sua aplicação, embora, geralmente, o instrumento tenha sido utilizado mais como propaganda do que como uma efetiva transferência de poder para as instâncias de participação.

A repercussão do orçamento participativo foi tal que a lei aprovada do Estatuto da Cidade incluiu a proposta como um dos instrumentos de planejamento

municipal, mostrando como as experiências de gestão municipal implementadas nesse período entre a Constituição e a aprovação do Estatuto da Cidade acabaram por influenciar a lei federal.

O exemplo mostra como as experiências municipais bem sucedidas foram relevantes para criar um ambiente mais propício ao debate e ao convencimento público que foram fundamentais para a aprovação do Estatuto. Mesmo que nesse período muitas tentativas de aplicar instrumentos como o imposto progressivo no tempo, solo criado e mesmo versões mais avançadas de plano diretor tenham se frustrado, essa experimentação “foi decisiva para que o projeto de Estatuto da Cidade vencesse resistências e superasse reações”, como afirmou Bassul (2004).

Para alguns dos principais protagonistas da reforma urbana, como Grazia de Grazia, que foi coordenadora do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulação que sucedeu o MNRU nos anos 1990, as práticas implementadas pelas gestões municipais representavam conquistas em direção à universalização do direito à cidade, “por meio da construção coletiva de leis, políticas, programas e práticas sociais em todos os níveis da Federação” (GRAZIA, 2002).

As experiências inovadoras concretas implementadas por algumas gestões municipais nos anos 1990, em aspectos como gestão participativa, programas habitacionais, aplicação de instrumentos para recuperar a mais-valia urbana e regularização fundiária de assentamentos precários, contrariam a ideia de que, após a Constituição de 1988, o que se obteve foi apenas um avanço legal, pois “na gestão das cidades, esse avanço não foi efetivado” (MARICATO, 2000, p. 181 e 185). Se mais não se avançou foi porque não houve força política ou determinação dos governos progressistas, cada vez mais contaminados pelas políticas de “governabilidade”, para colocar em práticas os instrumentos e os programas relacionados à reforma urbana. Se muito se obteve antes da aprovação do Estatuto, muito mais poder-se-ia conseguir após sua aprovação.

Pactuação política e a aprovação do Estatuto da Cidade (1989-2001)

O Estatuto da Cidade, aprovado pelo Congresso Nacional em 2001 depois de onze anos de tramitação de um projeto de lei do senador Pompeu de Souza, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, representou um passo fundamental para dar aos municípios brasileiros instrumentos ca-

pazes de regular o uso do solo urbano, na perspectiva de combater a retenção de imóveis ociosos e de criar condições para planejar seu crescimento, embora nem tudo o que se tentou incluir nessa lei tenha se viabilizado politicamente.

No período, o MNRU se transformou em um fórum de entidades, passando a se denominar Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Segundo Grazia (2002), “em 1992 consolida-se o FNRU na participação das atividades paralelas da sociedade civil na ECO-92. Realiza o Fórum Internacional pela Reforma Urbana e elabora em conjunto com redes internacionais o Tratado por Vilas, Povoados e Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”.

Embora alguns considerem que o FNRU nos anos 1990 tenha se focado excessivamente nos aspectos e na disputa jurídica, o fato é que ele teve uma atuação essencial no Congresso Nacional, em uma difícil negociação do Estatuto da Cidade. “O FNRU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão/negociação com os deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de Desenvolvimento Urbano que fundamentalmente regulamentasse os artigos 182 e 183 conquistados na Constituição” (GRAZIA, 2002). Por outro lado, o FNRU buscou consolidar a plataforma da reforma urbana em âmbito nacional, difundindo seus princípios nos municípios, que gradativamente foram incorporando essa visão nas suas políticas habitacionais, fundiárias e de gestão urbana.

O processo que garantiu a aprovação do estatuto iniciou-se poucos meses após a aprovação da Constituição, em junho de 1989, quando o senador Pompeu de Souza (PMDB-RJ) apresentou um Projeto de Lei do Senado (PLS 181/1989), intitulado Estatuto da Cidade.

Pompeu não era originalmente um parlamentar ligado à questão urbana. Professor e jornalista do Rio de Janeiro, foi eleito senador constituinte e convidado para assessorá-lo José Roberto Bassul, arquiteto e urbanista de Brasília, que era vice-presidente do IAB-DF e membro do Sindicato dos Arquitetos. Talvez por essa razão, o senador se aproximou da questão urbana, tendo proposto, por exemplo, que Brasília tivesse um plano diretor participativo e que os moradores de favelas fossem assentados na cidade e não no seu entorno, como pretendia o Governo do Distrito Federal (BASSUL 2004).

Segundo Bassul, o texto do PLS 181/89 foi elaborado por Eliane Cruxên Maciel e Everaldo Macedo, integrantes da Consultoria Legislativa do Senado Federal, tendo contado com a contribuição dele próprio, que sugeriu, por exemplo, o nome de Estatuto da Cidade, e da arquiteta Suely Franco Netto Gonzales, professora da Universidade de Brasília (UnB), entre outros profissio-

nais da área. Aparentemente, a formulação desse texto teve participação mais ativa de profissionais de Brasília.

O projeto original do Estatuto da Cidade era bem diferente do aprovado pelo Congresso doze anos depois, sendo bem mais detalhado, com 72 artigos. Pompeu de Sousa afirmou, na justificativa, pretender conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.

Sem entrar em detalhes, pode-se dizer que, de uma maneira geral, o projeto original do senador era, em relação ao texto final aprovado em 2001, mais avançado em alguns aspectos relacionados ao ideário da reforma urbana e mais tímidos em outros, sobretudo no que se refere a sua operacionalização.

Ele tinha um capítulo específico estabelecendo os requisitos para o cumprimento da *função social da propriedade* e, nesse aspecto, era bem mais radical que o texto final do estatuto, pois enquadrava em abuso do direito de propriedade a “recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes, salvo nos casos excepcionados no Plano Diretor” (art. 8º, II).

Já no que se refere à “recuperação de investimentos públicos de que resultasse valorização imobiliária”, a proposta de Pompeu era ambígua, pois o projeto não previu explicitamente a outorga onerosa, instrumento que integra o estatuto. No entanto, ele propunha o coeficiente de aproveitamento 1 (um) para todos os terrenos urbanos do país, enquanto não fosse aprovado o plano diretor. Ao propor essa regra, ele, de certa forma, cria um parâmetro nacional para o posteriormente denominado coeficiente de aproveitamento básico, o que seria um grande avanço, pois os municípios sempre tiveram grande dificuldade política em incluir esse coeficiente em suas legislações municipais.

O mesmo pode ser dito em relação à transferência do direito de construir, que também não constava do PLS, embora nas suas diretrizes constasse a proposta de estabelecer a compensação ao proprietário de imóvel considerado de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico. No texto aprovado em 2001, não apenas se incluiu o instrumento, mas se avançou nas possibilidades de sua aplicação, que foram estendidas para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e de implementação de programas de regularização fundiária e de construção de habitação popular.

Em relação à regularização fundiária de assentamentos ocupados por população de baixa renda, o projeto de Pompeu de Souza previa, sem assumir essa denominação, a concessão de uso especial em áreas públicas ocupadas há mais de dois anos. Por outro lado, reduzia a possibilidade de obtenção da usucapião para fins de moradia, “ao estabelecer que o instituto fosse inaplicável, não apenas nas áreas de domínio público, como impõe a Constituição, mas também nas áreas de preservação ambiental” (o que acabou incluído no texto aprovado) e “naquelas em que o plano diretor assim determinar”, o que poderia levar a uma “grande limitação para a aplicação do instrumento.” (BASSUL, 2004). Ela já garantia a possibilidade de aplicação da usucapião nos casos de ocupações coletivas, que foi incorporada à lei aprovada.

Outro dispositivo avançado do projeto se referia à vinculação entre o valor reconhecido pelo proprietário para base de cálculo do IPTU ou ITR como a referência para a avaliação do imóvel em caso de sua desapropriação. Se a regra prevalecesse, as desapropriações seriam barateadas e os proprietários seriam estimulados a aceitar a “correção” dos valores venais, comumente subavaliados, sob o risco de receberem indenização reduzida.

O projeto de Pompeu de Souza se alongou em demasia nos dispositivos destinados a regular a elaboração, o conteúdo e a implementação dos planos diretores, assumindo uma feição excessivamente técnica. Apesar de um detalhamento exagerado e desnecessário para uma lei federal, que interferia na competência municipal e desconsiderava a diversidade da rede urbana brasileira, a precisão de alguns dispositivos para garantir maior controle social nas decisões municipais teria sido muito positiva.

Por exemplo, ele propôs que os municípios estabelecessem uma gestão democrática para elaborar o plano diretor, por meio de uma representação tripartite (organizações populares, empresariais e do poder público), com igualdade de direito a voz e voto. Previa, ainda, a responsabilização penal e civil dos prefeitos se o plano diretor não fosse implementado adequadamente. São dispositivos que seriam muito úteis para evitar posturas autoritárias na elaboração do plano e desvios na sua implementação. Na mesma linha, o projeto propôs mudanças no CNDU, propondo uma composição tripartite (organizações populares, empresariado e poder público).

Finalmente, cabe uma referência à avançada proposição sobre a constituição de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, tema que desapareceu por completo no Estatuto da Cidade aprovado. O projeto propunha que um dos municípios integrantes da região metropolitana, estabelecida por lei estadual,

fosse designado Município Metropolitano e que seu prefeito dirigiria toda a região, coordenando as ações administrativas, o planejamento conjunto e a canalização dos recursos para os programas de interesse comum, em um amplo leque de competências.

O prefeito contaria com o apoio (e controle) de um conselho deliberativo, composto por delegados eleitos pelos municípios componentes e se propunha a obrigatoriedade de participação popular e controle social nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

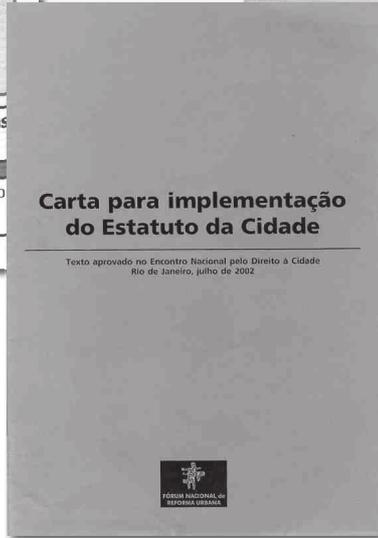
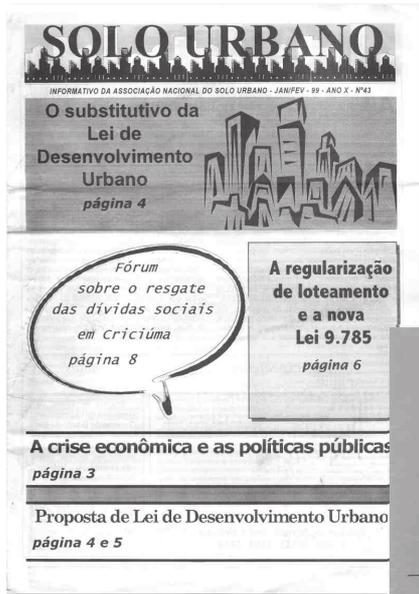
Malgrado as dificuldade políticas de implementação de uma proposta com esse desenho, merece registro o absoluto desprezo que o tema recebeu na tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, que excluiu qualquer referência à necessidade de haver ações comuns regionais.

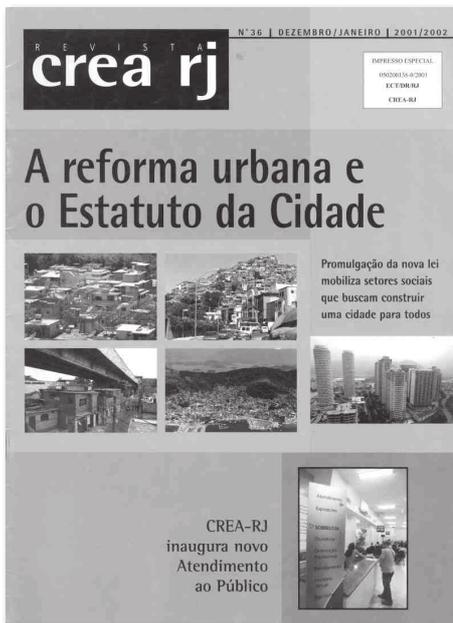
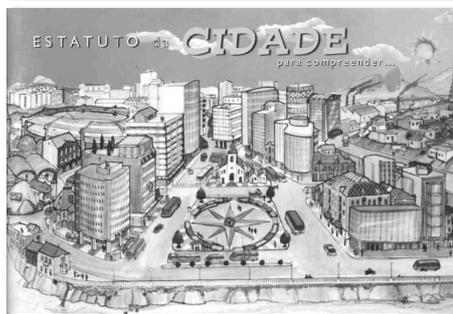
O PLS 181/89 foi aprovado em 1990, após um parecer favorável do senador Dirceu Carneiro, arquiteto e urbanista que já foi apresentado neste capítulo. O projeto foi aprovado e enviado à Câmara dos Deputados, onde recebeu a denominação de PL 5.788/90. Como já tinha sido votado no Senado, o projeto se tornou o principal e as dezessete proposições de deputados de diferentes partidos, que já tramitavam na Câmara sobre o mesmo tema foram a ele apensados.

De todos esses projetos, se destacavam o do deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), que, na verdade, era um substitutivo ao PL 775/83, por ele apresentado, com a contribuição do arquiteto e urbanista Candido Malta Campos Filho, com adaptações à Constituição de 1988, e o apresentado pelos deputados Lurdinha Savignon (PT-ES) e Eduardo Jorge (PT-SP), elaborados com a participação do FNUR. Esses dois projetos representavam duas vertentes dos que lutavam pelo avanço da legislação urbanística: a dos urbanistas progressistas vinculados ao Estado e aquela ligada aos movimentos populares.

Por outro lado, a oposição que já existia em relação ao PL 775/83 voltou a se manifestar, representada sobretudo pelo já conhecido deputado Luis Roberto Ponte, ligado à CBIC, que conseguiu obstruir por anos sua tramitação. Esse grupo recebeu, voluntária ou involuntariamente, o apoio de organizações hiperconservadoras, como a TFP (Tradição, Família e Propriedade), que “além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, tentava mobilizar a população passando abaixo-assinados em praças públicas, no centro de São Paulo e do Rio de Janeiro, visando a retirada do projeto de pauta” (Grazia 2002).

Nesse contexto, a tramitação do PL foi muito difícil. Depois de ser analisado na Comissão de Justiça em 1991, os que se opunham à sua aprovação conseguiram impor sua análise em várias comissões do Legislativo. Na Comissão de Economia,





Nestas páginas, publicações sobre a reforma urbana no Brasil, consolidada no Estatuto da Cidade.

À esquerda, debate sobre a criação do Conselho de Habitação Popular durante o governo Luiza Erundina.

Indústria e Comércio (CEIC), o deputado Ponte foi nomeado relator e adiou durante cerca de seis anos a entrega de seu relatório, impedindo a tramitação.

A estratégia criada pelo FNRU foi pressionar Ponte para montar um fórum de negociação composto por todos os setores mais envolvidos (FNRU, CBIC e parlamentares). A proposta foi aceita em 1994, com a contribuição do deputado Nilmário Miranda (PT-MG) e, segundo Grazia (2002), o FNRU teve de abdicar na negociação de algumas de suas propostas na esperança do projeto sair da comissão e a matéria perdida ser recuperada mais adiante. Mesmo assim o deputado, apesar de dizer que concordava com o resultado da negociação, não realizou o relatório.

Apenas em 1997, quando Ponte se afastou do Legislativo, o relatório foi elaborado pelo deputado Pauderney Avelino (PMDB-MG) e aprovado pela comissão. Superada essa obstrução, o Estatuto da Cidade passou a tramitar normalmente, com o acompanhamento do FNRU e uma busca permanente por pactuação. Os deputados Nilmário Miranda (PT-MG) e Inácio Arruda (PCdoB-CE) exerceram um papel importante nessa negociação e, entre 1998 e 2000, o estatuto passou por três comissões e ficou em condições de ser aprovado.

Arruda, que acumulou a presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) e a relatoria do projeto, conseguiu reunir todos os setores envolvidos, pactuou um acordo e reinseriu várias propostas do FNRU que haviam sido retiradas durante a tramitação do texto, dando ao projeto uma feição próxima à do texto final.

A aprovação do projeto nessa comissão ocorreu na véspera da Conferência das Cidades, evento organizado pelo Legislativo através da CDUI, em parceria com várias entidades populares e profissionais, em dezembro de 1999. A realização dessas conferências, que se repetiu por vários anos antes da criação do Conselho das Cidades em 2003, foi fundamental para mobilizar vários setores que apoiavam a agenda da reforma urbana, facilitando as negociações com o Congresso Nacional.

A etapa seguinte foi a aprovação na comissão de Constituição e Justiça, onde surge um novo obstáculo: a bancada evangélica que se opunha à inclusão do Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança, receosa de que o instrumento pudesse ser utilizado para o fechamento de igrejas. Novas negociações provocaram a retirada de alguns detalhes no tema que, embora importantes, não atrapalhavam o sentido da matéria em questão, pois ela dependia de lei específica municipal.

Nesse momento (virada do século), foi se consolidando um consenso de que o Estatuto da Cidade era uma iniciativa positiva para o país. A resistência

do setor da construção civil foi se diluindo, sobretudo pela possibilidade de se regulamentar as operações urbanas e a outorga onerosa do direito de construir.

Segundo Grazia (2002), o FNURU realizou uma mobilização de atores, distribuindo notas públicas no Congresso, visitando deputados e articulando a divulgação do assunto pela imprensa. Com o avanço da internet, foram feitas várias campanhas de envio de mensagens aos deputados, a entidades e aos cidadãos, mobilizando entidades e pessoas para acompanhar o debate nas comissões. Durante o Fórum Social Mundial (janeiro de 2000), o FNURU redigiu um manifesto que virou um abaixo-assinado encaminhado ao Congresso. Os advogados e juristas também encaminharam um manifesto com abaixo-assinado.

No final de 2000, obteve-se o consenso na Comissão de Constituição e Justiça e o projeto foi aprovado com a contribuição do relator, deputado Inaldo Leitão (PSDB, partido do governo), que se posicionou a favor do projeto, mesmo nas questões polêmicas.

Superada essa etapa, os opositores voltaram a pressionar a Câmara, e três deputados vinculados aos proprietários de terra fizeram um recurso para obrigar sua votação no Plenário da Câmara. Mas já se tinha alcançado um amplo consenso entre os partidos de oposição, principalmente o PT, e parte do governo federal liderado pelo deputado Ronaldo César Coelho do PSDB, que garantiram a derrota dos recursos por um voto de diferença, em fevereiro de 2001.

Aprovado na Câmara, o projeto precisava voltar ao Senado, pois como o texto original fora alterado, seria necessária uma nova votação. Nesse ponto, no entanto, o caminho estava desimpedido. O senador Mauro Miranda (PMDB), que foi o autor da PEC que tornou a moradia um direito social inscrito na Constituição, aprovado em 2000, assume a relatoria e contribuiu para uma rápida aprovação, por unanimidade, em junho de 2001 no Plenário do Senado.

O projeto seguiu para a sanção presidencial, onde encontrou a última resistência: a oposição do setor jurídico do Planalto à Concessão de Uso Especial para fins de moradia em áreas públicas. Como o governo federal e a presidência não haviam acompanhado adequadamente a tramitação do projeto, que fora negociado sobretudo no Congresso, não estando preparados para debater o tema, não foi possível evitar um veto desse instrumento de grande importância para o FNURU e movimentos populares, pois garantia o direito de moradia para milhares de pessoas que vivem em terras públicas ocupadas há mais de cinco anos.

Nesse período, programas de urbanização e regularização fundiária em áreas públicas já estavam sendo implementados em muitos municípios, porém não contando com um respaldo legal. Por outro lado, o governo argumentava o receio de que a lei incentivasse a ocupação de terras públicas. Após o veto, o impasse foi resolvido com a edição de uma Medida Provisória (MP 2220/2001) que restabeleceu o instrumento, fixando uma data limite (30 de junho de 2001) para se garantir o benefício.

Os demais seis vetos não tinham grande importância, com exceção daquele que suprimia o artigo que possibilitava a penalização do prefeito que não garantisse a participação popular na elaboração e implantação dos instrumentos dispostos no Estatuto e no Plano Diretor.

Avanços e limites do Estatuto da Cidade

Segundo Grazia (2002), “muitos contribuíram para que o PL 5.788/90 fosse aprovado, após essa verdadeira corrida de obstáculos, mas o principal ator foi o FNUR, que acompanhou a tramitação do PL, promoveu muitas negociações, enfrentou dissensos e consensos internos, elogios e críticas externas até chegar a um resultado final”. Obteve-se o êxito, mas se fez também muitas concessões.

A atuação do MNRU foi alvo de críticas. Para algumas das principais lideranças da agenda da reforma urbana, como a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, o MNRU cometera “o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem alternativas (...)” (MARICATO, 2000).

Mas as opiniões dos principais atores do processo oscilaram muito na avaliação do resultado. Segundo Bassul (2004), “em 1988, ao final do processo constituinte, os defensores da reforma urbana viram-se relativamente frustrados: ‘o que emergiu do confronto de posições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes’ (ROLNIK 1997). Para a mesma autora, treze anos depois, a avaliação era outra: ‘O Estatuto da Cidade não só estabelece uma nova ordem urbanística, como também define que os princípios norteadores dessa nova ordem estejam relacionados com aqueles que defendidos pelo MNRU. (...) O plano diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na ideia de

um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos' (ROLNIK, 2003 in BASSUL, 2004)."

Vários outros autores, mesmo apresentando senões, apontam os avanços do Estatuto da Cidade. Para Edésio Fernandes (2002), o Estatuto representou "uma mudança do paradigma conceitual de reconhecimento e interpretação do direito de propriedade no Brasil", cuja tradição é "civilista e individualista".

Partindo para uma análise mais objetiva, Bassul (2004) elaborou um estudo comparativo sistemático em que lista 50 propostas constantes na Emenda de Iniciativa Popular de 1987 e verifica se elas foram absorvidas pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Medida Provisória 2.220/2001 ou em alguma outra norma legal. A conclusão que chega é que, "nesse aspecto, o MNRU foi vitorioso."

O autor mostra que "no aspecto meramente quantitativo, 84% das reivindicações legislativas constantes da Emenda Popular da Reforma Urbana encontram-se atendidas, parcial ou integralmente". Ademais, ao analisar o mérito do que deixou de ser contemplado, esse percentual é ainda maior, pois das nove propostas não acolhidas, cinco eram de política habitacional (que estavam sendo tratadas no Projeto de Lei de Iniciativa Popular de criação do Fundo Nacional de Moradia) e, "não estariam apropriadamente dispostas nem no texto constitucional nem no Estatuto da Cidade" (BASSUL, 2004).

Após analisar cada proposta não incluída na legislação, o autor conclui que apenas três poderiam estar na legislação aprovada. "Duas se referem à proteção da moradia popular em relação aos instrumentos relacionados à função social da propriedade e, outra, ao instituto político do veto popular de leis." Excluídas as propostas que considera não pertinentes, ele conclui que "o índice de acolhimento da proposta do MNRU ficaria em 93% do conteúdo da histórica emenda".

Por outro lado, "se do ponto de vista quantitativo o resultado parece ser muito positivo, em relação ao seu conteúdo crítico, o êxito é notoriamente maior" (BASSUL, 2004). Para chegar a essa conclusão, o autor utiliza-se da análise feita pelo professor Adauto Lucio Cardoso, para quem a proposta do MNRU fundamentava-se nos seguintes princípios, todos atendidos na legislação: "Estado fica obrigado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; submissão da propriedade à sua função social, estabelecendo limites à hegemonia do direito de propriedade privado do solo urbano; direito à cidade, almejando um modelo mais igualitário de vida urbana e uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos; gestão democrática da cidade: significando aqui a ampliação do direito de cidadania

através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão” (CARDOSO, 2003).

As lideranças do MNRU chegaram a conclusões semelhantes, como se depreende da análise de Grazia (2002). Para ela, os princípios que nortearam as propostas legislativas do movimento foram incluídos no ordenamento legal do país, uma vez que o Estatuto da Cidade assegura os direitos urbanos; reafirma a função social da propriedade; institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação e na execução do planejamento e políticas públicas até a gestão orçamentária participativa articulada com o planejamento urbano; reafirma e define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público e assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (GRAZIA, 2002).

Bassul (2004) conclui afirmando que “o acolhimento da Emenda Popular pode oscilar entre 84% e 93% de suas proposições, enquanto no campo qualitativo é razoável afirmar que seus princípios e seu conteúdo crítico foram integralmente incorporados à nova ordem jurídico-urbanística brasileira”.

Mas o autor vai além: “o Estatuto da Cidade, mais do que abrigar os preceitos da reforma urbana que integraram a Emenda Popular, excedeu-os. Quando agregaram diretrizes e instrumentos concernentes à sustentabilidade ambiental instituíram múltiplos mecanismos de regularização fundiária, como as ZEIS ou mesmo a transferência do direito de construir; estabeleceram instrumentos como o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o consórcio imobiliário, potencialmente úteis aos propósitos da reforma urbana; ou municiaram o Ministério Público para promover a defesa do ordenamento urbanístico como direito coletivo, as normas que hoje consubstanciam o direito urbanístico foram adiante, inovadamente e no mesmo sentido do que continha a Emenda Popular da Reforma Urbana” (Bassul, 2004).

Essa constatação, contudo, nos induz a questionar as razões que teriam levado o empresariado urbano, que a princípio, como verificamos, reagira drasticamente contra as proposições da reforma urbana, desde suas iniciativas mais remotas, a aprovar e apoiar, por unanimidade, instrumentos legais que alegadamente se destinavam a confrontar seus interesses.

A tentativa de encontrar respostas para esse campo de indagações poderá iluminar os caminhos que a implementação desse novo paradigma jurídico-urbanístico poderá trilhar.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada à viabilização da produção de habitação social.

A aplicação da maior parte desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada ao plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o Estatuto transferiu para os municípios a responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade, quando estabeleceu que caberia ao plano diretor definir quando um imóvel cumpre ou deixa de cumprir a função social.

Portanto, a correlação de forças políticas nos municípios tornou-se determinante para a implementação dos instrumentos urbanísticos necessários para garantir o direito à cidade e à habitação. Na medida em que os proprietários de terra e o setor imobiliário têm grande peso político no poder local e, especialmente, nos legislativos municipais onde o plano diretor precisa ser aprovado, esse dispositivo representou um empecilho ou, no mínimo um retardamento, para a implementação da reforma urbana.

Assim, os setores que se opunham ao ideário da reforma urbana se sentiram contemplados ao assegurar que a aplicação de quaisquer instrumentos inovadores deveria passar pelas Câmaras Municipais e, em alguns casos, por leis específicas. Por outro lado, como já foi dito, havia nesse período uma real disposição da sociedade e da maioria das forças políticas para pactuar ações governamentais que enfrentassem a questão social (pauta dos movimentos populares e setores progressistas), desde que não abalasses as regras do jogo do mercado e do sistema capitalista (pauta do setor empresarial e dos conservadores). A aprovação do Estatuto da Cidade deu-se nesse clima de conciliação, ainda no governo FHC, no momento em que o espaço se abria para a eleição de Lula.

Neste contexto, é bastante compreensível que o Estatuto abrisse espaço para a participação e controle social, arena onde as disputas deveriam ser pactuadas, em uma tentativa de modernização do modelo de administrar as cidades. Assim, a lei federal contribuiu para a gestão democrática da cidade ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devessem, obrigatoriamente, passar

por processos participativos, buscando superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático presente até então nas regulamentações municipais. Abriu-se, assim, espaço para que os novos atores sociais pudessem participar desse processo e o debate em torno do plano diretor se transformou em uma arena disputada pelos diferentes interesses presentes na questão urbana.

Apesar do grande avanço que representou a aprovação do Estatuto da Cidade, é necessário ressaltar lacunas e limitações da legislação aprovada. Ao reforçar o protagonismo do poder local, de modo coerente com o municipalismo presente na Constituição, o estatuto desconsiderou a necessidade de compatibilização da legislação urbanística de municípios conurbados ou integrantes de regiões metropolitanas. A questão havia sido abordada em quase todos os textos que confluíram para o estatuto, mas foi retirada frente ao caráter excessivamente municipalista do Congresso, que já havia limitado ao extremo o papel das regiões metropolitanas na Constituinte.

O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), cuja formulação é muito posterior e não é objeto desse artigo, veio para tentar suprir essa lacuna, mas ainda de forma insuficiente frente à resistência do Congresso em reformular a inadequada organização federativa da Constituição de 1988.

Outra lacuna foi a omissão a qualquer dispositivo em relação ao parcelamento do solo, que apesar da sua importância para a maioria dos municípios continuou sendo regido pela Lei 6766/79 que, embora inovadora no seu tempo, precisaria ter sido revista. Essa ausência pode ser explicada pelo fato de o Estatuto da Cidade ter sido articulado, fundamentalmente, por atores atuantes nas grandes cidades, onde questões como a ociosidade de terrenos e glebas, verticalização e falta de terra para moradia têm grande importância.

De uma maneira geral, os dispositivos inovadores criados pela nova legislação dialogam pouco com os pequenos e médios municípios, que foram levados a debater assuntos que pouco se relacionam com suas realidades, enquanto que a problemática da expansão urbana, tão relevante para eles, assim como questões relacionadas ao rural, ficaram muito secundarizadas, apesar de ter se reconhecido que o plano diretor deva orientar a totalidade do território municipal (BONDUKI 2007; SANTORO, BONDUKI e SANTORO, 2011).

É necessário reconhecer ainda que os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade são de difícil aplicação. Talvez como fruto dos acordos necessários para sua aprovação, a própria legislação criou caminhos tortuosos para a implementação de instrumentos como os que visam penalizar imóveis que não cumprem a função social. Em decorrência, decorridos mais de dez anos

da aprovação do estatuto, são raríssimos os municípios que efetivamente estão cobrando imposto progressivo no tempo de imóveis ociosos ou subutilizados. Outros instrumentos, como o direito de preempção, embora previstos em vários planos diretores, praticamente não foram aplicados com resultados concretos em nenhum município (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011).

Em suma, os avanços na legislação urbanística e fundiária obtidos no período de transição pós-BNH foram muito significativos, mas os resultados efetivos para os municípios dependem fundamentalmente dos atores locais. A tática de protelar ao máximo a aplicação dos instrumentos de reforma urbana, adotada pelos setores conservadores, foi bem-sucedida, mas não é intransponível, inclusive porque a modernização da legislação urbanística também interessa ao setor imobiliário produzido.

Mas, para ultrapassar as barreiras e também garantir bons resultados na legislação e na sua implementação (o que também não é fácil), é necessário que os municípios tenham um conjunto de requisitos, como a capacitação institucional e do sistema de informação, a formulação técnica e participativa dos planos diretores, sua aprovação nas câmaras municipais e sua implementação pelas prefeituras, que têm que se aparelhar para desempenhar essa função.

Frente à fragilidade institucional da maioria esmagadora dos municípios brasileiros, seriam indispensáveis programas nacionais voltados a esse objetivo. Para tanto, seria fundamental o governo federal dispor de uma estrutura institucional forte para desempenhar esse papel.

A proposta de criação do Ministério das Cidades, que aparece pela primeira vez com esse nome no Programa de Governo de Lula em 1998, reforçada no Projeto Moradia, lançado em 2000 pelo Instituto Cidadania e base do programa de governo vitorioso em 2002, tinha, entre outros objetivos, esse papel.

Em janeiro de 2003, nasce o Ministério das Cidades, coroando esse longo processo de construção lenta e gradual da reforma urbana. Ao mesmo tempo, as forças progressistas comprometidas com essa agenda se fortalecem no governo federal e no Congresso Nacional. Poucos meses antes, em setembro de 2002, foi sancionado em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico, um dos primeiros do país que incluíram todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, sem ter sido judicializado em nenhum aspecto.

As portas pareciam estar abertas para a democratização e modernização da legislação, da prática urbanística e do enfrentamento do direito a cidade e à moradia no Brasil. Mas nem tudo caminhou como esperado, como veremos nos próximos capítulos.



Abertura da Conferência Nacional de Habitação em 2007.

O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI

Weber Sutti

Apresentação

Como fruto da vitalidade apontada no capítulo 3, a virada do século XXI foi um momento de conquistas e avanços na agenda urbana brasileira concretizados ainda no segundo governo FHC e, sobretudo, nos governos Lula. Caminhou-se de forma muito positiva em direção à conformação de uma agenda governamental da Reforma Urbana, fazendo do Brasil um dos países de grande protagonismo na luta pelo direito à cidade, especialmente em termos de marcos legais alcançados.

Como foi mostrado no capítulo anterior, os marcos principais do início desse processo foram a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social (2000) e, sobretudo, do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política Urbana da Constituição de 1988, não sem antes passar por treze anos de mobilizações e articulação política de vários segmentos envolvidos com a luta pelo direito a cidade e pela função social da propriedade.

O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei com alguns vetos, posteriormente reincorporados com alterações à legislação por meio da Medida Provisória 2.220/2001. A sanção da lei consagrou uma agenda pelo direito à cidade, de caráter reformista, com baixo poder de incidência sobre a lógica patrimonialista da sociedade brasileira, mas abriu uma brecha (legal) para a difusão dos princípios do direito à cidade para todo o país regulamentando a utilização pelos municípios de um repertório de instrumentos urbanísticos.

Os principais instrumentos urbanísticos, como o imposto progressivo no tempo, que pode ter incidência sobre a retenção especulativa de imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para recuperar mais-valia sobre o uso mais intenso do solo, a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM), para viabilizar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), voltadas à reserva fundiária destinada à viabilização da produção de habitação social, criavam ou reafirmavam ferramentas que permitiriam elaborar e implementar uma política urbana distributiva nas cidades.

Como foi visto no capítulo 4, as experiências das ZEIS e outros instrumentos no Brasil datam do fim dos anos 1980, quando gestões com compromissos populares e democraticamente eleitas buscaram, ainda sem a existência do Estatuto da Cidade, implementar esses instrumentos em diversos municípios. Algumas experiências pioneiras como o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) de Recife em 1987 e as AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) de Diadema em 1990 lograram sucesso e trouxeram, inclusive, maturidade para o avanço do Estatuto das Cidades (Câmara dos Deputados, 2005), ao contrário de outros instrumentos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo para imóveis vagos, que teve a constitucionalidade da progressividade das alíquotas que incidiriam sobre o valor dos imóveis questionada no Judiciário. Apenas no ano 2000 a Emenda Constitucional nº 29 modificou a redação do artigo 156, § 1º da Constituição Federal de 1988 sanando o problema, o que se consolidaria em 2001 com o Estatuto das Cidades.

A aplicação desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada ao plano diretor a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o estatuto transferiu, corretamente, para os municípios a responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade e da reforma urbana, o que tornou a correlação de forças políticas nos municípios determinante para a implementação de fato do direito à cidade.

Além disso, o Estatuto das Cidades prevê uma série de regulamentações obrigatórias sobre instrumentos como o Parcelamento, Edificações e Utilização Compulsórios (PEUC), o Direito de Preempção, entre outros, demonstrando que, além de transferir para os municípios a disputa pelo direito à cidade, criou a necessidade de arenas sucessivas de negociações e pactuação para a efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos.

Como no contexto local os proprietários de terra e agentes imobiliários usualmente possuem grande peso político, muitas vezes maior que sua real importância social, esses dispositivos representaram um empecilho ou no mínimo um retardamento para a busca da implementação da reforma urbana, pois mesmo experiências bem avaliadas de elaboração de Plano Diretor como o caso de São Paulo em 2002 (FUBRA, 2006; SÃO PAULO, 2012) não tiveram continuidade no seu processo de implementação e as primeiras regulamentações ocorreram somente anos depois.

O texto do estatuto também criava importantes instrumentos para a gestão democrática da cidade, ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos deveriam, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático presente no planejamento urbano da maior parte dos municípios. Desta forma, a formulação e o debate do Plano Diretor transformou-se em uma das principais arenas a serem disputadas pelos diferentes interesses presentes na produção de nossas cidades.

Neste sentido, já era possível antever que avanços institucionais mais efetivos exigiriam um posicionamento dos governos federal e estaduais no apoio e indução junto aos municípios, para que esses implementassem a agenda consolidada pelo Estatuto das Cidades, que inexistia até o início dos anos 2000.

De certa forma, havia no Brasil do início dos anos 2000, como hoje, a presença da dualidade crise *versus* oportunidade. De um lado, as legislações urbanísticas municipais atrasadas na maior parte dos municípios brasileiros olhavam apenas para a cidade formal e para a garantia de qualidade urbana em pequenas porções de território. Essas contrastavam com experiências de alguns municípios brasileiros que desde o fim da década de 80 mostravam ao país o potencial que a legislação poderia tomar, tanto no reconhecimento da cidade real, como também no desenho de uma nova cidade no futuro, buscando olhar os problemas urbanos com lógica sistêmica.

De outro lado, um grupo de arquitetos e urbanistas também via com descrença a centralidade que o Estatuto da Cidade dava aos planos diretores uma vez que esses seriam instrumentos para a dominação ideológica, na medida em que uma proposta incrementada – que se restringe a processos de consulta e legitimação, sendo os seus partícipes organizações locais fragmentadas e particularizadas que poderiam ser facilmente cooptadas, – favoreceria a ocultação da cidade real e a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo (MARICATO, 2002; VILLAÇA, 1999 e 2004). Por sua vez, outros arquitetos e urbanistas atuantes no Movimento Nacional de Reforma Urbana viam na obri-

gatoriedade de discutir a política urbana, no âmbito dos municípios e com os princípios da participação democrática na lei, a oportunidade de avançar na garantia de direitos nas cidades brasileiras.

Por fim, vale contextualizar, em especial para as novas gerações, que no início dos anos 2000 o Brasil era (ainda mais do que hoje) um país marcado por profundas contradições – talvez com menos polarização que nos dias atuais. Pois, embora figurasse como a oitava economia mundial, aqui também se encontrava um dos maiores índices de concentração de renda, com 10% dos mais ricos detendo quase metade da riqueza nacional (MANTEGA, 1998 e 1999) e altas taxas de mortalidade infantil e desnutrição crônica. No contexto urbano, essas contradições também eram explícitas na “negação do direito à cidade [que] se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo de luxo exagerado” (MARICATO, 1996).

A criação do Ministério das Cidades: a esperança de um novo modelo de desenvolvimento urbano

O reconhecimento da centralidade da questão urbana decorrente da concentração populacional e altas demandas sociais não atendidas fez com que partidos políticos com maior compromisso popular já buscassem, desde os anos 90, assumir o compromisso com o desenvolvimento de uma política urbana institucional integrada e estruturada como uma macropolítica pública, buscando arranjos federativos e recursos para sua implementação. Segundo Maricato (2007):

em termos institucionais, a política urbana nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro mesmo na única oportunidade que mereceu uma formulação holística, durante o regime militar. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, da mobilidade e do transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. Tomando como referência a política de habitação, vale a pena registrar que, de 1985 a 2002, a política de habitação foi de responsabilidade de diferentes ministérios: de 1985 a 1987,

do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, do Ministério do Bem-Estar Social; de 1990 a 1995, do Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

A criação do Ministério das Cidades no primeiro dia de governo Lula (1º de janeiro de 2003), concretizou o compromisso que vigorava nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores desde 1994 e ressignificado e incorporado ao Projeto Moradia (2000), e veio como uma resposta ao vazio institucional e à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais justas e democráticas, além de criar condições para avançar na implementação do Estatuto da Cidade e desenvolver meios institucionais para que os municípios incorporassem a agenda da Reforma Urbana (MARICATO, 2007).

Analisando em uma perspectiva histórica, é necessário reconhecer que a criação do Ministério das Cidades é também uma importante conquista do movimento pela reforma urbana brasileira (formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários) que, desde os anos 80, construiu diagnósticos em torno da produção e gestão das cidades, e alcançou êxitos desde a redemocratização do país como as já citadas experiências inovadoras em gestões municipais e a inserção da questão urbana na Constituição Federal de 1988, bem como, a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001 (MARICATO, 2007).

Outro aspecto fundamental da criação do Ministério das Cidades estava, como já dito, na busca da definição de uma política e um sistema nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (municípios e Estados), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Os anos que se seguiram após a criação do Ministério das Cidades foram de grande vitalidade, sendo que a implementação do Estatuto da Cidade foi uma das prioridades do novo ministério, tarefa que ficou a cargo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, como veremos mais adiante.

Um breve panorama sobre a primeira fase do Ministério das Cidades (2003-2006)

Vale ressaltar que o foco neste capítulo não é realizar uma análise aprofundada sobre o Ministério das Cidades ou suas políticas nos últimos 15 anos, mas apresentar um breve panorama dos primeiros anos de sua existência e debater o momento de elaboração e implementação da campanha nacional dos Planos Diretores Participativos (2003-2006) e seus reflexos para o momento seguinte, ou seja, o contexto atual, para que se possa refletir os potenciais e os limites dos planos diretores nos dias de hoje. Neste sentido, serão apontadas reflexões pontuais e específicas sobre o Ministério das Cidades, para possibilitar uma compreensão do momento inicial e do ciclo de elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Para tanto é importante saber que Ministério das Cidades foi estruturado com quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos), e tinha como tarefa prioritária “enfrentar os principais problemas urbanos acumulados ao longo dos últimos anos, como a: ausência de moradia e saneamento adequado, a baixa mobilidade urbana e a falta de ação coordenada entre os executivos municipais, estaduais e federal de modo a dar forma a uma efetiva Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com propostas específicas para as regiões metropolitanas e os demais centros urbanos do país, inclusive os pequenos municípios” além de garantir a participação e controle social da política urbana, através da criação de um conselho nacional que, em curto espaço de tempo, deveria contar com conselhos similares nos âmbitos estaduais e municipais¹.

Esse primeiro momento do Ministério das Cidades se define também pelo período sob a coordenação do ministro Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre que, com uma equipe comprometida com a agenda da reforma urbana e oriunda em boa parte dos movimentos históricos de reforma urbana, muitos com experiência em gestões municipais inovadoras, tinha como objetivos prioritários o direito à cidade e as propostas do Projeto Moradia².

¹ Informações constantes do Programa de Governo do PT para as eleições de 2002 e informações constantes até hoje no sítio do Ministério das Cidades.

² Em julho de 2005 após a eleição do deputado federal Severino Cavalcanti (PP-SE) como presidente da Câmara dos Deputados o comando do ministério foi dado ao Partido Progressista (PP) sob a liderança do diplomata de carreira, ex-secretário executivo do Ministério de Minas e Energia no governo Collor e ex-secretário executivo do Ministério da Agricultura no governo FHC, Márcio Fortes de Almeida, indicado pelo PP, onde permaneceu até o ano de 2011.

Conforme consta desde 2004 e ainda hoje no sítio do Ministério das Cidades, o foco desse primeiro momento foi definir atribuições solidárias entre governo federal, governos estaduais e governos municipais a exemplo da forma como funcionavam os financiamentos da habitação e da infraestrutura urbana, garantindo ao MCidades o desenho das novas políticas e lógicas sistêmicas que viabilizariam o investimento coerente e integrado – público e privado –, de modo a racionalizar os recursos de acordo com as prioridades e necessidades previstas em planos, indicadores de desempenho e posturas (nacionais/gerais e locais/específicas) definidos de forma democrática. Tratava-se, de certa forma, de definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (conforme já preconizava o próprio Estatuto da Cidade) capaz de coordenar as ações sobre os territórios nos diferentes níveis de governo.

Com isso, esperava-se eliminar os constantes desperdícios de recursos decorrentes da descontinuidade de projetos, desarticulação entre ações simultâneas e sucessivas nas diferentes esferas de governo, falta de integração intermunicipal, falta de controle social e público, e desconhecimento de outras políticas nos programas urbanos, como as questões ambientais, patrimoniais etc.

Uma breve imagem da fragmentação então vigente, dizia respeito, por exemplo, à política habitacional que se dividia por mais quatro órgãos responsáveis pelo assunto somente na estrutura federal e a política de saneamento ambiental, que era implementada por mais de dez órgãos. Em ambos os setores, não raro, as políticas de certos períodos eram definidas exclusivamente pelas linhas de financiamento que foram criadas (em geral pelo Conselho Curador do FGTS e pela Caixa Econômica Federal) e não pelos órgãos que deveriam propor e responder pela política pública. A decisão pela implementação da política seguia a mesma lógica (bancária na maioria dos casos) na qual o acesso às linhas de investimento era de quem conseguia atender as exigências estabelecidas para aquela linha de financiamento e não de um programa focado na reversão de prioridades socialmente estruturadas com base em um diagnóstico das cidades, com diretrizes de longo prazo capazes de reverter a realidade de nossas cidades.

Uma das primeiras mudanças extremamente significativas, implementadas pelo Ministério das Cidades na execução dos investimentos urbanos foi a introdução de uma sistemática de editais públicos para a realização de repasses de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Desta forma, por meio de operações com seleções públicas para as transferências voluntárias da União, pretendia-se que a Caixa Econômica Federal passasse a ser um agente financeiro (operador remunerado) do Ministério das Cidades, e os programas teriam os

seus critérios e condições definidos pelos editais do ministério que assumia, a partir daí, o papel de orientador da política pública, direcionando as ações para o enfrentamento dos problemas urbanos, ao mesmo tempo que restringia a discricionariedade do gestor público, valorizando diagnósticos existentes, o planejamento local e a capacidade executiva dos Estados e municípios. Obviamente, a implementação desta experiência, descontinuada em parte a partir de 2006, merece uma análise própria, pois os conflitos entre os diversos atores, desde a criação do MCidades, foram constantes e profundos.

Buscando apenas exemplificar o arrojo das políticas públicas que se pretendia na época de criação do Ministério das Cidades, e antes de entrar propriamente no debate sobre a campanha nacional dos Planos Diretores Participativos, será apresentado um breve panorama sobre a política de dados que se desenhava de forma estruturante com os objetivos descritos acima. Outros exemplos, que merecem análises próprias e que não serão tratados aqui, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, consolidado em lei em 2005, o Programa para Regiões Metropolitanas, o Programa Papel Passado de apoio à regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades, a Política Nacional de Apoio à Pesquisa para o Desenvolvimento Urbano entre tantas outras ações, se pretendiam amplamente transversais e intersetoriais, e neste primeiro momento do Ministério das Cidades se desenharam e davam esperança de uma nova fase para o urbano e do papel que o governo federal poderia desenvolver.

Por ser de pouco conhecimento público, optou-se aqui por aprofundar a análise sobre o sistema de informações criado na primeira fase do Ministério das Cidades, mas também em função dos significativos avanços obtidos neste momento.

A consolidação de sistemas de informação nesses anos iniciais contou com o apoio de organismos internacionais em contratos que já existiam em 2003 e visavam permitir um diagnóstico transparente e público das cidades brasileiras trabalhando, na maior parte do tempo, com as informações que já estavam disponíveis, mas nem sempre sistematizadas e corretamente disponibilizadas.

Entre 2003 e 2005 o SNIU (Sistema Nacional de Indicadores Urbanos) que havia sido lançado em meados de 2002, foi estruturado e disponibilizado de forma ampla e virou referencial para os programas do Ministério das Cidades bem como foi lançado o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS) ainda em 2003. Em 2006 o Ministério das Cidades lançou o Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC) incorporando ferramentas de

geoprocessamento e em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A proposta ambiciosa previa que o SNIC integrasse de forma georreferenciada todos os dados disponíveis no âmbito do governo federal em especial, para além dos acima citados, os dados da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, dos sistemas Denatran (Renach, Renavam, Renainf, Sisenet), do Déficit Habitacional (até então produzidos pela Fundação João Pinheiro), Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD, Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (Simbrasil) e outros dados setoriais do ministério.

E além desta ampla integração de dados, o grande objetivo que se ambiçionava era a criação de um sistema gerencial integrado aos dados do Sistema Integrado de Administração e Finanças (Siafi) e o SisGerencial (com os dados e informações enviados pela Caixa Econômica Federal, Orçamento Geral da União e outros dados sobre recursos e implementação de políticas), que permitiria um acompanhamento em tempo real do orçamento do Ministério das Cidades e a sua execução. Pode-se afirmar que o desenho concebido em 2004, que teve piloto implementado nos anos de 2005 e 2006 e pretendia ser um canal exclusivo para a alta gestão estratégica (ministros e Presidência), bem como, canal exclusivo para os órgãos de controle, conforme imagens abaixo, seria inovador ainda nos dias de hoje no âmbito federal.

Infelizmente, o SNIC se consolidou como ferramenta georreferencial, e não como instrumento de gestão integrada, mas demonstra como o ministério nos primeiros anos estava focado na agenda mais avançada e em articulação com os mais amplos atores da sociedade brasileira.

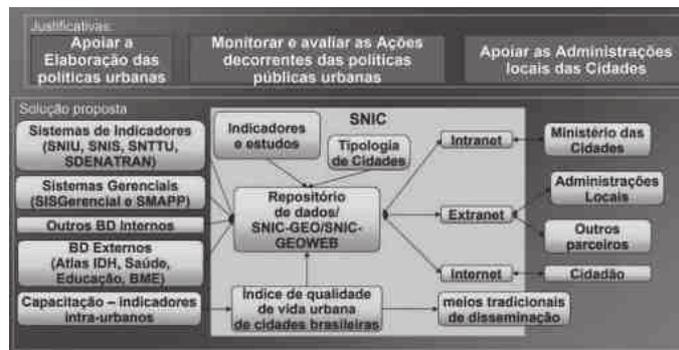


Figura 1 – Framework da proposta do Sistema Nacional de Informações das Cidades

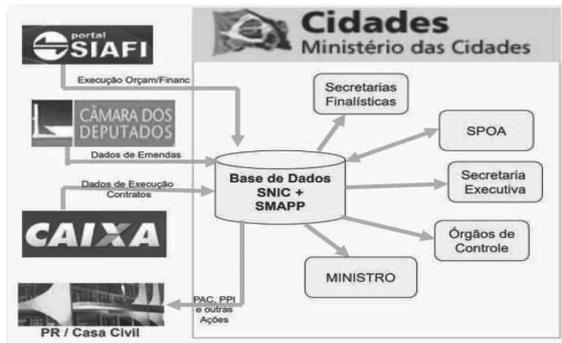


Figura 2 – Proposta de integração do SNIC com um sistema de gestão das Cidades



Figura 3 – Modelo de integração de imagens de satélites com sistema de gestão que permitirá fiscalização on-line de contratos de repasse



Figura 4 – Modelo de integração com sistema de fiscalização de obras e contratos de repasse

DETALHAMENTO DE CONTRATO	
NUMERO DO CONTRATO: 0193230	
DADOS DE IDENTIFICAÇÃO	
Nº do Contrato: 0193230 Porte: OGU Município: Uberlândia Objeto: CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS NO BARRIO CAMPO ALEGRE QUADRA 14, SÃO GABRIEL, ÁREA D E ÁREA B2, TERMO DE FUI UBERLÂNDIA.	DT/30 Ano: 2008 UF: MG
GERAL	
Data Assinatura: 30/05/2008 Vigência: 1/07/2008 Programa: HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL Objeto: HAB. INF. SOCIAL/PRONTO OU ADIAR UNO-HABIT Localidade: UBERLÂNDIA/MG Localização: BARRIO CAMPO ALEGRE Latitude: -16.818 Longitude: -48.277 Valor Investimento: 1.295.823,32 Valor Repasse: 899.823,32 Valor Usado: 999.823,00 Nome Pessoa F.P. Situação Contrato: em situação normal Percentual de Contratação de OBRAS	Data Publicação DOU: 05/07/2008 Plano de Trabalho: 9 Valor Dotacional: 0,00 Valor Contratado: 271.298,32 Valor Descontado: 999.811,56 Situação OBRAS: atendida
ITENS DE INVESTIMENTO	
Descrição: CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS Trabalho Social:	Valor: 1.295.823,32 12.181,32

Figura 5 – Modelo de contrato gerado e acompanhado pelo sistema de gestão então proposto

Segundo Maricato (2005) “em 30 meses o ministério foi estruturado legal e burocraticamente, elaborou e implementou os marcos institucionais da política urbana e políticas setoriais que não dependiam de legislação nova, elaborou novos projetos de lei ou revisão da legislação, colocou em ação novos programas e novas regras de contratação, além de ampliar as contratações na área do saneamento e da habitação”. Muitas destas formulações se consolidaram em leis ou marcos institucionais, como a lei dos Consórcios Públicos (lei federal nº 11.107/2005), o Estatuto da Metrópole (lei federal nº 13.089/2015), na questão da habitação social, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Fundo Nacional e o Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social – FNHIS (lei federal nº 11.124/2005), as diretrizes para o saneamento básico (lei federal nº 11.445/2007) e, na questão da mobilidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei federal nº 12.587/2012).

Para além de todo esse esforço, é necessário constatar que a intersetorialidade das ações no campo da política urbana, como a articulação entre os programas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade urbana, se mostrou incipiente, não se observando resoluções voltadas à integração efetiva das diferentes políticas setoriais (MARICATO, 2007).

É nesse contexto, de grande expectativa, inovação, tentativas integradas e articuladas e dificuldades para implementar essa nova forma de conduzir políticas públicas em um órgão novo, em busca de sua consolidação dentro da estrutura governamental, que se estabelece a campanha nacional do Plano Diretor Participativo (PDP) sob a coordenação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos e com a missão de “apoiar a implementação do Estatuto da Cidade, criando meios para os municípios no esforço de manejar o uso e a ocupação do solo (Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, 2002)”. Até a adoção da nomenclatura Plano Diretor Participativo (PDP) frente a outras existentes, como Planos Diretores Estratégicos ou Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, foi parte da ampla estratégia para aprofundar os novos conceitos trazidos pelo Estatuto das Cidades.

A campanha nacional dos Planos Diretores Participativos

Podemos dizer que uma das principais tarefas do MCidades foi, portanto, estimular a implementação do Estatuto da Cidade, entendido como fundamental para garantir o acesso à terra e viabilizar a produção de habitação so-

cial, compreendendo o papel dos municípios e suas dificuldades para a elaboração e condução de uma política urbana em seus territórios, quer pela falta de capacidade técnica instalada nos governos municipais exemplificada pelas informações do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, segundo os quais, mais da metade dos municípios brasileiros não possuía sequer um engenheiro ou arquiteto nos quadros de servidores, quer pela falta de priorização dos governos em rever ou elaborar suas legislações urbanísticas de grande impacto, cujo teor poderia criar conflitos com agentes econômicos e políticos importantes nas conjunturas locais.

É fundamental lembrar que o Estatuto da Cidade, antes de alterações legais definia em seu artigo 50 que os municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que não tivessem plano diretor aprovado até 2001 ou aprovado havia mais de 10 anos deveriam aprová-lo até outubro de 2006. Determinava ainda a abertura de ação de improbidade administrativa aos prefeitos que não houvessem providenciado a elaboração ou revisão. Em 2008, a Lei 11.673, de iniciativa do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), alterou o prazo para 30 de junho de 2008, garantindo a aplicação dos efeitos desde 10 de outubro de 2006.

Naquele momento havia, portanto, 1.683 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que precisavam elaborar ou rever o Plano Diretor. Esse total representava 30,2% dos municípios brasileiros e apresentava uma distribuição regional conforme demonstrado na tabela 1 ao lado.

O desafio estava colocado para todo o país, mas os estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Pará – sem considerar a excepcionalidade do Distrito Federal – eram os únicos que registravam mais de 50% dos municípios obrigados a aprovarem seus planos até outubro de 2006. Já os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, com um número expressivo de municípios, concentravam 40,7% dos municípios obrigados. A obrigatoriedade estava imposta de forma ampla e distribuída por todo o território de um país com dimensões continentais baixa cultura de planejamento territorial e ausência de tradição em pensamento urbano.

Quem nunca teve notícia de um plano diretor “vendido” por uma consultoria externa sem nenhum envolvimento da equipe dos governos, ou de um plano diretor que dentro da capa tinha o nome de outra cidade, ou mesmo de municípios com atas fictícias ou com notícias de reuniões que não aconteceram? Apesar de alguns casos conhecidos, o desafio de disseminar concep-

Tabela 1 – Distribuição dos municípios obrigados a elaborarem seus planos diretores até outubro de 2006 por Estado e região.

Estado / Região	Total de municípios	Municípios obrigados	%
Acre	22	5	22,7%
Amazonas	62	28	45,2%
Amapá	16	3	18,8%
Pará	143	85	59,4%
Rondônia	52	17	32,7%
Roraima	15	1	6,7%
Tocantins	139	10	7,2%
SUBTOTAL NORTE	449	149	33,2%
Alagoas	102	44	43,1%
Bahia	417	164	39,3%
Ceará	184	88	47,8%
Maranhão	217	76	35,0%
Paraíba	223	30	13,5%
Pernambuco	185	97	52,4%
Piauí	223	29	13,0%
Rio Grande do Norte	167	23	13,8%
Sergipe	75	20	26,7%
SUBTOTAL NORDESTE	1.793	571	31,8%
Distrito Federal	1	1	100,0%
Goiás	246	58	23,6%
Mato Grosso do Sul	78	21	26,9%
Mato Grosso	141	21	14,9%
SUBTOTAL CENTRO-OESTE	466	101	21,7%
Espírito Santo	78	32	41,0%
Minas Gerais	853	185	21,7%
Rio de Janeiro	92	59	64,1%
São Paulo	645	250	38,8%
SUBTOTAL SUDESTE	1.668	526	31,5%
Paraná	399	102	25,6%
Rio Grande do Sul	496	121	24,4%
Santa Catarina	293	113	38,6%
SUBTOTAL SUL	1.188	336	28,3%
TOTAL BRASIL	5.564	1.683	30,2%

Fonte: Fubra, 2006

ções democráticas de planejamento e gestão territorial comprometidas com os direitos consagrados no Estatuto da Cidade era gigantesco e apostava no envolvimento da população para não correr o risco de repetir, como descrito no capítulo 2, as antigas experiências de planejamento urbano excludente e tecnocrático, elaborado sem a participação dos técnicos locais e muito menos da população.

A equipe do ministério trabalhou para transformar o desafio da obrigatoriedade³ em oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento das cidades em todo o país, “transformar a elaboração do plano num processo em que a população pensa e discute a cidade onde mora, trabalha e sonha, e faz propostas para corrigir as distorções existentes no desenvolvimento do município. O Plano Diretor poderia, portanto, definir qual é a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. O plano deveria ser um verdadeiro pacto socioterritorial que de fato transforme a realidade das nossas cidades” (BRASIL: 2006).

Segundo o relatório da Fubra (2006), o universo dos municípios com obrigação legal foi o ponto de partida, mas as estratégias de articulações interinstitucionais realizadas focavam todo o território e “o fortalecimento e a democratização da cultura do planejamento e da gestão territorial, sob a perspectiva de participação e inclusão”.

Para difundir aos municípios a potencialidade do Estatuto das Cidades e do plano diretor como instrumento de gestão do território a Secretaria Nacional de Programas Urbanos lançou em abril de 2004 o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e a Ação de Apoio aos municípios para a Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e a Elaboração dos Planos Diretores. Mobilizou recursos da ordem de R\$ 60 milhões (BRASIL: 2006), que se corrigidos para valores atuais (pelo IPCA em dezembro de 2017) corresponderiam a cerca de R\$ 130 milhões apoiando diretamente cerca de 550 municípios. Foram aproximadamente 30% do total dos municípios com obrigatoriedade na elaboração do plano, além de atividades de capacitação e sensibilização.

Nesse sentido e no espírito inovador e integrador que a equipe do Ministério das Cidades pretendia introduzir à pauta urbana, o estabelecimento de

³ Importante resgatar que o ciclo de planos dos anos 70 também decorreu de obrigatoriedade imposta por leis federal e estaduais da época, vinculando a existência dos planos para a liberação de recursos federais.

parcerias com os demais órgãos federais envolvidos direta e indiretamente no tema era fundamental não só para racionalizar os recursos, mas também para permitir a articulação e integração de diferentes ações do governo federal que coexistiam de forma fragmentada em diversos ministérios, com enfoques e públicos diferenciados (BRASIL, 2006).

Para tanto foi construído um Documento de Referência único para todos os programas, com a consolidação e unificação das intenções, diretrizes e princípios conceituais e metodológicos a serem observados na elaboração dos planos diretores pelos municípios, em consonância com o Estatuto da Cidade.

Os apoios com recursos federais e a tentativa de implementar uma lógica transparente e republicana, que vigorava neste momento no Ministério das Cidades, foram estabelecidos por meio de chamadas públicas, denominadas “Sistemáticas”, compostas pelo manual e formulários do programa adaptados à nova política e disponibilizados de modo que os municípios apresentassem suas consultas prévias ao ministério (BRASIL:2006).

Foram estabelecidos então, critérios para seleção dos municípios que seriam apoiados. Após análise das propostas encaminhadas, os municípios foram selecionados. Para tentar otimizar os recursos e ampliar a capacidade de apoio o MCidades limitou o aporte máximo de recursos a R\$ 200 mil para cada cidade. Além desse esforço do próprio ministério, “a materialização efetiva da ação governamental, que significou boa parte dos montantes investidos, envolveu parcerias no âmbito do governo federal com os seguintes ministérios (ver detalhamento em BRASIL:2006):

- **Ministério da Cultura**, por intermédio do Programa Monumenta para elaboração de planos diretores em cidades com patrimônio histórico tombado.
- **Ministério do Meio Ambiente**, na utilização de recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, para elaboração de Planos Diretores Participativos integrados à Agenda 21 e Zoneamento Ecológico Econômico nos municípios da área de influência da BR-163; no Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental (TAL Ambiental) com recursos para o apoio metodológico de 13 municípios; no Projeto Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana, em parceria com Habitat e Pnuma, organismos da ONU, para articular e harmonizar metodologias envolvendo quatro experiências-piloto.
- **Ministério do Turismo**, com recursos do Prodetur II/ Nordeste, Sul e Projeto JK, para elaboração de planos diretores em municípios turísticos.

- **Ministério da Fazenda e Caixa Econômica Federal**, com recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM), reestruturado para o atendimento dos municípios com demandas para elaboração de planos diretores.
- **Ministério da Integração**, no apoio à elaboração de planos diretores em cidades gêmeas, localizadas em faixas de fronteira.
- **Ministério da Ciência e Tecnologia**, tendo como órgão executivo o CNPq, para estimular grupos de extensão universitária de instituições de ensino superior em todo o país, no esforço de apoio técnico aos municípios que estão elaborando seus planos.
- **Eletronorte**, para elaborar ou revisar planos diretores dos municípios a montante da hidrelétrica de Tucuruí.
- **Furnas**, acordo de cooperação, para apoiar os planos de 52 municípios no entorno do lago da hidrelétrica.”

Em paralelo ao processo de articulação institucional a construção do envolvimento da sociedade civil avançava no estabelecimento e priorização do Conselho Nacional das Cidades que, em setembro de 2004, por meio da Resolução nº 15, lançou a “campanha nacional de sensibilização e mobilização visando a elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis”. A campanha foi estruturada nos seguintes eixos:

- **Inclusão territorial** – ampliação do acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para todos;
- **Justiça social** – justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização;
- **Gestão democrática** – garantia de instrumentos, canais e fóruns para a participação efetiva de todos os segmentos que vivem e atuam na cidade.

Sua concepção estratégica foi definida pelo Ministério das Cidades como uma campanha de “ondas” sucessivas de mobilização voltadas para o envolvimento de diferentes níveis de atores. Foi proposta uma campanha difusa que tinha como público-alvo os cidadãos em geral e estava focada em comunicação em massa, com materiais produzidos nacionalmente em parceria com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República e uma segunda, chamada de campanha direcionada, que se pautava pela construção de uma “onda” de multiplicadores no âmbito dos Estados e municípios e em sinergia com os ato-



Figura 6 – Investimento em Planos Diretores entre 2003 e 2005

Fonte: BRASIL, 2006

res sociais do Conselho das Cidades e outros grupos com interesse no tema (FUBRA, 2006).

A campanha tinha uma coordenação nacional composta por instituições integrantes do ConCidades e também por núcleos mobilizadores estaduais. A primeira reunião da coordenação nacional ocorreu em 16 de fevereiro de 2005 com a presença de vários ministérios do governo, Caixa Econômica Federal, a Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Desenvolvimento Urbano, e de um conjunto de entidades nacionais engajadas na luta pela melhoria das cidades no país.

Após o estímulo à formação dos núcleos estaduais o governo federal lançou em 17 de maio de 2005, no Palácio do Planalto, a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. É necessário destacar que a cerimônia foi transmitida simultaneamente em todos os estados da federação, em mobilizações promovidas pelos núcleos estaduais⁴ que contaram com a participação de diferentes segmentos sociais e que refletiam na sua composição e organização a diversidade do país.

A partir desta data, 26 núcleos se constituíram com a mais diversa formação e lançaram, um a um, a campanha em seus Estados de acordo com o Programa de Capacitação e Sensibilização. Essa mobilização inédita no país pretendia difundir e disseminar um modelo de planejamento urbano e de plano diretor que refletisse, de fato, a realidade de cada cidade e que fosse capaz de intervir na transformação dos destinos do município e incluir todos os cidadãos das mais diferentes comunidades.

Segundo a Fubra (2006), as peculiaridades estaduais acarretaram diferentes atuações e constituições. Enquanto alguns Estados tiveram os governos estaduais engajados e à frente do processo, em outros o governo estadual se negou a participar e a sociedade civil responsabilizou-se de forma praticamente solitária pela campanha no Estado.

Os núcleos estaduais foram responsáveis pelo enraizamento da campanha nos Estados, papel fundamental para a propagação e mobilização da sociedade, ao mesmo tempo que garantiam a conexão com a coordenação nacional e ações coordenadas entre os Estados e junto aos municípios.

Na primeira fase a Secretaria Nacional de Programas Urbanos realizou 44 oficinas, com o apoio dos núcleos estaduais que formaram 3.150 multiplicadores da campanha em todas as unidades da federação, e dos mais diversos segmentos: prefeitos, vice-prefeitos e técnicos municipais; vereadores; movimentos populares de luta por moradia; entidades regionais do Fórum Nacional da Reforma Urbana; universidades; ONGs, órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais, Ministério Público, entre outros.

Cabe ressaltar que as oficinas de sensibilização e capacitação se deram nesse primeiro momento em cinco módulos. O primeiro trouxe o novo conceito e a nova metodologia para a elaboração do Plano Diretor Participativo que foi

⁴ Lembrando que em 2005 processos de transmissão simultânea não estavam massificados como atualmente e tal medida demonstra grande esforço e mobilização de setores da sociedade engajados no tema.

detalhada na Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 do Conselho Nacional das Cidades. O segundo explicitou o conteúdo básico do PDP o que viria a ser fixado em detalhes na Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005 do ConCidades. O terceiro detalhou o processo de elaboração e implementação do plano diretor. O quarto indicou as diretrizes dos instrumentos focados na gestão social da valorização imobiliária para a inclusão territorial, e o último e quinto módulo tratou de aprofundar os instrumentos de Regularização Fundiária Sustentável para a inclusão territorial. Tais conteúdos demonstram a intencionalidade do ministério com o conteúdo do Estatuto da Cidade, o processo participativo, mecanismos de gestão democrática e um olhar especial para os instrumentos de recuperação de mais-valia urbana e acesso à terra urbanizada, bem como a regularização fundiária.

Nacionalmente, o ministério produziu e distribuiu 12 mil kits da campanha que foram distribuídos aos municípios pelos núcleos estaduais, contendo os mais diversos materiais para capacitação e mobilização. O kit incluía um video-documentário, cartazes, folhetos, o livro “Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos” (realizado em parceria com o Confea⁵), um CD do curso “Planejamento Territorial Urbano e Plano Diretor Participativo” (produzido pela CEF), a reedição do Guia do Estatuto da Cidade (produzido pela Câmara Federal), e ainda comercial para TV e spots para rádio que chegaram a ser difundidos em rede nacional em campanha do Governo Federal (FUBRA, 2006).

Formou-se por meio de um chamamento público e divulgou-se um cadastro de profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de plano diretor e implementação do Estatuto da Cidade. Ao todo a listagem finalizada em 2005 contava com 387 profissionais que conseguiram cumprir todas as etapas, num processo seletivo que mobilizou 1.417 pessoas físicas e jurídicas e que compunham o então cadastro nacional.

Simultaneamente à divulgação do material institucional da campanha (o “kit da campanha”) e à realização das Oficinas de Multiplicadores, os núcleos estaduais apresentaram propostas de estratégias de mobilização e capacitação com a previsão de realização de oficinas, elaboração de cartilhas, ativida-

⁵ Em 2006 o Sistema Confea / Crea ainda representava os arquitetos e urbanistas. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo das Unidades da Federação (CAU/UF) foram criados pela Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010, que regula o exercício da profissão no país, e fundados em 15 de dezembro de 2011.

des de monitoramento etc. Essas propostas foram avaliadas e aprovadas pela Coordenação Nacional da Campanha, constituída por membros do Conselho Nacional das Cidades e pela equipe do Ministério das Cidades, e ampliaram de forma contínua as suas atividades e a sua rede de apoio na sociedade.

As estratégias aprovadas pela Coordenação Nacional contaram inclusive com apoio por meio de recursos financeiros para atividades de sensibilização, capacitação dos municípios e acompanhamento da elaboração dos planos que, ao final de todas as etapas, consumiram cerca de R\$ 2 milhões, destinados exclusivamente para o período da campanha (FUBRA, 2006).

A implementação das estratégias dos núcleos estaduais representou um novo impulso para a campanha: uma rede foi criada, com ramificações pelas diferentes regiões dos Estados e, a cada oficina realizada, a cada agente multiplicador formado, era aberto mais um campo para que uma nova oficina se realizasse e para que novos núcleos se articulassem.

Esta segunda rodada das oficinas, por orientação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, deveria ser mais operacional, ajudando os municípios a enfrentar as dificuldades na elaboração dos Planos Diretores Participativos, assegurando que os instrumentos para sua implantação e gestão estivessem presentes no escopo da lei. Desta vez, os temas tratados na oficina foram: as estratégias de ordenamento territorial para que o plano fosse autoaplicável; o Sistema de Gestão do Plano Diretor; as prioridades para investimentos; apresentação de uma experiência local de elaboração de plano diretor segundo a metodologia proposta pelo ministério; e esclarecimento de dúvidas quanto às etapas de elaboração e à aplicação de instrumentos. Tratava-se de um claro esforço de dialogar com a realidade adversa para a elaboração dos planos.

O fato dessas oficinas terem se desenvolvido simultaneamente ao processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, seguindo a orientação do Conselho Nacional das Cidades, foi outro fator que contribuiu para potencializar as atividades da campanha. O Plano Diretor Participativo foi incorporado, desta maneira, à pauta de discussões das conferências estaduais e locais como um dos temas prioritários, ao lado de temas básicos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Na fase de conclusão da campanha, 23 núcleos estavam em plena atividade e executaram, nas capitais e no interior dos Estados, atividades de sensibilização e capacitação dos municípios contando, para isso, com a participação de diversos segmentos da sociedade.

É importante ressaltar também que na medida em que a campanha e as atividades de mobilização e capacitação foram sendo implementadas, e os planos diretores foram sendo aprovados, foi constituído o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo que teve por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias realizadas em cada etapa de elaboração dos planos, destacando recomendações, alertas e aprendizados para subsidiar outros atores sociais envolvidos nesse movimento nacional. A partir de tais registros foi possível observar como os municípios, em situações tão diversas, elaboraram seus planos e buscaram a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Além disso, o Ministério das Cidades criou e utilizou amplamente a Rede do Plano Diretor, que contava em 2006 com mais de 40 mil e-mails de todo o país, sendo um espaço de disseminação de informações, reflexões e críticas sobre esse processo e um dinâmico canal de discussão e troca de experiências. Os boletins eram quinzenais ou semanais e propagavam as agendas e realizações de todos os núcleos criando um sentimento de movimento conjunto por todos os Estados.

Cabe dar destaque que entre 2004 até recentemente a página eletrônica da campanha dos Planos Diretores permaneceu hospedada no sítio do Ministério das Cidades, mas foi retirada do ar, restringindo o acesso ao histórico de todo o processo e, em especial, o conjunto de informações produzido nesse período de 2003-2006, não é mais disponibilizado à toda sociedade. Muitos dos dados aqui trazidos, a exemplo das fontes de recursos empregadas, dos dados e informações detalhadas a respeito das atividades dos núcleos estaduais, dos “kits da campanha”, de todos os boletins enviados, dos profissionais cadastrados, só foram acessados graças a pesquisas feitas anteriormente nesses materiais.

É possível afirmar que a campanha tentou se aproximar dos objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional das Cidades transformando-se, de fato, em uma campanha de toda a sociedade, sensibilizando e mobilizando o poder público municipal e os diferentes segmentos sociais para a importância dos Planos Diretores Participativos.

Destaca PINHEIRO (2014) que “em menos de dois anos de campanha, foram realizadas 387 oficinas que sensibilizaram mais de 21 mil pessoas de 1.349 municípios (Ver Figura 7). As primeiras 45 oficinas foram realizadas pelo Ministério das Cidades para a formação de multiplicadores, como dito acima. As demais foram realizadas diretamente pelos núcleos, muitos dos quais produziram materiais pedagógicos e de comunicação específicos para sua região. Foram intensas a adesão e a participação dos segmentos relacionados à reforma urbana

nessa campanha e nos processos de elaboração dos planos. Os movimentos populares por moradia integraram a coordenação nacional e a maioria dos núcleos estaduais e estiveram à frente da construção das Resoluções do ConCidades. Alguns participaram ativamente da elaboração dos planos municipais ou em ações para assegurar a participação popular e o conteúdo redistributivo no Plano Diretor”.



Figura 7 – Mapa das capacitações e mobilizações realizadas entre 2003 e 2006

Fonte: BRASIL, 2006

No entanto, quais foram os resultados concretos de toda essa mobilização nacional?

Breves resultados da campanha nacional dos Planos Diretores Participativos

Vale ressaltar que todo o processo da campanha foi desde o início estruturado como um processo de acompanhamento contínuo por parte da equipe do Ministério das Cidades. Primeiro por parceria com o Sistema Confea/Crea (2004/2005), em um segundo momento por meio do convênio com a Fundação Universitária de Brasília – Fubra (2005/2006) e, posteriormente, por meio da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, estabelecida em uma reunião do Conselho das Cidades em setembro de 2007 (SANTOS JUNIOR, 2011).

Por isso, é amplo o material disponível para conhecimento mais detalhado e regionalizado dos resultados da campanha (FUBRA: 2006; SANTOS JUNIOR: 2011; BURNETT: 2011; CASTRO: 2011) e neste momento, é importante ater-se a uma leitura estratégica e que nos permita construir uma reflexão a partir dessa experiência dos Planos Diretores no início dos anos 2000.

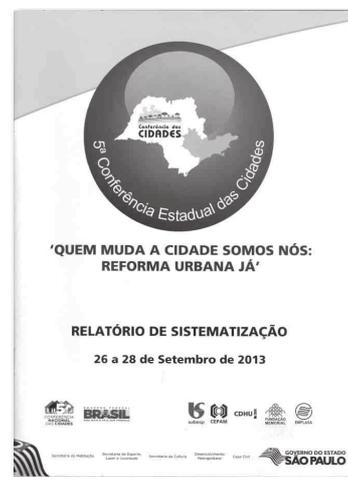
Como apresentado abaixo, os dados da Munic, Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, permitem a interpretação de que a campanha contribuiu sobremaneira para a evolução dos planos diretores e dos instrumentos de planejamento urbano nos municípios, observado o expressivo número de municípios que elaboraram Plano Diretor a partir de 2005. Mas, a partir de um olhar mais aprofundado apresentado por SANTOS JUNIOR (2011) podemos ter as seguintes imagens:

Se formos considerar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, constatar-se-á a nítida evolução do instrumento no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005 conforme os dados do IBGE, em especial, comparando as pesquisas Munic de 2001 e 2009. O instrumento foi pouco incorporado pelos municípios, passando de 647 municípios com ZEIS em 2001 para 672 em 2005. Contudo, no período de 2005 a 2009 o número de municípios com ZEIS passou de 672 em 2005 para 1.799 em 2009, o que representa um incremento de 168%. Comparando os dados em relação ao universo de municípios com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, a mesma evolução se confirma: houve um incremento de 145%, ao se comparar o número de municípios com ZEIS em 2009 com o número de municípios com ZEIS em 2005. Este é um avanço expressivo, pois demonstra a efetiva incorporação dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores.

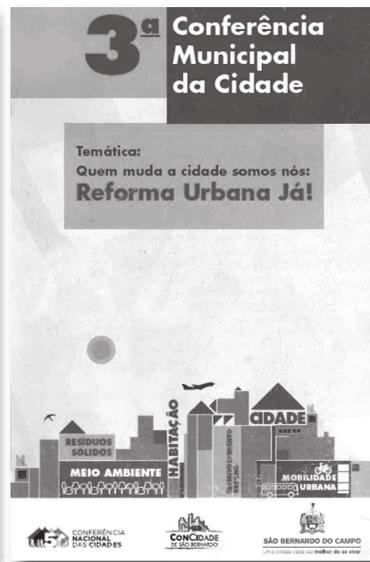
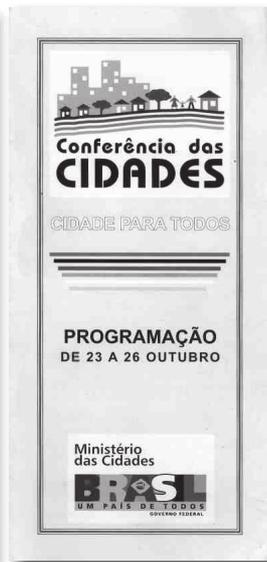
A análise mais qualitativa realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos na avaliação de 526

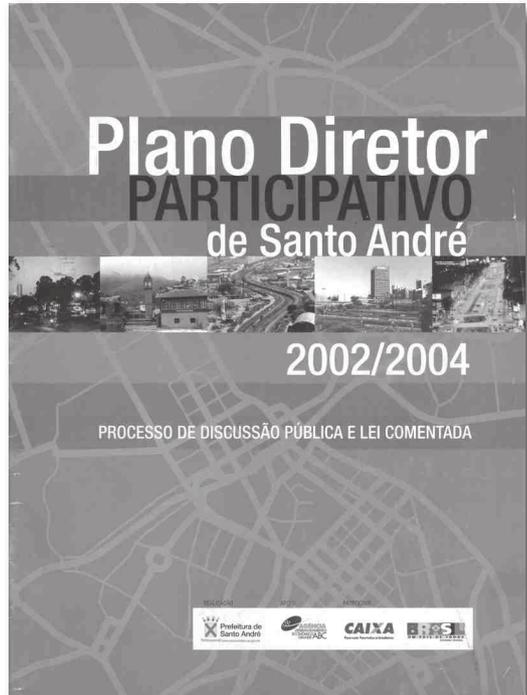


Ministério das Cidades



O Ministério das Cidades implementou um vasto processo de participação da sociedade no debate da política urbana. A Conferência Nacional das Cidades foi precedida de conferências municipais e estaduais realizadas em todo o país, com ampla divulgação e mobilização popular.





A campanha nacional pelo Plano Diretor Participativo apoiou inúmeras iniciativas municipais que buscavam capacitar os agentes da comunidade a participarem de maneira ativa dos debates públicos.

leis de Planos Diretores de diferentes municípios também demonstra que a grande maioria dos planos procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade. O que é demonstrado pelos dados relativos à incorporação dos instrumentos nos Planos Diretores. Nota-se a expressiva presença do zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%); assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%) (SANTOS JUNIOR, 2011).

No entanto, na grande maioria desses planos diretores, os novos instrumentos urbanísticos relacionados à agenda da reforma urbana quando previstos não foram regulamentados de modo a permitir sua aplicação. Em consequência, os impactos concretos no sentido de facilitar o acesso à terra para habitação e garantir a função social da propriedade se tornaram realidade em pouquíssimos municípios brasileiros.

Por exemplo, nos planos diretores elaborados nesse período, segundo SANTOS JUNIOR (2011), “existem poucas referências à aplicação do IPTU Progressivo, do Parcelamento Compulsório e da Outorga Onerosa do Direito de Construir voltada a essa finalidade habitacional, apesar de se verificar a vinculação de alguns instrumentos da política urbana – em especial, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção – às ações de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários”.

Outro ponto que demonstra que a transformação não alcançou a efetividade potencial está relacionado à ausência de articulações entre as definições em torno da política urbana e o orçamento municipal (PPA, LDO e LOA) nos planos diretores, pois com exceção de referências genéricas ou de previsões amplas, um número reduzido de municípios conseguiu avançar em estratégias específicas de integração, o que reflete a falta de prioridade de investimento na superação dos problemas urbanos.

O mesmo pode ser constatado quando se observa a política de saneamento ambiental, a questão da mobilidade e do transporte, a questão ambiental, a questão metropolitana ou mesmo da efetivação do planejamento urbano participativo na perspectiva da gestão democrática das cidades. Este último ponto merece destaque. A pesquisa realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos demonstra que “foram promovidos processos participativos na elaboração e na revisão dos

Tabela 2 – Municípios, total e com existência de plano diretor e características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com plano diretor 2004	Com plano diretor 2008	Está elaborando o plano	Sem plano e sem elaboração em curso	% de não realização	% ampliação 2004-08
Brasil	5.564	984	1.878	1.263	2.423	43,5%	219,2%
Até 5.000	1.267	104	132	308	827	65,3%	323,1%
De 5.001 a 10.000	1.290	272	170	335	785	60,9%	322,8%
De 10.001 a 20.000	1.385		273	372	740	53,4%	
De 20.001 a 50.000	1.037	408	760	210	67	6,5%	215,2%
De 50.001 a 100.000	319		285	31	3	0,9%	
De 100.001 a 500.000	229	166	222	7	0	0,0%	38,0%
Mais de 500.000	37	34	36	0	1	2,7%	5,9%
Acima de 20.001	1.622	608	1.303	248	71	4,4%	155,1%
Norte	449	46	183	86	86	19,2%	484,8%
Acima de 20.001	161	n/d	139	16	6	3,7%	-
Nordeste	1.793	170	462	423	423	23,6%	420,6%
Acima de 20.001	591	n/d	397	150	44	7,4%	-
Sudeste	1.668	304	598	271	271	16,2%	185,9%
Acima de 20.001	522	n/d	463	44	15	2,9%	-
Sul	1.188	395	518	383	383	32,2%	128,1%
Acima de 20.001	247	n/d	222	24	1	0,4%	-
Centro-Oeste	466	69	117	100	100	21,5%	214,5%
Acima de 20.001	101	n/d	82	14	5	5,0%	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004 e 2008. (Elaboração própria)

planos diretores. Esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em planos diretores que expressem a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade.

A avaliação dos planos diretores também indica outra questão que chegou a ser comemorada, que foi a ampla criação e/ou institucionalização de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios brasileiros e mesmo em alguns Estados – demonstrando o poder de indução de políticas federais. No entanto, conforme MARICATO (2012) alerta no artigo “Nunca fomos tão participativos”, “nunca a esfera da política esteve tão cheia e, ao mesmo tempo, tão vazia”. Conforme SANTOS JUNIOR (2011), a maioria dos Conselhos das Cidades – ou similares – criados tem caráter consultivo, sendo que, nos casos em que têm caráter deliberativo, destacam-se as atribuições secundárias.

Malgrado esse resultado que pode ser considerado decepcionante, o governo federal conseguiu, entre 2003 e 2006, garantir que fossem elaborados ou estivessem em processo de elaboração planos diretores em mais de dois mil municípios brasileiros, segundo dados do IBGE (Tabela 2). Foi, sem dúvida, um momento propício para as cidades debaterem (ainda que não conseguissem garantir a implementação) uma estratégia articulada de desenvolvimento urbano, introduzirem instrumentos capazes de combater a especulação imobiliária, democratizarem o acesso à terra e discutirem projetos e obras prioritárias que garantissem o direito à cidade.

Ainda que não seja de menor importância proporcionar tamanho e tão rápido processo de implementação de uma lei, temos que admitir que a obrigatoriedade legal prevista no Estatuto da Cidade com sanções de imputação de improbidade administrativa, em conjunto com a efervescência otimista que havia no campo histórico da Reforma Urbana e a existência de uma equipe governamental comprometida e que mobilizou os diferentes recursos para tornar realidade tal estratégia, permitiram tal feito.

A nova política habitacional e as dificuldades de implementação na prática da agenda da Reforma Urbana

Além da campanha nacional pelos Planos Diretores Participativos, a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que foi consolidada em 2004 (Brasil, 2004), buscava implementar, considerando as restrições políticas e institucionais que prevaleciam no governo, inúmeros dispositivos previstos nas emendas de Iniciativa Popular da Reforma Urbana, de criação do Fundo Nacional de Moradia e vários outros elementos experimentados nas gestões democráticas populares, defendidos pelo FNUR.

As diretrizes da nova PNH estavam baseados nos seguintes princípios: um novo modelo de financiamento, em que o FGTS, baseado em recursos onerosos, pudesse se combinar com recursos fiscais, não onerosos, de modo a atender famílias com renda insuficiente para assumir um financiamento integral da moradia; um novo desenho institucional que articulasse os entes federativos através de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a criação de programas massivos de integração urbana dos assentamentos precários e de produção de unidades habitacionais novas; e a regulamentação de regras estáveis, com segurança jurídica, que estimulam a produção e o financiamento de mercado.

A implementação de um novo modelo foi lenta, mas entre 2003 e 2008 ocorreu uma significativa elevação nos investimentos de todas as fontes de recursos destinados a habitação: orçamentários, do FGTS e do SBPE, conforme o gráfico 1.

Em 2004 foram aprovadas novas regras para os financiamentos habitacionais que deram mais segurança jurídica para os investimentos privados, atraindo recursos externos que se somaram ao SBPE em uma produção crescente. Empresas do setor imobiliário abriram seu capital na Bolsa de Valores, aprofundando a financeirização da habitação e gerando forte especulação, com elevação do preço da terra, em um verdadeiro boom imobiliário. Alimentado pela bolha imobiliária mundial (que estourou em 2008), esse boom também se beneficiou do acelerado crescimento econômico do país.

Com receitas crescentes, o governo formulou em 2007 um ambicioso plano de investimentos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incluiu uma vertente social, o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, antiga reivindicação dos movimentos populares e do MNRU. Realizado em parceria com municípios de maior porte e Estados, esse programa alcançou uma dimensão inédita, com grande impacto em áreas excluídas das regiões metropolitanas.

Em uma conjuntura favorável, na qual parecia que o Brasil teria condições de enfrentar o problema da habitação, foi formulado, no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação, entre 2007 e 2008 o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Foi uma oportunidade de, finalmente, associar uma política urbana avançada com uma política massiva de habitação.

O objetivo do PlanHab era equacionar em 15 anos as necessidades habitacionais do país. Para tanto, propôs ações estratégicas em quatro eixos, a serem implementados de maneira articulada: o financeiro, o institucional, o urbano-ambiental e a cadeia de construção civil.

No eixo financeiro, o PlanHab propôs ampliar gradualmente os investimentos e a produção habitacional, criar a Carta Subsídio, que permitisse combinar recursos não onerosos com investimentos do FGTS; reduzir os juros e custos do FGTS e criar um Fundo Garantidor, para facilitar o financiamento habitacional.

Tinha-se consciência, no entanto, que a mera elevação de recursos e ampliação do financiamento eram insuficientes para enfrentar o desafio habitacional. Era necessário preparar os municípios, com capacitação, qualificação técnica e instrumentos de política urbana para que os investimentos pudessem gerar efeitos positivos, dando continuidade à campanha dos Planos Diretores Participativos, agora na perspectiva de preparar as cidades para receber investimentos massivos e impulsionar um enfrentamento efetivo da questão habitacional.

O problema não poderia (e não pode) ser enfrentado de forma homogênea em todo o país e, por outro lado, não havia recursos para garantir uma moradia pronta para todos. Após analisar a rede urbana brasileira e estabelecer uma tipologia dos municípios aproveitando estudos anteriores do próprio ministério, o plano propôs um leque diversificado de programas habitacionais, de diferentes valores do produto final, de modo a aproximar o custo da moradia à capacidade de pagamento das famílias, mesmo considerando a necessidade do subsídio, que não poderia ser exageradamente elevado.

Assim, nos pequenos e médios municípios, a prioridade deveria ser para apoiar o autoempreendimento da casa própria, com empreendimentos de lotes urbanizados, material de construção e assessoria técnica, ao invés de se construir uma unidade final acabada, de custo mais elevado e, por vezes, inadequada para as diferentes realidades urbanas ou rurais brasileiras. Já nas regiões metropolitanas, a escassez de terra exigiria, além de uma contundente política fundiária, uma produção de unidades prontas mais verticalizadas.

No eixo institucional, propunha-se reforçar a articulação com Estados e municípios, baseada em planos locais de habitação que fizessem uma leitura das especificidades locais e propusessem as melhores alternativas para enfrentar o problema, buscando garantir uma boa relação entre custos/benefícios. Como vimos, a descentralização da política habitacional era um dos pontos importante da Emenda da Reforma Urbana, mas encontrou enorme resistência no governo federal. Uma vez que a descentralização dos recursos, com repasses do fundo nacional aos fundos municipais não foi aceita, a ideia seriam os planos locais, elaborados de forma participativa, tornarem-se instrumentos que orientassem a destinação dos recursos federais.

No eixo urbano apareciam de maneira mais clara os princípios da Reforma Urbana. A proposta estimulava os municípios a implementarem uma política fundiária, utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a gerar uma redução no custo da terra para moradia. A intenção era subordinar o repasse dos recursos à existência de uma política municipal que combatesse a especulação imobiliária. Por outro lado, propunha a criação do Subsídio Localização, para estimular projetos habitacionais mais bem localizados na estrutura urbana, de acordo com as diretrizes dos planos diretores, para evitar a especulação com terras e uma excessiva expansão urbana.

O PlanHab foi uma referência importante para repensar a política habitacional no Brasil, na perspectiva da reforma urbana. Suas propostas foram respaldadas em estudos técnicos aprofundados e debatidas com todos os setores.

No entanto, sua estratégia não foi colocada em prática, tendo sido atropelada por decisões políticas que levaram ao lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no início de 2009.

Em 2008 as condições pareciam muito favoráveis para o enfrentamento da questão habitacional. Os novos marcos institucionais e legais relacionados à política urbana e habitacional haviam sido aprovados; com o apoio do MCidades, os municípios estavam ampliando suas capacidades institucionais, inclusive com a elaboração dos planos diretores e de planos locais de habitação; os recursos disponíveis para investimento em habitação, que já haviam aumentado significativamente desde 2003, tinham espaço para um crescimento ainda maior, tanto de recursos fiscais como do FGTS e do SBPE, lastreados no bom desempenho da economia; o PlanHab tinha estabelecido uma estratégia de equacionamento do problema e o governo, com forte apoio popular, parecia estar comprometido com o enfrentamento da questão.

No entanto, apesar dessa conjuntura favorável, vários equívocos foram cometidos e os resultados ficaram muito aquém do que seria possível, perdendo-se uma oportunidade de implementar uma política habitacional consistente e sustentável, articulada com a política urbana.

Dentre os vários equívocos, talvez o mais importante, pois dele podem ter decorrido os demais, foi a progressiva decomposição da equipe e da proposta original do Ministério das Cidades, assim como seu enfraquecimento político. Em 2005, com as mudanças no Ministério, uma nova equipe, sem compromisso com uma nova política habitacional, foi, gradativamente, de 2005 a 2014, se apoderando não só de setores do ministério, como de estruturas administrativas ligadas a questões urbanas nos Estados e municípios (montadas sob a mesma lógica de governabilidade do governo federal), sob o argumento de que assim os recursos da União chegariam mais facilmente a eles.

Embora até 2007 as secretarias tenham continuado com os indicados por Dutra, o ministério perdeu a capacidade de articular as políticas setoriais, o que já seria um grande desafio para qualquer gestor, e, dessa forma, a possibilidade de efetivar uma política urbana integrada, indispensável para equacionar a questão habitacional.

A partir de 2007, algumas das principais competências do MCidades (como a gestão dos programas relacionados ao PAC), foram informalmente deslocadas para setores mais “confiáveis” do governo, contando com a colaboração de técnicos e dirigentes do ministério, mas sem sua força política e institucional.

Outras, com destaque para a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que havia coordenado a campanha dos Planos Diretores Participativos, foram desarticuladas, entrando na lógica da governabilidade, perdendo assim a capacidade de garantir uma maior integração entre as políticas de desenvolvimento urbano e habitação.

Somente a área da habitação foi mantida, até o final do governo Dilma, fora da política de governabilidade, mas a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) ficou politicamente fragilizada, sem o apoio dos ministros indicados pelo PP para os inevitáveis confrontos relacionados ao desenho da política habitacional, com as demais áreas do governo relacionadas à questão habitacional.

Em especial, os ministérios do Planejamento, da Fazenda, a Caixa Econômica Federal e a Casa Civil, que coordenavam o PAC, a política econômica e a disponibilização dos recursos para a habitação, passaram a ter uma força política maior do que o setor que, em última instância, devia ser o responsável pela política habitacional e urbana.

Assim, o PlanHab, que foi elaborado no âmbito do governo pela SNH, acabou sendo atropelado pelo lançamento em 2009, sem grande debate público, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sem que sua estratégia tenha sido considerada. O programa foi proposto pelo Ministério da Fazenda e Casa Civil, sob forte pressão dos setores da construção civil e promoção imobiliária, assustados com a crise imobiliária internacional.

Antes de enfrentar a questão urbana e da moradia, o PMCMV buscou combater a crise econômica e as dificuldades do setor imobiliário e da construção civil. Embora tenha realizado uma produção massiva de moradias gerando impacto social, o programa foi estruturado como um instrumento para gerar empregos, dinamizar a economia e dar fôlego às empresas, objetivos relevantes, mas incapazes de dar uma resposta adequada à questão habitacional e menos ainda aos problemas urbanos, que acabaram se agravando em decorrência da inexistência de objetivos urbanos. Nesse aspecto, o único avanço relevante foi a inclusão, na lei que criou o PMCMV, de novas normas para facilitar a regularização fundiária de assentamentos precários, proposta pela SNPU.

Embora tenha sido gerado por uma iniciativa do setor empresarial para atender os setores médios, o PMCMV acabou por contemplar as famílias mais pobres (Faixa 1), devido à pressão dos movimentos de moradia, dos esforços da SNH para salvar ao menos parte do PlanHab e dos compromissos políticos e sociais dos governos do PT, mantendo-se a promoção privada como o principal motor do programa.

Esse desenho, que dava maior agilidade à implementação do programa, era conveniente ao núcleo central do governo, seja para gerar empregos rapidamente em um momento de crise, seja para auferir ganhos políticos imediatos, atendendo uma área social relevante, seja para contemplar o setor empresarial.

Movido por esses objetivos que conciliavam diferentes interesses, o governo ampliou os recursos fiscais e do FGTS para o investimento habitacional em níveis muito superiores aos previstos até mesmo pelo cenário mais otimista do PlanHab. Mas os principais articuladores do PMCMV desconsideraram a maior parte das propostas do PlanHab, o que rebaixou o alcance, a qualidade e a sustentabilidade do novo programa, provocando impactos urbanos e ambientais que prejudicaram as cidades.

Apenas no eixo financeiro algumas das estratégias propostas foram incorporadas, ainda assim de forma distorcida. Os subsídios garantidos pelo programa eram maiores do que os propostos pelo PlanHab, porque se abriu mão, desnecessariamente, de qualquer retorno financeiro dos beneficiários da Faixa 1, benefício que nem os movimentos de moradia reivindicavam. Ademais, não se implementou a proposta do PlanHab que previa programas de custo mais baixo por família atendida, como por exemplo lote urbanizado com financiamento de material e assessoria técnica, bastante viável nas pequenas e médias cidades.

Optou-se por padronizar o atendimento com o oferecimento de unidades prontas produzidas pelo setor privado, mesmo nas situações urbanas em que isso não era necessário nem prioritário. Assim, se os recursos alocados tivessem sido melhor aproveitados, os impactos seriam muito mais positivos.

As ambiciosas metas do programa, um milhão de unidades na primeira etapa (2009-2010) e 2,4 milhões na segunda (2011-2014), sem uma preparação prévia, exigiram um ritmo acelerado de implementação, adotando-se projetos-padrão de baixa qualidade arquitetônica e urbanística e exigindo-se mudanças açodadas e inadequadas das legislações urbanísticas dos municípios, para viabilizar a implantação dos empreendimentos que, muitas vezes, geraram impactos urbanos, ambientais e sociais negativos.

O massivo investimento em habitação, tanto de mercado, como de interesse social, provocou uma corrida aos terrenos, sem que as cidades estivessem munidas de instrumentos urbanísticos e fiscais capazes de impedir uma excessiva valorização da terra e outros processos especulativos.

Como o subsídio e o valor do investimento não levavam em conta a localização do empreendimento (pois o Subsídio Localização proposto pelo PlanHab

não foi incorporado), os promotores optaram por terrenos mais baratos, geralmente distantes da área urbanizada, estendendo exageradamente as cidades e gerando custos indiretos em mobilidade e implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos, reproduzindo erros cometidos no período do BNH e contrariando as diretrizes do movimento da Reforma Urbana.

Mas, por outro lado, os resultados quantitativos foram muito expressivos. Em nove anos foram contratados cerca de 5,1 milhões de unidades novas, número superior aos 4,2 milhões financiados durante os 22 anos do BNH. Para uma avaliação mais precisa desse período recente, é necessário dividi-lo em dois momentos: PMCMV 1 e 2 (2009-2014) e PMCMV 3 (2015-7).

De 2009 a 2014 (correspondente ao governo Lula e ao primeiro governo Dilma), foram contratadas 3,75 milhões de unidades, com uma participação expressiva na Faixa 1, que alcançou 46% do total, número expressivo embora inferior ao peso dessa faixa no déficit acumulado, que atinge 70%. Deve-se destacar que a prioridade aos setores de baixa renda sempre foi a principal reivindicação dos movimentos de moradia.

Por essa razão e por ter sido criado o MCMV-Entidades, uma produção habitacional em parceria com associações, cooperativas e outras entidades do terceiro setor, os movimentos de moradia apoiaram o programa, relevando seus aspectos negativos em relação à questão urbana, ao contrário de outros integrantes dos movimentos de reforma urbana, que se tornaram seus críticos, sobretudo no que se refere à localização periférica dos conjuntos e sua péssima qualidade de projeto. O MCMV-Entidades possibilitava a compra antecipada da terra, que deu às entidades a possibilidade de adquirir terrenos em condições mais vantajosas. No entanto, essa modalidade tinha pequeno peso no programa, somando apenas 1,5% do total de contratos.

Por outro lado, ele gerou outro retrocesso em relação à agenda da reforma urbana. A partir de 2011, a modalidade do PAC- Urbanização de Assentamentos Precários, programa que dialogava com a cidade real (9,8 milhões de domicílios) e permitia uma articulação entre as ações urbanas e sociais do governo, sobretudo nas regiões metropolitanas, foi abandonado, priorizando-se a produção de unidades novas.

Já no período mais recente, no PMCMV 3 (2015-7), que corresponde ao breve segundo governo Dilma e, sobretudo, ao governo Temer, o atendimento da Faixa 1 despencou, representando apenas 6% do 1,3 milhão de unidades contratadas. Isso decorre, por um lado, do crescente déficit fiscal do governo federal, que inviabilizou o alto grau de subsídios com recursos não onerosos que

é exigido pelas regras do programa na Faixa 1. Por outro, com a mudança do perfil político do governo em abril de 2016, o compromisso com a população mais pobre perdeu prioridade, desaparecendo o único ponto positivo da agenda da reforma urbana presente nesse programa.

Conclusão

Como já apontado acima, a partir de julho de 2005, essa equipe formada originalmente na criação do Ministério das Cidades foi sendo desestruturada, inicialmente com mudanças nos cargos diretivos do ministério – que ocorreram por etapas até 2014 – e, posteriormente, com mudanças das prioridades governamentais. Segundo MARICATO (2007), é importante destacar que nos primeiros dois anos os esforços foram dirigidos visando a institucionalização e funcionamento do ministério, a retomada dos investimentos públicos (que foram bem-sucedidos em habitação e saneamento ambiental), a estruturação das secretarias nacionais com suas políticas setoriais, a readequação dos organismos que foram herdados pelo ministério (Denatran, CBTU e Transurb) e, especialmente, a realização da Conferência Nacional das Cidades e a implantação do Conselho das Cidades.

É necessário também reconhecer hoje que os instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade são de difícil aplicação pela própria legislação, que criou caminhos tortuosos para sua implementação. Mesmo com todo o esforço realizado, decorridos mais de quinze anos desde a aprovação do estatuto, são poucos os municípios que aplicaram integralmente uma estratégia de combate à especulação imobiliária, como por exemplo a cobrança de imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos ou subutilizados. Apesar dos avanços na legislação, os resultados efetivos ficaram aquém do esperado e, especialmente, quando o país voltou a ter capacidade de investimento em habitação, na segunda metade da década dos anos 2000, a questão fundiária foi um dos pontos de estrangulamento.

A campanha dos Planos Diretores Participativos pode não ter logrado êxito em garantir a correta e adequada previsão dos instrumentos do Estatuto da Cidade, ou melhor, alterado a dinâmica das cidades que elaboraram seus planos diretores e contribuído definitivamente para a construção de cidades mais justas e equilibradas. Mas era isso que se esperava desse momento? No contexto que se encontravam (e ainda se encontram) nossas cidades de forma geral seria um instrumento ou mesmo um plano diretor capaz de reverter a já citada lógica patrimonialista que define os contornos legais de boa parte de nossas cidades?

Ao mesmo tempo, é fundamental constatar que hoje não se discute mais um plano diretor como algo que possa ser elaborado dentro de um gabinete ou possa ser alterado ao prazer ou por demanda de alguns para atender a determinados interesses específicos. Experiências recentes em São Paulo (2006) e Florianópolis (2011) demonstraram que revisões pontuais ou que não garantissem os mecanismos mínimos de participação enfrentaram batalhas judiciais e ficaram suspensas por longo período de tempo até que mudanças fossem realizadas.

Recentemente há inclusive uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconhece a supremacia do Plano Diretor sobre as demais leis, criando até condição de primazia do mesmo sobre as demais leis (VIOTTO, 2016). O ministro Dias Toffoli chegou a definir que “o plano diretor é a constituição do ordenamento urbano, e as leis que forem tratar sobre isso têm que ser compatíveis com ele”, durante o debate sobre o recurso extraordinário nº 607.940.

A convicção desta primazia atribuída ao plano diretor, hoje consolidada inclusive em decisão do STF, teve como momento marcante a campanha nacional do Plano Diretor Participativo. A força de uma política nacional desenvolvida envolvendo ampla rede de atores (movimentos sociais, OAB, Confea, vereadores, deputados, governos estaduais e municipais, academia, Ministério Público, entre outros) é extremamente potente para criar ecossistema e tecido social capazes de, com o tempo, permitir avanços. Avanços que ainda, é necessário admitir, são laterais na correlação de forças que produzem e reproduzem nossas cidades, mas deixam uma marca funda, no sentido certo no qual devemos seguir avançando.

A maior naturalização dos instrumentos urbanos entre os profissionais do setor em nosso momento é, sem dúvida, um resultado desse ciclo de planos diretores, assim como a apropriação dessa arena do plano diretor pelos movimentos sociais organizados para disputar os direitos de seus grupos como poderemos ver exemplos no próximo capítulo.

Ainda temos que avançar na devida taxaço da terra urbana, que efetivamente possa combater a retenção especulativa da terra urbana, ou mesmo em uma definição mais agressiva de critério sobre a função social que não aceite o uso não intensivo da terra urbana bem localizada e com infraestrutura, ou mesmo enfrentarmos os cartórios e permitirmos um controle público dos proprietários e das transações imobiliárias, fato que poderia garantir a preempção como instrumento efetivo para a reserva de terra, ou uma cobrança de outorga que permita, de fato, a redistribuição da mais-valia urbana, ou mesmo um co-

eficiente de aproveitamento básico igual a uma vez a área do terreno, propostas impensáveis para a grande maioria dos municípios brasileiros. Pois, “assim como elaborar e aprovar planos includentes é difícil, transformá-los em cidades concretas é um desafio ainda maior. Requer investimentos consideráveis para resgatar a dívida social e melhorar a qualidade de moradia da população com baixíssima capacidade de retorno. Requer principalmente romper com a máquina de exclusão territorial que historicamente concentra renda e poder em nossa sociedade. Romper por meio de mecanismos que assegurem o acesso à terra legal e formal aos mais pobres, que possibilitem a recuperação e a redistribuição da valorização da terra, além de uma gestão efetivamente democrática” (PINHEIRO, 2014).

Talvez ainda não tenhamos o distanciamento histórico suficiente para fazer uma avaliação mais conclusiva sobre esse período recente, mas é evidente a necessidade de repensar a agenda urbana no Brasil. Os impasses vividos nos últimos anos, quando se reduziram drasticamente os recursos, tornam imperativo refletir sobre a experiência e a trajetória da gestão urbana brasileira, tanto no seu ciclo virtuoso (de conquistas), como no momento de dificuldades recentes (de retrocessos).

Está lançado o desafio!



As audiências públicas que debateram o tema da habitação social reuniram milhares de pessoas na Câmara Municipal. Um telão foi então colocado na parte externa para que todos pudessem acompanhar.

Câmara Municipal de São Paulo. Gabinete Vereador Nabil Bonduki.

A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014

Nabil Bonduki e Rossella Rossetto

Já se tornou corrente entre os que trabalham, estudam ou observam o planejamento urbano em nosso país que planos diretores e leis urbanísticas frequentemente correm o risco de “não pegar” e de virar “papel pintado”, figuras de linguagem que expressam a falta de concretização das propostas urbanas no Brasil, onde a ilegalidade e urgência em enfrentar problemas imediatos, muitas vezes com soluções particularizadas e dissonantes de uma perspectiva abrangente de médio ou longo prazo como é o plano diretor, fazem com que objetivos e diretrizes de longo prazo sejam abandonados sem que seus resultados possam ser sentidos pela população.

Após o ciclo de planos diretores de cunho tecnocrático (entre os anos 1950 e os anos 1980), essa constatação gerou um grande descrédito na eficácia do planejamento para enfrentar e equacionar os grandes problemas urbanos nas cidades brasileiras, que cresceram intensa e desordenadamente, marcadas pela especulação imobiliária, ilegalidade na implantação dos assentamentos, invasão das áreas de proteção ambiental e descontrole do processo de uso e ocupação do solo.

A crítica ao planejamento urbano nos anos 1980 vinha tanto da visão neoliberal, que defendia a redução do Estado e dos controles estatais sobre o mercado, como do pensamento urbanístico progressista, que criticava o processo técnico-burocrático na elaboração dos planos diretores, sem participação da sociedade, e a baixa efetividade do instrumento para enfrentar a desigualdade, enquanto a maior parte da cidade – a chamada cidade real -- crescia por meio de processos informais.

A Constituição de 1988 alterou em parte essa situação, pois mesmo com as críticas ao plano diretor, ele foi fortalecido e recuperado como instrumento obrigatório e indispensável para garantir a aplicação da função social da propriedade, como vimos no capítulo 3. Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, consolidaram-se novos paradigmas na esfera do planejamento urbano, frutos da luta pela reforma urbana, dando a todos os que trabalham nessa área e têm esperança num futuro de qualidade e justiça para nossas cidades a expectativa de que a cultura vigente de inoperância do planejamento pudesse ser superada nessa nova etapa do planejamento brasileiro.

Concordando ou não com a ideia de que o plano diretor deveria ser o principal instrumento de planejamento urbano, o fato é que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade lhe deram esse caráter. No que diz respeito à implementação da reforma urbana, o plano diretor passou a ser indispensável para estabelecer quando a propriedade urbana cumpre ou deixa de cumprir a função social da propriedade. A lei nacional o transformou no instrumento básico da reforma urbana no país, definido e aprovado no âmbito do município. Assim, a luta pela reforma urbana passou a ser travada, de maneira descentralizada, em cada município.

A campanha nacional pelos Planos Diretores Participativos, proposta e implementada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2004 e 2007, e descrita em detalhes no capítulo anterior, enquadra-se nesse contexto. Com o objetivo de capacitar municípios e cidadãos para elaborarem planos diretores que refletissem os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade e, especialmente, com uma metodologia participativa que desse voz a todos, a campanha era necessária para difundir os princípios da reforma urbana para todo o país, com uma capilaridade que apenas o governo federal teria capacidade de alcançar. Nesse período, quase dois mil municípios elaboraram planos diretores, dos quais cerca de 550 municípios foram apoiados pelo Ministério das Cidades, configurando o que se poderia chamar de um novo ciclo de planejamento urbano no país.

Três aspectos foram importantes para que esse novo ciclo de planos diretores pudesse ser mais efetivo do que o anterior e gerasse mudanças relevantes no processo de desenvolvimento urbano brasileiro, na perspectiva da reforma urbana:

- a. A possibilidade de incluir e implementar os novos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade para fazer valer a função social da propriedade, obter contrapartidas pelo uso mais intenso do solo urbano, regularizar a moradia informal e facilitar o acesso à terra para a produção habitacional;

- b. A introdução da gestão urbana integrada de políticas públicas setoriais como um elemento estratégico para garantir os objetivos e diretrizes de médio e longo prazo do plano diretor, superando a atomização e fragmentação que têm marcado as intervenções urbanas nas cidades brasileiras.
- c. A participação da sociedade e de suas entidades representativas como pedra angular do processo de planejamento, rompendo a tradição autoritária que sempre o caracterizou.

Avaliação mais geral desse ciclo de planos diretores já foi realizada de forma sistemática por uma rede de pesquisadores em todo o país, que gerou a publicação “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade” (Junior e Montandon, 2011).

O objetivo desse capítulo é analisar mais detalhadamente o processo participativo de elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, um dos municípios que mais avançaram na implementação do planejamento pós-Estatuto da Cidade, e verificar, a partir da leitura de seus problemas e dos desafios a enfrentar, como o plano diretor formulou uma estratégia para transformar seu modelo de desenvolvimento urbano e como vem utilizando os instrumentos urbanísticos e as ações de gestão para alcançar os objetivos estratégicos traçados em seu processo participativo.

A escolha de São Paulo não é aleatória. Além de os autores do texto terem sido protagonistas relevantes na formulação e aprovação do PDE tanto na sua concepção original em 2002 como na sua revisão em 2013/4, a cidade é a maior do país em população, em dinamismo econômico, produção imobiliária, ativismo e mobilização da sociedade. Por outro lado, passou por um ciclo completo de planejamento pós-Estatuto da Cidade, adotando métodos participativos tanto no Executivo como no Legislativo, onde o texto aprovado foi pactuado por diferentes setores da sociedade, ganhando coerência e consistência.

O PDE de São Paulo de 2002 foi um dos primeiros planos diretores do país formulados e aprovados logo após o início de vigência do Estatuto da Cidade, tendo incorporado todos os novos instrumentos por ele introduzidos. Embora sua implementação não tenha sido uma prioridade da administração Serra/Kassab (2005-2012), ele não foi abandonado e gradativamente foi ganhando maior apoio e reconhecimento pela sociedade, inclusive de forças políticas não comprometidas com sua elaboração.

Nesse período, alguns dos dispositivos por ele criados foram regulamentados e utilizados, enquanto outros não avançaram. A mobilização de numerosas

organizações de diferentes perfis sociais e ideológicos, reunidas na Frente em Defesa do Plano Diretor, impediu alterações que a gestão municipal e parte do Legislativo tentaram promover, por meio de uma revisão em 2009.

Retomada em 2013, a revisão aprovada em 2014 foi realizada com uma metodologia participativa, forte presença de diferentes segmentos no longo processo de debates e de pactuação no Legislativo, processo, aliás, muito mais intenso e bem conduzido do que o realizado em 2002, pois entre um e outro ocorreram uma vasta experiência de formulação de planos diretores em todo o país e a já citada campanha nacional, que propiciou a oportunidade para um amplo debate sobre processos participativos.

A revisão de 2014 manteve os objetivos e a estratégia do PDE definidos em 2002, garantindo uma continuidade, mas aperfeiçoou os instrumentos urbanísticos e sua aplicação, beneficiando-se inclusive das experiências e iniciativas tomadas durante os doze anos que separaram os dois textos. Por outro lado, a gestão do prefeito Fernando Haddad estava alinhada com as propostas do PDE e durante seu debate e após sua aprovação em 2014, começou a colocar em prática um conjunto de ações diretamente relacionada à sua estratégia nas áreas de urbanismo, mobilidade, meio ambiente e habitação, o que potencializou seus resultados e estreitou o espaço entre planejamento e gestão, que tem sido grande obstáculo para o sucesso dos planos diretores.

Portanto, embora de forma lenta e intermitente frente à própria descontinuidade administrativa e baixa prioridade dada à estratégia proposta pelo PDE por alguns dos governos, a experiência de São Paulo pode ser considerada um exemplo significativo da etapa mais recente de planejamento no Brasil, onde se notam avanços e resistências, mas também a implementação gradual de uma agenda que dialoga com o ideário da Reforma Urbana. Por essa razão, o caso de São Paulo será estudado em maior profundidade.

O Plano Diretor Estratégico como elemento central na construção de um novo modelo de desenvolvimento urbano em São Paulo

Apesar da luta histórica pela regulamentação em nível federal de novos instrumentos urbanísticos – em especial, aqueles diretamente vinculados à Reforma Urbana –, sua aplicação não deve ser proposta como se eles fossem um fim em si mesmo. Eles são meras ferramentas, meios para alcançar objetivos estratégicos do plano diretor, o que se convencionou chamar de “a cidade que queremos”. Instrumentos urbanísticos não são panaceias, como em algum momento

chegou-se a pensar. Por isso, antes de aventar a pertinência da sua utilização e de desenhar seu formato, é necessário debater com todos os segmentos da sociedade a “cidade que temos”, tanto por meio de um diagnóstico técnico como por uma leitura participativa, e pactuar a “cidade que queremos”.

Definidos esses dois referenciais fundamentais – onde estamos e para onde queremos ir –, deve-se formular a estratégia urbanística que permita, no horizonte temporal estabelecido, atingir os objetivos, ou seja, alcançar a “cidade que queremos”. É nessa estratégia que devem ser previstos e formatados os instrumentos e as ações urbanísticas capazes de promover alterações na cidade. Os instrumentos são normas legais que regulam o uso e a ocupação do solo urbano, regendo a maneira como o setor privado (mas também o público) constrói na cidade. Já as ações são intervenções diretas do poder público – programas, projetos, obras e intervenções – que devem ser implementadas em áreas como mobilidade, habitação social, meio ambiente e urbanismo, entre outras.

O processo de planejamento de São Paulo no século XXI, que se inicia com a formulação e aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002, insere-se em um movimento que busca alterar o modelo de desenvolvimento urbano que se consolidou no século XX, introduzindo uma nova perspectiva para a cidade. Nesse sentido, o PDE e os instrumentos urbanísticos vinculados à agenda da reforma urbana devem ser entendidos como ferramentas de transformação urbana, considerando o contexto de São Paulo.

Para ter a exata dimensão do que isso significou, é necessário rever a leitura da cidade na virada do século XX em todas as suas dimensões e entender os dilemas e desafios na época, de modo a enquadrar a estratégia do PDE como parte da construção de novas perspectivas para a cidade.

São Paulo na virada do século XX

Nos anos 1990 São Paulo vivia uma profunda crise urbana, econômica e de perspectivas. A dificuldade de se repensar e pactuar uma estratégia para enfrentar essa crise foi visível nas últimas décadas do século XX, quando a cidade passou pelo processo de reestruturação produtiva, redefinindo seu perfil econômico, enquanto a pobreza e a desigualdade se aprofundavam.

A cidade parecia vegetar sem rumos para seu futuro, com uma visão de desenvolvimento antiquada e insustentável. Seus recursos foram desperdiçados em obras equivocadas, como ocorreu na administração Paulo Maluf (1993-1996), quando foram realizadas intervenções viárias de elevado custo (como os

túneis sob o rio Pinheiros e o Parque do Ibirapuera) baseadas em um modelo de cidade ultrapassado. O município se endividou, perdendo drasticamente sua capacidade de investimento, pois comprometeu 13% da arrecadação municipal com o pagamento da dívida, negociada em 1999 com o governo federal.

Uma leitura sintética da cidade na virada do século XXI, no momento em que o Plano Diretor Estratégico começou a ser debatido em 2001, mostrava o claro aprofundamento da desigualdade urbana e social.

Embora na década de 1990 a migração para a cidade tivesse diminuído e o crescimento da população geral tivesse se reduzido, com taxas muito inferiores às verificadas entre 1950 e 1980, a análise de evolução demográfica mostrava um fenômeno trágico do ponto de vista urbano e social: enquanto os distritos centrais e em áreas consolidadas da cidade, bem servidos de infraestrutura e empregos, perdiam população, nos distritos periféricos ou em áreas de proteção ambiental o crescimento demográfico mantinha índices muito elevados, assim como numerosos municípios periféricos da Região Metropolitana.

Na década de 1990, dos 96 distritos municipais, mais da metade (53), os melhores dotados de equipamentos e empregos, teve sua população reduzida. Até mesmo os distritos de classe média, que atraíam empreendimentos imobiliários e se verticalizavam, como Pinheiros, Jardins, Moema, Santana e Tatuapé, estavam se desadensando. Nos dez distritos mais centrais, a situação era ainda mais grave: eles haviam perdido quase 190 mil habitantes nas duas décadas finais do século XX. O esvaziamento populacional das áreas bem dotadas de infraestrutura e emprego, com ociosidade de terrenos e imóveis, era assombroso.

Em compensação, houve um enorme acréscimo de população em Grajaú e Parelheiros, distritos periféricos da Zona Sul inteiramente situados na área de proteção de mananciais. Eles receberam cerca de 285 mil habitantes, basicamente em loteamentos irregulares e favelas bastante precárias, ao mesmo tempo que a ocupação comprometia a qualidade de água aduzida para o consumo. Na outra ponta da cidade, na extrema periferia da Zona Leste, Cidade Tiradentes teve um acréscimo demográfico de 2.114% em uma década. O mesmo fenômeno ocorria nos municípios da Região Metropolitana: a população crescia a altos índices exatamente nas regiões mais excluídas em termos de infraestrutura, urbanização, transportes, equipamentos e emprego.

O processo era socialmente injusto, ilógico do ponto de vista urbano e antieconômico para o poder público, mas as políticas setoriais implementadas pela própria administração municipal, desarticuladas de qualquer visão de planejamento, foram, ao menos em parte, responsáveis por isso. No último

quartel do século XX, com exceção de alguns conjuntos realizados pela Superintendência de Habitação Popular (Habi-Sehab) durante o período Erundina (1989-1992), os conjuntos habitacionais promovidos pela prefeitura foram implantados na extrema periferia, o que explica o crescimento de Cidade Tiradentes, onde eles se concentraram.

Ademais, o próprio poder público se encarregou de remover favelas em áreas bem localizadas, como ocorreu ao longo da avenida Águas Espraiadas nos anos 1990. Cerca de sete mil famílias receberam uma pequena verba da prefeitura, paga ilegalmente pelas empreiteiras da obra, para deixar a área. A grande maioria usou o dinheiro recebido para comprar um barraco ou pedaço de terra sem infraestrutura na área dos mananciais, num exemplo concreto e concentrado de como se processaram o esvaziamento populacional dos bairros consolidados e o crescimento das regiões que deveriam ser protegidas (Fix 2001).

Áreas dotadas de infraestrutura e oportunidades de emprego, cultura, consumo e lazer se esvaziaram e, conseqüentemente, equipamentos já instalados, como escolas e postos de saúde, ficaram ociosos enquanto crescia a demanda por serviços nas regiões mais periféricas, obrigando o poder público a construir equipamentos em número superior ao que seria necessário dado o crescimento demográfico. O processo de expansão periférico, sem a provisão de infraestrutura e serviços, aguçava a desigualdade urbana.

Outro fenômeno grave da má distribuição de atividades no território urbano era a concentração de emprego nas zonas Central e Sudoeste (centro expandido), áreas que perdiam população. Em 2000, alguns distritos da área central chegavam a oferecer mais de trezentos empregos para cada cem moradores, enquanto que em Cidade Tiradentes o índice caía para oito por cem. O desequilíbrio na relação moradia-trabalho requeria mais deslocamento, sobrecarregando o sistema viário e os transportes coletivos. Na Zona Leste, que concentra a maior quantidade de “bairros-dormitórios”, desde então todos os meios de deslocamento ficam superlotados no início da manhã na direção do centro, assim como no final da tarde no sentido contrário. Os moradores da periferia gastavam em média três vezes mais tempo em trânsito do que os do centro expandido.

O desequilíbrio territorial entre os locais de moradia e os de trabalho é um dos aspectos que tornavam a mobilidade um dos mais graves problemas da cidade. Os grandes investimentos realizados na ampliação do sistema viário não surtiam efeito, sendo anulados pelo contínuo crescimento no número de automóveis em circulação, aliado à falta de prioridade para o transporte coletivo. Entre 1993 e 2000, nenhum novo corredor de ônibus foi implantado

na cidade, enquanto os congestionamentos continuaram crescentes, apesar dos investimentos realizados na gestão Maluf.

Por outro lado, os empreendimentos imobiliários privados estavam fortemente concentrados nas áreas já privilegiadas, sobretudo na Zona Sudoeste. Em 1999, 64% dos lançamentos de prédios se restringiram a 19 dos 96 distritos do município, os de melhor qualidade urbana e social e que naquela década, contraditoriamente, perderam população moradora.

Com o deslocamento das principais atividades terciárias para a região sudoeste, em empreendimentos mais modernos mas também mais segregados no espaço, o centro histórico passou a dispor de uma grande quantidade de edifícios vazios ou subutilizados, muitos já apresentando um grau avançado de obsolescência por falta de manutenção e renovação. Em 2002, um levantamento identificou mais de 200 terrenos vazios apenas na subprefeitura da Sé, a grande maioria ocupada por estacionamentos. Até mesmo os edifícios residenciais passaram a apresentar elevados índices de ociosidade: em 2000, cerca de 18% dos domicílios dos dez distritos centrais estavam vagos. Mesmo esvaziado, o centro histórico não chegou a perder sua vitalidade, mas se popularizou com o crescimento do comércio ambulante.

Fenômeno semelhante, embora marcado por outra paisagem, ocorreu nas antigas zonas industriais, que coincidem com a chamada orla ferroviária. Muito bem localizadas e bem servidas por transporte de massa (os trens que, entretanto, requeriam uma modernização que demorou para ser implementada), as antigas zonas industriais, símbolo da pujança de São Paulo de meados do século XX, passaram a apresentar alta taxa de ociosidade, sobretudo em galpões e armazéns de grande porte, resultado da reestruturação produtiva e alteração das estruturas físicas necessárias para a produção industrial. Formando uma ferradura no entorno do centro expandido, a região constituía um problema urbano, mas tinha um grande potencial para canalizar uma renovação urbanística inclusiva.

Para finalizar essa rápida leitura da cidade, é necessário citar a degradação do meio ambiente, do espaço público e patrimônio cultural, marcada por uma tolerância conveniente para a urbanização excludente, ou incapacidade de coibir usos e ocupações irregulares do solo. Mais de um milhão de pessoas habitavam irregularmente as regiões de proteção ambiental, onde a antiga zona rural era transformada em assentamentos urbanos precários.

Áreas verdes destinadas ao lazer e recreação, faixas de saneamento de córregos, fundos de vales, encostas íngremes e outras áreas públicas, sobretudo nos bairros periféricos, foram ocupadas por favelas, que tiveram enorme crescimen-

to a partir da segunda metade da década de 1970. O aumento da impermeabilidade do solo, sobretudo nos fundos de vale, em muitos casos transformados em avenidas, ao lado de escassa arborização, contribuía para ampliar o problema das enchentes.

O descaso com o espaço público, que nunca teve grande prioridade em São Paulo, se aprofundou com a proliferação de condomínios fechados e murados e o crescente predomínio do automóvel. A veiculação de notícias sobre a violência urbana agravou a sensação de insegurança que, por sua vez, provocou um esvaziamento das ruas e espaços públicos, levando à decadência do comércio e dos cinemas de rua, cada vez mais confinados aos shoppings segregados do tecido urbano.

O espaço público, marcado por calçadas estreitas, descontínuas ou semidestruídas, obstruídas pela poluição do espaço aéreo desordenadamente ocupado por postes, fiação aérea, outdoors irregulares e cartazes de toda natureza, assim como pelo caótico trânsito no emaranhado de vias públicas, tornava ainda mais inóspita a vida na cidade.

Quanto ao planejamento, a cidade viveu um longo período de imobilismo, tanto na legislação urbanística como em iniciativas que pudessem reverter esse quadro urbano decepcionante.

Nos anos 1980 e 1990, sucessivamente nas administrações de Mário Covas, Jânio Quadros, Luiza Erundina e Celso Pitta, as quatro tentativas de elaborar e aprovar um novo plano diretor para São Paulo foram frustradas tanto pela falta de prioridade que esses governos (com exceção de Erundina) deram à questão quanto pela falta de apoio na Câmara Municipal, onde necessitavam de quórum qualificado. Inexistia consenso mínimo sobre os rumos que a cidade deveria tomar.

Em 1988, quando ainda vigorava o expediente do “decurso de prazo” (segundo o qual, projetos de lei em regime de urgência, não votados pela Câmara no prazo de três meses, eram aprovados automaticamente, resquício do regime autoritário), o prefeito Jânio Quadros utilizou esse estratagem para aprovar um plano visando flexibilizar o zoneamento de 1972, a fim de atender ao mercado. Embora uma mudança fosse necessária, a falta de debate público tornou esse processo totalmente ilegítimo, exatamente no momento em que a questão da participação ganhava maior evidência. A validade desse plano diretor foi questionada gerando uma disputa jurídica, e ele acabou não tendo efeitos concretos.

O governo Jânio, buscando encontrar um atalho frente a essas restrições, criou um mecanismo de exceção, as operações interligadas (ver capítulo 3), que permitiam mudar pontualmente, sem lei específica, os parâmetros de uso e ocupação de determinados lotes em troca da doação de recursos para a construção

de habitação popular, em uma experiência equivocada de aplicação do “solo criado”. O instrumento, entretanto, não tinha respaldo na legislação federal nem estava atrelado a qualquer estratégia urbana. Mesmo assim, vigorou de 1987 a 1997, quando o Ministério Público barrou na Justiça sua utilização, sob a argumentação de que mudanças de zoneamento só podiam ser feitas através de lei.

Assim, durante a década de 1990, apesar de algumas iniciativas importantes na área da habitação relatadas no capítulo 3, a situação urbana foi se agravando, tendo chegado ao ápice durante o governo Pitta, quando 67% da população afirmou que, se pudesse, deixaria a cidade.

A legislação urbanística em vigor, assim como a concepção de cidade vigente, era a consagrada pela legislação do início dos anos 1970 e estava totalmente ultrapassada. Embora vereadores e o próprio Executivo tenham feito tentativas de alterar o zoneamento de forma isolada e desvinculada de uma concepção geral de cidade, que deveria estar expressa em um plano diretor, a reação contrária da opinião pública a esse tipo de prática impediu alterações, consolidando-se a visão de que o zoneamento só deveria ser mudado após a aprovação de um novo plano diretor.

Nesse contexto, a formulação de um plano diretor para São Paulo, após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) no primeiro ano da administração Marta Suplicy, integrava uma proposta de reorganização mais ampla da gestão da cidade, após as desastrosas administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta. O plano diretor fazia parte de um conjunto de reformas estruturadoras propostas no programa de governo intitulado “Reconstruir a cidade”. Essa agenda envolvia ainda uma reforma administrativa, com a descentralização e criação das subprefeituras, uma reforma política, com a aprovação de uma instância de controle social e participação denominada Conselho de Representantes em cada subprefeitura; uma reforma tributária e de recuperação das finanças municipais, com a criação de novos tributos como a taxa do lixo e de iluminação, e o estabelecimento de alíquotas progressivas do IPTU de acordo com o valor do imóvel, baseadas no princípio redistributivo dos impostos, além de uma reforma urbana, onde o plano diretor e, em seu âmbito, a reestruturação do sistema de transporte exerciam um papel central.

Durante os anos de 2001 e 2004 a Câmara Municipal aprovou numerosas leis que viabilizaram vários aspectos dessa agenda, de modo que o plano diretor não foi uma iniciativa isolada, mas parte de um processo ainda inconcluso de reestruturação da cidade.

O modelo de desenvolvimento urbano do século XX

A crise que a cidade vivia na virada do século era resultado não só da estagnação econômica do país nesse período, como da manutenção extemporânea de um modelo de desenvolvimento urbano. Adotado em São Paulo, assim como em muitas cidades brasileiras ao longo do século XX, esse modelo se consolidou entre 1950 e 1970, momento em que o Brasil se tornou um país majoritariamente urbano e que o município de São Paulo se tornou a metrópole nacional, com uma explosão urbana que elevou sua população de 2,2 milhões de habitantes em 1950 para 8,5 milhões até 1980.

Esse modelo está baseado em seis elementos fundamentais: a opção pelo automóvel; a ampliação horizontal da mancha urbana, com manutenção especulativa de terrenos e glebas vazios e baixa densidade demográfica; expansão vertical do centro expandido, com o predomínio de condomínios murados; a segregação e desigualdade socioterritorial; o abandono do espaço público e o desprezo pela proteção ambiental.

A extensão horizontal da mancha urbana sobre a zona rural, resultado do chamado padrão periférico de crescimento urbano, viabilizou o acesso da população de baixa renda a um lote precário, onde através da autoconstrução “resolveu” a questão da casa própria em prejuízo da cidade e de sua qualidade de vida. Esse modelo de extensão urbana se combinou com três outros processos: a ocupação das áreas impróprias para moradia por assentamentos precários e favelas; a manutenção especulativa de uma grande quantidade de lotes e glebas vazias ou subutilizadas na interior da mancha urbana; e a verticalização das áreas centrais e regiões com melhor infraestrutura urbana e viária, promovida pelo mercado imobiliário para as classes altas e médias.

Essa estruturação urbana gerou uma forte desigualdade e segregação socio-territorial e funcional, que distanciou os locais de emprego das áreas majoritariamente ocupadas pelos trabalhadores, os quais se tornaram altamente dependentes do transporte coletivo.

A prioridade para o sistema viário voltado aos automóveis, que tiveram o privilégio de ocupar sem restrições o espaço viário da cidade em detrimento do transporte coletivo, tornou ainda mais precárias as condições de vida dos setores de baixa renda, enquanto viabilizou, até os carros se popularizarem, o deslocamento dos setores privilegiados que tinham acesso a esse bem. A prioridade nos investimentos foi para a abertura de avenidas, minhocões, túneis e complexos viários, que consumiram os recursos públicos. Apesar dessa sangria financeira, a mobilidade da cidade foi entrando em colapso.

O desprezo em relação à proteção ambiental e ao espaço público é consequência quase inevitável dos demais aspectos desse modelo. A prioridade para os automóveis provocou a ocupação dos fundos de vale com avenidas e vias expressas. A expansão horizontal com loteamentos de baixo padrão transformou a zona rural e as áreas de preservação em reservas fundiárias para a ocupação urbana. O padrão de empreendimento imobiliário, com vários subsolos de garagens, impermeabiliza o solo e rebaixa o lençol freático, gerando condomínios (residenciais, de escritórios ou comerciais) murados para o espaço público crescentemente abandonado.

O grande desafio de São Paulo no século XXI é alterar esse modelo de desenvolvimento. A partir dessa leitura da cidade, buscou-se definir um conjunto de objetivos a ser buscado por meio de uma estratégia urbana que exija a implementação de vários instrumentos urbanísticos, ações, programas e projetos capazes de, gradativamente, promover as mudanças necessárias.

Os objetivos do PDE e a estratégia urbana para alcançá-los

O tempo requerido para mudar um modelo de desenvolvimento urbano de uma grande cidade como São Paulo é necessariamente longo. Como a maioria das questões prementes na virada do século não se alterou substancialmente até 2014, pode-se dizer que houve uma continuidade entre o PDE de 2002 e sua revisão em 2014 no que se refere a seus objetivos, embora fossem necessários ajustar as estratégias e aperfeiçoar os instrumentos.

Sinteticamente, os objetivos estratégicos do PDE, conforme foi definido no artigo 6º da lei 16050/2014, são os seguintes:

- I. Conter a expansão horizontal da cidade para reduzir os custos de urbanização, preservar o cinturão verde metropolitano e fortalecer a zona rural;
- II. Combater a especulação com terrenos e glebas ociosos;
- III. Planejar a reestruturação da orla ferroviária e antigas áreas industriais, com proteção social e ambiental, para atender parte significativa do crescimento urbano;
- IV. Dirigir o adensamento construtivo e populacional para as áreas bem servidas de transporte de massa;
- V. Reduzir a necessidade de deslocamento, aproximando o emprego da moradia;
- VI. Reservar glebas e terrenos em áreas dotadas de infraestrutura e emprego para atender às necessidades habitacionais;

- VII. Restruir a mobilidade urbana, racionalizando o uso de automóvel e priorizando o transporte coletivo de alta e média capacidade e a mobilidade ativa;
- VIII. Reduzir a desigualdade socioterritorial, garantindo a implantação da rede básica de equipamentos sociais e culturais em todos os distritos da cidade;
- IX. Regularizar, urbanizar e qualificar loteamentos irregulares e favelas;
- X. Contribuir para minimizar os potenciais efeitos das mudanças climáticas;
- XI. Proteger as áreas verdes, as unidades de conservação, as áreas de proteção permanentes, os mananciais, as terras indígenas e a biodiversidade;
- XII. Valorizar e qualificar os espaços públicos, ampliar as áreas verdes, os parques, a arborização e a permeabilidade do solo;
- XIII. Contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;
- XIV. Proteger o patrimônio cultural, valorizar a memória, a identidade e a diversidade;
- XV. Fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada, participativa e articulada com o planejamento metropolitano e dos demais municípios da Região Metropolitana.

Para alcançar esses objetivos, foi definida uma estratégia urbana, utilizando-se instrumentos urbanísticos, ações, programas e projetos. Dado o caráter mais geral desse texto, aqui não será feita uma distinção detalhada da estratégia urbana adotada no PDE de 2002 e na sua revisão em 2014, mas apenas uma análise específica dos principais instrumentos.

A concepção se baseou na contenção da expansão horizontal da cidade preservando as áreas de proteção ambiental e recriando a Zona Rural e dirigindo e absorvendo o crescimento nas antigas áreas industriais na orla ferroviária, a serem reestruturadas de modo planejado, para os terrenos e glebas ociosos e para os eixos de transporte coletivo de massa, onde o adensamento e a verticalização seriam estimulados.

A aplicação de instrumentos para fazer valer a função social da propriedade, como a edificação, utilização ou parcelamentos compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, visava conter a especulação com imóveis ociosos bem localizados. Nesse sentido, eles cumprem um papel estrutural de aproveitar os terrenos bem situados na cidade para absorver o crescimento urbano.

Em relação às antigas áreas industriais e orla ferroviária que em 2002 compunham a Macroárea de Reestruturação e Requalificação e, em 2014, foram

denominadas Macroárea de Estruturação Metropolitana, o processo de alteração da estrutura urbana deveria se dar através de planos urbanísticos que definissem as obras e intervenções necessárias e os novos índices de uso e ocupação do solo que permitiriam, através da venda de potencial construtivo, viabilizar os investimentos necessários, seja através de operações urbanas ou outro instrumento urbanístico.

Com isso, buscava-se compactar a cidade, aumentando a densidade urbana de modo planejado. A diretriz de estimular o adensamento construtivo ao longo do sistema de transporte coletivo estrutural, que estava presente sem grande ênfase no PDE 2002, tornou-se um elemento estruturador do PDE 2014, associado à reestruturação da mobilidade na cidade. Buscava-se também estimular o uso do transporte coletivo e da mobilidade ativa, promovendo ao mesmo tempo uma qualificação urbanística nesses eixos, com calçadas mais largas, fruição pública no térreo dos empreendimentos e fachada ativa. Buscou-se ainda garantir nesses eixos um maior adensamento populacional, estabelecendo uma área máxima média para os apartamentos e o máximo de uma vaga de garagem por unidade.

Em relação à habitação, a criação de um grande número de ZEIS em áreas consolidadas ou em consolidação visava aproximar a moradia das zonas concentradoras de empregos. No PDE de 2014, buscou-se ajustar as faixas de atendimento das ZEIS 3, situadas nas regiões mais bem localizadas, para atender famílias com renda de até três salários mínimos, onde está concentrada a demanda habitacional. Instrumentos como a Cota de Solidariedade foram regulamentados visando obter dos empreendimentos de grande dimensão uma contrapartida social para ampliar a oferta de moradias populares.

A outorga onerosa passou a ter um papel ainda mais crucial na viabilização dos objetivos estratégicos do PDE, pois frente à baixa capacidade de investimento da prefeitura, ela se tornou uma importante forma de financiamento do desenvolvimento urbano. Ao definir que 30% dos recursos do Fundurb, o fundo que recebe a outorga onerosa, deveriam ser destinados à aquisição de terrenos bem localizados para moradia, e outros 30% para transporte coletivo e mobilidade ativa, o PDE articulou os recursos provenientes da contrapartida ao uso mais intenso do solo urbano, ou seja, do mercado imobiliário, para os objetivos estratégicos visando alterar o modelo de desenvolvimento urbano da cidade.

O processo participativo como instrumento de construção pactuada do Plano Diretor

A observação do processo de discussão do Plano Diretor na Câmara Municipal de São Paulo, onde ele foi pactuado e reelaborado, é de grande interesse para a reflexão sobre o planejamento urbano pós-Estatuto.

Tanto na formulação do proposta original do PDE em 2002, como na sua revisão em 2013/2014, desde o envio do projeto de lei previa-se que o texto deveria ser amplamente debatido no Legislativo, pactuado com os diferentes setores da sociedade e aperfeiçoado, tanto em decorrência do processo participativo como da avaliação da relatoria delegada ao vereador Nabil Bonduki, arquiteto e urbanista que coordenou a elaboração e a pactuação do texto final nas duas oportunidades. A participação da sociedade, o processo legislativo e as propostas da relatoria geraram o aperfeiçoamento do projeto original e viabilizaram sua aprovação.

Como a participação da sociedade no planejamento urbano é um dos aspectos mais importantes da agenda da reforma urbana, ganha relevância para esse capítulo entender o andamento do processo participativo e como ele influenciou o texto final aprovado.

Como será mostrado, em São Paulo a participação não foi uma etapa formal, como ocorre frequentemente, mas um processo vivo de disputas entre os diferentes segmentos sociais, que possibilitou avanços na estruturação de uma estratégia capaz de alcançar os objetivos propostos e garantir a implementação da agenda da reforma urbana, apesar das dificuldades políticas e de forças que combatiam esse ideário.

Certamente, os textos finais, tanto em 2002 como em 2014, não foram aqueles que os militantes da reforma urbana fariam, mas os avanços foram significativos. O PDE não agradou a todos em todos os aspectos, mas foi um denominador comum que permitiu sua aprovação e deu um rumo à cidade, gerando um resultado que pode ser considerado muito positivo frente à situação urbana brasileira e à luta por instrumentos capazes de garantir a função social da propriedade (Bonduki 2007a e Bonduki 2016).

O processo participativo no Plano Diretor Estratégico de 2002

Em 2002, o projeto de lei do Executivo (PL290/2002) foi elaborado na Secretaria Municipal do Planejamento (Sempla), sob coordenação do experien-

Quem perde com o novo Plano Diretor de São Paulo?

A Secretaria de Planejamento do Município
apresentou um novo
Plano Diretor Estratégico
para São Paulo. Entre outros itens,
ele rebaixa os coeficientes de aproveitamento
de toda a cidade, para em seguida
vender este potencial construtivo e arrecadar mais.
Veja o que isso significa e quem perde.

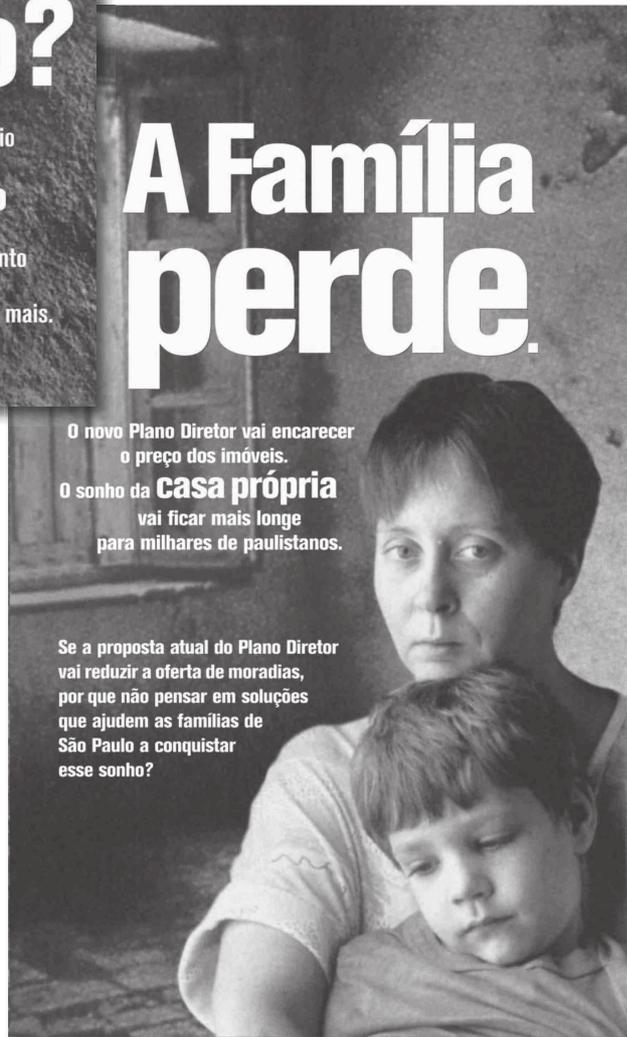
Publicação de várias páginas inteiras nos
jornais de grande circulação na cidade
de São Paulo, promovida pela Frente
de Cidadania contra a aprovação do
Plano Diretor (Jornal Folha de S.Paulo,
29/06/2004).

A Família perde.

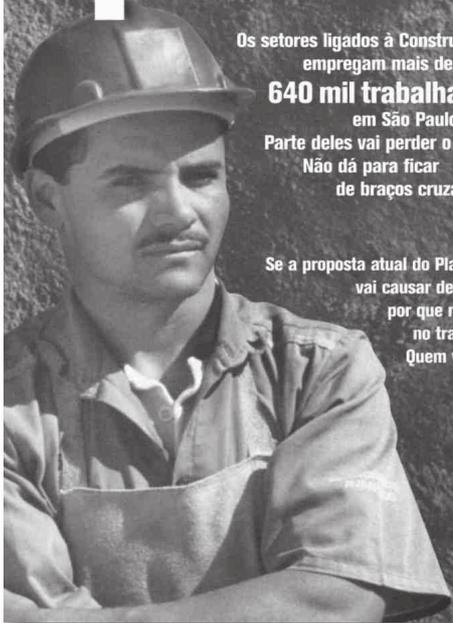
O novo Plano Diretor vai encarecer
o preço dos imóveis.

O sonho da **Casa própria**
vai ficar mais longe
para milhares de paulistanos.

Se a proposta atual do Plano Diretor
vai reduzir a oferta de moradias,
por que não pensar em soluções
que ajudem as famílias de
São Paulo a conquistar
esse sonho?



O Trabalhador perde.



Os setores ligados à Construção Civil empregam mais de **640 mil trabalhadores** em São Paulo. Parte deles vai perder o trabalho. Não dá para ficar de braços cruzados.

Se a proposta atual do Plano Diretor vai causar desemprego, por que não pensar no trabalhador? Quem vai ganhar com isso?

Cidade perde.

A atual proposta gera confusão e insegurança. Cidadãos terão parte do preço de seus terrenos confiscada, para ser cobrada dos próprios proprietários depois. Todos os questionamentos judiciais. Haverá fuga de investimentos. A conta vai para quem vive em São Paulo.

A proposta do Plano Diretor vai prejudicar os direitos do cidadão, por que não ouvi-lo?

Uma iniciativa da Frente pela Cidadania

- | | |
|--|---|
| AABIC
Associação dos Administradores de Bens Imóveis e Condomínios de São Paulo | I.E.
Instituto de Engenharia |
| ABRASCE
Associação Brasileira de Shopping Centers | IBAPE
Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo |
| ACSP - Associação Comercial de São Paulo | OAB/SP
Ordem dos Advogados do Brasil |
| ADIMASP
Associação dos Distribuidores de Madeira do Estado de São Paulo | SDIESP
Sindicato dos Construtores de Imóveis do Estado de São Paulo |
| ADVE
Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil | SECOVI-SP
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo |
| AELI
Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo | Sesover
Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, Guarulhos, Barretos, Osasco e São Caetano do Sul, Estado de São Paulo |
| ALSROP
Associação Brasileira de Lojistas de Shopping Centers | SINICAP
Sindicato do Comércio Atacadista de Louças, Tintas e Ferragens de São Paulo |
| ANAMACD
Associação Nacional dos Construtores de Materiais de Construção | SINDICMAV
Sindicato do Comércio Varejista de Materiais de Construção de Grande São Paulo |
| APEDP-SP
Associação Paulista de Empresas de Obras Públicas | SINDERPARK
Sindicato das Empresas de Parques e Estabelecimentos do Estado de São Paulo |
| ARISP
Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo | SINDIMATER
Sindicato do Comércio Atacadista de Vidro, Pleno, Cristais e Espelhos |
| ASBEA
Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura Associação Paulista Viva | SINDUSCON-SP
Sindicato de Indústria da Construção de São Paulo |
| CVI
Câmara de Valores Imobiliários do Estado de São Paulo | SINICESP
Sindicato do Instituto de Construção Posada de São Paulo |
| FECOMERCIO
Federação do Comércio do Estado de São Paulo | SINTRACON
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo |
| FIABCI/BRASIL
Câmbio Nacional Brasileiro da Federação Internacional dos Profissionais Imobiliários | SINDIMASP
Sindicato do Comércio Atacadista de Madeiras do Estado de São Paulo |
| FIESP
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo | |



te arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm (1928-2014), que em 1963 foi um dos relatores do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (Sempla 2004).

O PL deu entrada na Câmara Municipal sob intensas críticas do setor empresarial, liderado pelo Secovi, o qual polarizou o debate questionando o estabelecimento de um Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) igual a 1 em toda a cidade, que compunha a proposta original. A oposição do setor imobiliário provocou um recuo antes mesmo de o PL chegar ao Legislativo. A Sempla, buscando atenuar essa oposição antes de enviar a proposta, modificou o critério de definição do CAB e adotou um cálculo complexo baseado na área construída pré-existente do terreno objeto de projeto, de modo que o CAB poderia variar na faixa de 1,3 a 1,7.

Esse recuo não alterou a forte contestação ao instrumento. O setor imobiliário articulou trinta entidades empresariais na denominada Frente pela Cidadania, a fim de impedir a aprovação do PL290/2002. O setor defendia que o CAB fosse igual ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) estabelecido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo em vigor (que variava de 1 a 4), admitindo a venda de solo criado (outorga onerosa do direito de construir) apenas para índices superiores aos já permitidos.

A Frente pela Cidadania, além da oposição ao CAB, apresentou mais de cem itens propondo mudanças no projeto de lei. Para mobilizar a sociedade e a opinião pública contra o Plano Diretor, publicou propaganda paga de quatro páginas inteiras em edições dominicais dos principais jornais da cidade criticando a proposta e, em um claro terrorismo midiático, afirmando que ela geraria desemprego, recessão e falta e encarecimento da habitação, assim prejudicando a cidade e as famílias.

Por outro lado, formaram-se duas articulações que também atuaram com destaque no processo participativo: a Frente Popular pelo Plano Diretor, que reunia movimentos de moradia, ONGs e urbanistas vinculados ao Fórum Nacional pela Reforma Urbana, como o Instituto Pólis e as urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, e o movimento Defenda São Paulo, que agregou cerca de 50 associações de moradores de classe média, além de urbanistas com experiência no poder público e grande espaço na mídia, como os arquitetos e urbanistas Candido Malta Campos Filho e Luís Carlos Costa.

A Frente Popular era a mais afinada com a proposta do PDE, por ela ter previsto a aplicação dos novos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, mas criticou o processo de elaboração do PL, considerado pouco participativo, e apresentou inúmeras sugestões de alteração do texto, defendendo como pon-

to indispensável a ampliação no número de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (ZEIS), sobretudo em áreas centrais.

O Defenda São Paulo fazia críticas generalizadas ao projeto, temeroso de que ele pudesse alterar o zoneamento, especialmente as antigas Z1, zonas exclusivamente residenciais de baixa densidade, ponto de honra desse movimento. Ademais, atacou o conteúdo e metodologia do PDE, propondo a elaboração de novos estudos e a extensão do debate visando retardar sua aprovação. Defendia ainda a divisão do Plano Diretor em duas etapas e a alteração do texto em um grande número de artigos.

Nesse contexto, era necessário criar um espaço de negociação e pactuação de uma proposta alternativa. O relator do PDE no Legislativo, responsável por viabilizar sua aprovação, propôs a realização de audiências públicas e consultas à sociedade, a fim de ampliar o processo participativo e pactuar o texto definitivo com todos os atores envolvidos.

Em paralelo a essas articulações de entidades e da relatoria, outros vereadores e algumas secretarias municipais exerceram um papel relevante na construção da proposta final. Além da Sempla, que participou integralmente de todo o processo, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, em parceria com a relatoria, contribuiu na análise e delimitação de novas ZEIS, na perspectiva de atender às demandas da Frente Popular, especialmente os movimentos de moradia.

A Secretaria de Finanças (SF) se opôs ao estabelecimento do CAB igual a 1, alegando que isso poderia significar uma redução do valor venal na Planta Genérica de Valores (PGV, base do cálculo do IPTU), diminuindo a arrecadação municipal, o que contrariaria o objetivo de criar uma nova fonte de receita. Para a SF, os ganhos com a outorga onerosa talvez não compensassem uma eventual redução na arrecadação do IPTU.

A Câmara Municipal promoveu 26 audiências, além de muitas reuniões específicas com urbanistas, movimentos e entidades. Mais de 230 organizações participaram desse processo, assim como importantes urbanistas e juristas, estes envolvidos sobretudo no debate sobre a constitucionalidade da redução do CAB.

O substitutivo ao PL 290/2002, apresentado pelo relator, foi o resultado de uma pactuação entre todos os envolvidos no debate. O texto final aperfeiçoou e reorganizou a proposta original, dando-lhe viabilidade política e consistência técnica. Ficaram mais claros os objetivos estratégicos, sua articulação com os instrumentos previstos e, quando não se exigisse regulamentação por lei específica, sua aplicabilidade. Buscou-se garantir coerência técnica ao plano, como uma estratégia para alcançar a cidade desejada. Isso foi obtido considerando as

propostas das três frentes articuladas em torno do PDE, assim como as emendas dos vereadores e as sugestões de outros movimentos populares, associações de moradores, urbanistas, empresários e cidadãos em geral.

Pactuar um texto coerente e aceito por todos não foi uma tarefa fácil. A maior dificuldade foi negociar uma proposta conciliadora com o mercado imobiliário. O debate jurídico foi intenso. A Frente da Cidadania defendia que os coeficientes de aproveitamento máximo, fixados na Lei do Zoneamento, eram “direito adquirido” devendo ser adotados como coeficiente de aproveitamento básico (CAB) e admitia a cobrança da outorga para o uso de coeficientes acima desses.

Para apoiar essa tese, os empresários mobilizaram recursos para uma massiva campanha publicitária e trouxeram juristas de renome para apoiar seus argumentos. Nas audiências públicas da Câmara Municipal, foi escalado o jurista Ives Gandra Martins, de tendência conservadora, para quem “o Projeto de Lei do Plano Diretor, padece de inúmeras inconstitucionalidades, transforma o direito à propriedade, no burgo paulistano, em concessão da prefeitura, que se apropria do espaço sobre o terreno. [...] Não cuida do zoneamento, mas de venda de espaço aéreo sobre a propriedade, por uma técnica aética pela qual reduz o direito que todo proprietário tem hoje de construir até determinado coeficiente e vende esse direito, que já pertencia ao mesmo proprietário. [...] O coeficiente de construção é rebaixado para uma vez a metragem do terreno, podendo a prefeitura negociar coeficiente superior, sob a denominação eufemística de outorga onerosa” (Gandra, 2002).

Posteriormente, o setor imobiliário defendeu esse mesmo entendimento em inúmeras outras cidades brasileiras, com sucesso. Mas em São Paulo ele não foi aceito, pois contrariava o Estatuto da Cidade e implicava uma descaracterização do conceito do solo criado. O Plano Diretor, com as ferramentas urbanísticas inovadoras criadas pela lei federal recentemente aprovada, era peça central da estratégia de reconstrução da cidade proposta pela gestão municipal.

Além disso, tanto o secretário de Planejamento quanto o relator do Plano Diretor na Câmara Municipal e alguns dos principais urbanistas da Frente Popular e do Defenda São Paulo, eram historicamente comprometidos com a criação de novos instrumentos vinculados à reforma urbana, entre os quais, o solo criado.

Para todos, era fundamental a defesa do Estatuto da Cidade em seu primeiro teste na principal cidade brasileira. Era especialmente crucial garantir o conceito de que o direito de construção fora separado do direito de propriedade e que, portanto, cabia ao PDE estabelecer o CAB sem qualquer relação com os índices

praticados até então, podendo-se atingir o CAM, fixado no zoneamento, através da outorga onerosa.

Essa tese defendida em audiência pública, entre outros, pelos juristas Adilson Dallari e Nelson Saule Jr., acabou sendo a vencedora. No entanto, inicialmente foi necessário convencer a opinião pública de que a outorga onerosa não era apenas uma forma da prefeitura aumentar sua arrecadação, mas um instrumento de política urbana. Em seguida, foi preciso negociar com a Frente da Cidadania regras de transição que fossem mais palatáveis, sem abrir mão do conceito de que o direito de propriedade não garante automaticamente o direito de construção previsto no zoneamento.

Para enfrentar a polêmica com o setor imobiliário, o relator levou o debate para a estratégia urbanística do PDE, mostrando que a outorga onerosa do direito de construir fazia parte da estratégia para atingir os objetivos do PDE, ou seja, da “cidade que queremos”, não devendo ser entendida como uma mera receita adicional, embora esta também fosse importante para viabilizar as ações, projetos e obras previstos.

Dessa forma, o debate abstrato sobre a outorga onerosa deu lugar à discussão sobre o âmbito das transformações almejadas na cidade. Foi então proposta a criação de macroáreas – territórios com situação urbana e objetivos estratégicos semelhantes – que se tornaram a referência para o cálculo da outorga onerosa, pois para cada macroárea, de acordo com suas características, foi estabelecido um Fator de Planejamento (Fp), que integra a fórmula de cálculo do valor da outorga.

Assim, na Macroárea de Urbanização Consolidada, que corresponde à região mais bem urbanizada da cidade e de maior interesse imobiliário (setor sul-sudoeste), o Fp seria mais elevado, gerando uma outorga onerosa maior em relação ao valor do terreno do que em outras regiões com padrão urbanístico (e Fp) mais baixo, de modo a estimular a descentralização da produção imobiliária.

Outro critério que passou a ser considerado no cálculo da outorga foi o Fator de Interesse Social (Fs), índice que varia em função da destinação do empreendimento. Assim, por exemplo, a habitação de interesse social (HIS) ficava isenta e a habitação de mercado popular (HMP), tipo de unidade habitacional de área reduzida, destinada à baixa classe média, pagaria uma outorga mais baixa do que uma moradia de mercado de padrão elevado. A HMP foi criada no processo de negociação com o setor imobiliário.

A inclusão no Substitutivo de um novo mapa, o de Desenvolvimento Urbano, que delimitou as macroáreas e se tornou uma referência para espacializar os objetivos estratégicos do PDE, foi fundamental para a compreensão do que se

pretendia. Isso deixou claro que os instrumentos urbanísticos, aplicados a cada macroárea, faziam parte da estratégia de manejo do solo urbano para induzir a ação dos agentes na direção proposta pelos objetivos e diretrizes do PDE.

Conceituada dessa forma, a outorga onerosa deixou de ser entendida como um mero instrumento de arrecadação, como acusava o mercado, criando-se um ambiente mais propício à sua aceitação. No entanto, não bastava aprovar o instrumento no Legislativo; era necessário evitar a judicialização do PDE, que se antevia no discurso de Gandra e poderia ser adotado pelo setor imobiliário.

Para tanto, era preciso superar o debate sobre a inconstitucionalidade de se criar um CAB com índices inferiores ao coeficiente de aproveitamento em vigor e pactuar uma alternativa ao texto que fosse aceita pelo mercado, ainda que isso exigisse um recuo e demandasse criar regras de transição para o CAB. Era também indispensável definir os valores do F_p e do F_s , base para o cálculo da outorga onerosa, pois o mercado reivindicava regras claras para garantir segurança e previsibilidade no valor a ser pago.

A proposta que garantiu o acordo estabeleceu uma redução gradual do CAB, que passou a ser 1 ou 2, conforme as zonas de uso onde o terreno estava situado. Assim, as antigas zonas, onde o coeficiente de aproveitamento máximo era 4 (Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12), passaram a ter um CAB igual a 2, estabelecendo-se um dispositivo de transição, com a queda gradativa do índice durante dois anos, garantindo um processo mais suave de acomodação dos empreendedores à nova regra.

Nas demais zonas, o CAB passou a ser 1, mas se acordou que nas antigas Z-2, que eram a zona predominante na cidade, haveria uma regra de transição que permitiria aos promotores utilizar o coeficiente igual a 2, sem pagamento da outorga onerosa, em edifícios residenciais que reduzissem a taxa de ocupação a 25% (a chamada fórmula de Adiron).

Essa proposta de redução gradual do CAB, a fixação do F_p e do F_s na lei do PDE, definidos em função das macroáreas, e a revisão do texto da lei, com o objetivo de estabelecer regras claras e objetivas, permitiram um acordo com a Frente da Cidadania, que retirou as objeções à aprovação do PDE e se comprometeu a não judicializá-lo. A negociação consagrou o conceito do novo instrumento; embora pudesse ser considerado um recuo em relação à proposta original, ele permitiu que mais adiante, no PDE de 2014, fosse dado um passo definitivo em direção à concepção original.

A negociação com o setor imobiliário foi a mais complexa, mas também era necessário pactuar a proposta com as demais articulações que reivindicavam alterações no PDE. Em relação ao Defesa São Paulo, a mudança mais impor-

tante foi o estabelecimento de um processo de planejamento no qual o Plano Diretor seria dividido em duas etapas.

A primeira etapa corresponderia ao PDE, que traria as diretrizes e objetivos da política urbana expressos no macrozoneamento, os instrumentos e ações estruturantes capazes de dar suporte à estratégia urbanística proposta, as diretrizes das políticas setoriais e a criação de um sistema de planejamento, com instâncias de controle social e participação. Acordou-se ainda que as diretrizes do PDE garantiriam que as regras urbanísticas das Z1 não seriam alteradas, sendo elas transformadas em Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), e que não haveria alteração alguma no zoneamento no PDE.

A segunda etapa seria realizada em um amplo processo participativo descentralizado, quando seria formulada a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em conjunto com os Planos Regionais da Subprefeituras. As subprefeituras, cuja criação foi aprovada praticamente ao mesmo tempo que o PDE, representavam um esforço para descentralizar a gestão municipal. Nessa segunda etapa também seriam formulados Planos de Mobilidade e o de Habitação, políticas setoriais estratégicas para garantir os objetivos do PDE.

Em relação à Frente Popular, a regulamentação e autoaplicabilidade das ZEIS e dos instrumentos relacionados à Reforma Urbana eram as questões imprescindíveis para apoiar o PDE. As ZEIS, instrumento para facilitar a regularização de favelas e loteamentos irregulares e estimular e baratear a promoção da habitação social nas áreas centrais e dotadas de infraestrutura, já estavam previstas na proposta original, mas sua aprovação requereu ampla negociação.

Em primeiro lugar, logrou-se obter a concordância do Defenda São Paulo, que admitiu uma exceção na regra de não mexer no zoneamento, a qual permitiu a criação e a entrada imediata em vigor das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Já o setor imobiliário aceitou a criação das ZEIS desde que fosse conceituada também uma nova tipologia passível de ser edificada na ZEIS, a Habitação de Mercado Popular (HMP).

Assim, o PDE criou 94 perímetros de ZEIS 2 (em áreas vazias) e 60 perímetros de ZEIS 3 (em áreas centrais) e, com as ZEIS 1, iniciou o reconhecimento e o planejamento da cidade informal, que entrou no mapa, facilitando o processo de regularização e urbanização de assentamentos precários.

Em relação aos instrumentos relacionados à função social da propriedade, a oposição à sua inclusão no PDE pelo setor imobiliário e por alguns vereadores foi minimizada pelo fato de que seria necessário aprovar uma lei específica. Dessa forma, foram incluídos no PDE todos os instrumentos urbanísticos previstos

no Estatuto da Cidade para punir imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados (incluindo edifícios desocupados), como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública, que poderiam ser aplicados dentro dos 56 distritos mais bem dotados de infraestrutura e nos perímetros das ZEIS. No entanto, aprovar a lei específica foi uma luta que ainda levou oito anos, por iniciativa do Legislativo, somente tomando sua forma definitiva no PDE de 2014.

O PDE estabeleceu um prazo para que as leis que formariam essa segunda fase do planejamento da cidade fossem encaminhadas ao Legislativo, completando e dando unicidade a tal processo de planejamento. Pactuada a proposta, ela foi apresentada em novas audiências públicas, onde recebeu apoio. No Legislativo, até mesmo a oposição, que em geral, cerrava fileiras contra projetos estratégicos do governo, participou das negociações e propôs uma série de emendas que, quando pertinentes e coerentes com a estratégia proposta, foram acatadas.

Em agosto de 2002, o PL 290/2002 foi aprovado por todos os partidos, incluindo a oposição, com apenas um voto contrário, do Prona. Na noite da aprovação, entretanto, a liderança do governo, com o apoio de alguns vereadores, incluiu, sem a concordância do relator, onze mudanças pontuais no zoneamento. Essa alteração não pactuada, que contrariou o processo participativo, gerou grandes protestos, pois havia sido acordado que mudanças de zoneamento não seriam incluídas no PDE.

O procedimento utilizado pelos vereadores, chamado de “submarino”, frequentemente tem êxito no Legislativo, mas nesse caso não foi bem-sucedido, o que revela a potência do processo participativo, realizado sob a nova perspectiva preconizada pelo Estatuto da Cidade. Como as alterações de última hora, desconhecidas pela sociedade, eram incompatíveis com o processo e o acordo que havia sido firmado, o próprio relator denunciou o que ocorrera e o episódio tornou-se um escândalo público fortemente reverberado pela mídia, gerando um forte movimento da sociedade, com o apoio de numerosos vereadores, pelo veto do Executivo a essas mudanças.

A prefeita Marta Suplicy, após avaliação política, atendeu ao movimento e sancionou o PDE com o veto a todas as alterações do zoneamento (com exceção das ZEIS), garantindo o texto do PDE que fora pactuado pelo relator.

O processo participativo no Plano Diretor Estratégico de 2014

A revisão do Plano Diretor Estratégico em 2013 e 2014 deu-se em uma conjuntura totalmente diferente daquela em 2002. Afinal, após a criação do Ministério das Cidades, ocorreu um aprofundamento no debate e o desenvolvimento de experiências concretas sobre planos diretores no país. Por outro lado, em São Paulo, entre 2002 e 2012, houve um amplo debate e mobilizações sobre as políticas urbanas da cidade e as perspectivas futuras (Bonduki 2016).

Nesse período, foi se consolidando em vários setores da sociedade a ideia de que novos paradigmas deveriam orientar o desenvolvimento da cidade, reforçando as propostas que o PDE apontou.

Um dos momentos mais importantes desse processo foi a formação da Frente em Defesa do Plano Diretor, que reuniu um amplo espectro de movimentos, entidades e urbanistas em oposição à revisão conservadora do PDE proposta em 2007 pelo prefeito Gilberto Kassab, com o apoio da sua base no Legislativo.

A revisão foi vista como uma tentativa de alterar aspectos relevantes do PDE, como as ZEIS e os instrumentos de controle do processo imobiliário, em um momento de grande boom econômico. A resistência da sociedade a uma revisão que traria retrocessos a avanços em 2002 criou uma conjuntura favorável para debater as propostas do PDE que ainda não estavam absorvidas pela sociedade, e para mostrar a importância de se manter a estratégia proposta. A vitória dessa mobilização, com a desistência do governo e da Câmara Municipal em dar andamento à revisão, representou a consolidação dos objetivos e da estratégia do PDE junto a vários setores da sociedade.

Essa mobilização ocorreu ao mesmo tempo em que os paulistanos passaram a ter consciência do quanto a cidade estava se tornando insustentável. O boom imobiliário e o estímulo ao automóvel, propiciados pela euforia da segunda metade dos anos 2000, geraram graves problemas urbanos, como o agravamento dos congestionamentos e a forte especulação imobiliária, que provocou aumentos de aluguéis, despejos e a descaracterização de bairros de classe média. A situação reforçou, sobretudo entre os chamados formadores de opinião, a ideia de que São Paulo precisava mudar.

Nesse período surgiram novos movimentos e articulações, como o Movimento Nossa São Paulo que, com grande capacidade de interlocução social e sustentação financeira, impulsionou a luta contra a desigualdade socioterritorial e trabalhou para introduzir mais transparência na relação governo-sociedade. Entre suas propostas, merece destaque a regulamentação do Plano de Metas,



Câmara Municipal de São Paulo. Gabinete do vereador Nabil Bonduki, 2002.

Após a aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002, foram promovidas várias oficinas de capacitação de movimentos sociais para o conhecimento do conteúdo da proposta, visando incorporar os vários agentes sociais no seu processo de implantação



Câmara Municipal de São Paulo. Gabinete do vereador Nabil Bonduki, 2002.



Câmara Municipal de São Paulo, 2014

Acima, Conferência da Cidade sobre Plano Diretor em 2014 contou com mais de 600 participantes.

Abaixo, público assiste em auditório externo montado no Parque Ibirapuera a sanção do Plano Diretor Estratégico em julho de 2014



Câmara Municipal de São Paulo, 2014



Câmara Municipal de São Paulo, 2014

Acima, plenário da Câmara Municipal de São Paulo no dia da votação do Plano Diretor, junho de 2014. Abaixo, uma das inúmeras audiências públicas que ocorreram no âmbito do Legislativo durante a tramitação do projeto de lei do Plano Diretor



Câmara Municipal de São Paulo, 2014



Câmara Municipal de São Paulo, 2014

Acampamento promovido pelos movimentos de moradia visando pressionar a Câmara Municipal a votar o Plano Diretor em junho de 2014



Câmara Municipal de São Paulo, 2014

aprovado pela Câmara Municipal em 2007, que estabeleceu que os programas de governo e suas metas deveriam ser orientados pelo Plano Diretor Estratégico, assim reforçando seu papel decisivo.

Por outro lado, formaram-se coletivos e ações de ativismo urbano que apontavam para novos paradigmas de desenvolvimento urbano e ambiental. Mobilizações e ações diretas em torno de diversos temas, como a ocupação do espaço público, a agroecologia urbana e periurbana, o patrimônio e cidadania cultural, e a defesa do transporte coletivo e da mobilidade ativa, se intensificaram ao longo da década de 2000.

O boom imobiliário gerou movimentos contra a verticalização de bairros de classe média, ao mesmo tempo em que os movimentos de moradia intensificaram as ocupações de edifícios ociosos na área central, com isso denunciando a especulação com imóveis vazios. Projetos urbanos vistos como especulativos e propulsores da segregação urbana, como o Nova Luz, foram combatidos por diferentes segmentos sociais. Embora sem sucesso, houve também mobilizações contra obras viárias que reforçavam a tradicional opção pelo automóvel, como a implantação de novas faixas de trânsito na Marginal do Tietê.

Embora as gestões Serra e Kassab não tenham se preocupado em implementar o PDE, deve-se destacar que, após a frustrada tentativa de sua revisão em 2009, o governo municipal adotou seus objetivos, diretrizes e instrumentos em novas iniciativas. Isso fica claro na proposta “SP2040: a cidade que queremos” (SMDU, 2012a), plano de longuíssimo prazo formulado pela gestão Kassab, que toma as propostas do PDE como referência, e na publicação de um balanço dos dez anos do PDE (SMDU, 2012b), quando ele é reconhecido como um instrumento estratégico para o planejamento da cidade, consolidando-se como Política de Estado.

Deve-se também ressaltar que, nesse interstício entre o PDE 2002 e sua revisão em 2014, o Legislativo aprovou e o prefeito sancionou em 2010 o Projeto de Lei que regulamentou os instrumentos relacionados à função social da propriedade. Proposto pelo vereador Police Neto, aliado de Kassab (que não mediu esforços para elegê-lo presidente da Câmara Municipal no mesmo ano), essa lei possibilitou aplicar, ainda que limitadamente, o parcelamento, edificação e utilização compulsória e o imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos. Embora a gestão não tenha efetivamente colocado essa ação em prática, a aprovação da lei facilitou enormemente seu aperfeiçoamento no PDE de 2014 e sua implementação pela gestão seguinte.

A crescente politização da questão urbana foi um dos elementos que levaram o candidato Fernando Haddad, prefeito eleito em 2012, a colocar esse tema no

centro de seu programa de governo. Em um momento de redução da pobreza, de forte crescimento da economia, da renda e de consumo das classes média e trabalhadora, Haddad, fortemente identificado com o governo Lula que propiciou esses avanços, tinha o seguinte lema, “a vida melhorou da porta para dentro da casa, mas piorou da porta para fora”. Com isso, apontava os inúmeros problemas de mobilidade, infraestrutura urbana, habitação e especulação imobiliária que ocorriam na cidade, apesar da melhora nas condições de vida da população.

O programa eleito nas urnas em 2012 estava fortemente ancorado no PDE. Vários objetivos e diretrizes do PDE foram incorporados pelo candidato, mesmo que empacotadas pelo marketing como se fossem novos, como a reestruturação e requalificação da orla ferroviária (uma das macroáreas do PDE de 2002), renomeada de “Arco do Futuro”, que se tornou uma das marcas da campanha.

Assim, a revisão do Plano Diretor seria a oportunidade de aperfeiçoar a estratégia e dar mais efetividade aos instrumentos já incluídos no texto de 2002, de modo a estruturar, do ponto de vista legislativo e de planejamento de médio e longo prazo, as mudanças estruturais que se pretendia implementar em São Paulo.

Em um prazo muito curto, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), sob direção do arquiteto e urbanista Fernando Melo Franco, elaborou o Projeto de Lei 688/2013, de revisão do PDE, enviado ao Legislativo em setembro de 2013.

A proposta reafirmava a estratégia, as macroáreas e os instrumentos do PDE de 2002, mas trazia uma novidade importante: a proposta de adensamento de uso do solo nas faixas de influência dos eixos de transporte coletivo de massa (trem, metrô e corredores de ônibus). A ideia, que era apenas uma diretriz no texto de 2002, se tornava uma alteração das normas de zoneamento, com um elemento estruturador do PDE. Ademais, o PL propunha um Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) igual a 1 em toda a cidade e uma nova fórmula de cálculo da outorga onerosa, que estimulava o adensamento nas faixas ao longo do transporte coletivo de massa.

Ao contrário do que ocorreu em 2002, o PL 688/2013 não sofreu a mesma oposição ferrenha do mercado imobiliário, pois a concepção de solo criado já havia sido absorvida pelo setor. No entanto, quase todos os segmentos da sociedade apresentaram questionamentos em relação à proposta, apontando lacunas ou imprecisões no texto. Essas deficiências eram reconhecidas pela própria gestão, pois o prefeito e o secretário declararam, no dia do seu encaminhamento ao Legislativo, que o PL fora formulado em poucos meses, requeria aperfeiçoa-

mento e, em vários temas, complementação, detalhamento e mais debate para dar mais precisão às propostas.

A relatoria do PL na Câmara Municipal coube novamente ao vereador Nabil Bonduki, que havia sido coordenador da área de Desenvolvimento Urbano do Programa de Governo de Fernando Haddad.

O relator, após sua participação no PDE de 2002, havia contribuído na criação do Ministério das Cidades, representado os vereadores e as entidades acadêmicas no Conselho das Cidades, coordenado a elaboração de planos diretores participativos em alguns municípios e integrado a equipe de capacitação de agentes públicos e da sociedade no âmbito da campanha do Plano Diretor Participativo implementada pelo MCidades. Assim como outros profissionais que participaram dessa campanha, havia adquirido uma experiência significativa na coordenação de processos participativos e ampliado sua reflexão sobre planos diretores.

Essa trajetória e sua experiência na relatoria de 2002, assim como de sua equipe, foram relevantes para propor um processo participativo e uma tramitação do PL na Câmara Municipal que podem ser considerados inovadores. Houve especial preocupação no texto final com a divulgação, transparência, debate, pactuação e incorporação das propostas surgidas nas discussões. O PL foi intensamente debatido durante nove meses e sofreu alterações importantes, tanto em decorrência da participação da sociedade e dos vereadores, como das contribuições apresentadas pelo relator e pelo próprio Executivo.

A conjuntura política e os avanços tecnológicos, sobretudo a internet e as redes sociais, também favoreceram o processo participativo impulsionado pela relatoria. A sociedade estava muito mobilizada desde as manifestações em 2013 e defendeu com garra seus pontos de vista.

O processo ganhou grande legitimidade entre os vereadores, e sua transparência foi fundamental para evitar os “submarinos” de última hora, como se tentou fazer em 2002 com as emendas de última hora de zoneamento que, embora vetadas, prejudicaram o trabalho realizado. A relação entre Legislativo e Executivo foi harmoniosa, contando com uma participação ativa do prefeito, que se mostrou aberto a propostas inovadoras e interlocutor em todos os aspectos do projeto.

A divulgação do processo participativo foi intensa. A Câmara Municipal promoveu uma campanha de comunicação nas televisões, rádios, jornais e internet, convocando para as audiências públicas. Todos puderam se manifestar e fazer propostas, tanto presencialmente em 65 audiências públicas (regionais e temáticas) como nos meios eletrônicos. As cerca de dez mil contribuições re-

cebidas foram analisadas, processadas e, sempre que coerentes com os objetivos do plano, incorporadas.

A transparência foi uma preocupação constante: cada passo na tramitação e no processo participativo era divulgado no site da Câmara Municipal, assim como todas as propostas apresentadas nas audiências públicas, em documentos ou por via eletrônica. Dessa maneira, inexistiram propostas sigilosas ou ocultas.

A tramitação do PL foi amplamente divulgada. O primeiro substitutivo foi impresso pela Câmara Municipal, acompanhado de uma cartilha para explicá-lo e de um parecer didático sobre as modificações feitas no PL688/2013. As numerosas inovações introduzidas no texto pelo relator foram amplamente debatidas e eventuais modificações novas foram anunciadas, havendo a realização de mais audiências públicas. As emendas de vereadores também foram amplamente divulgadas com antecedência, tendo sido publicadas no site e no Diário Oficial e debatidas em audiências.

A metodologia adotada no PDE pode se tornar uma referência para processos participativos e para a tramitação no Legislativo de projetos de lei relevantes do Executivo.

Amplamente divulgada nos meios de comunicação, essa metodologia favoreceu o envolvimento da sociedade, criando um sentimento de acolhimento e engajamento que gerou maior identidade com a proposta aprovada. Diferentes segmentos sociais se expressaram, trazendo ideias, sugestões e propostas que contribuíram para o texto final. As três principais articulações que atuaram em 2002 estiveram presentes, mas surgiram novos interlocutores.

O setor imobiliário se expressou através do Secovi, sem reproduzir a frente empresarial de 2002. No entanto, estava consciente de que tinha de ser transparente na defesa de seus interesses, após os escândalos ocorridos durante a gestão Kassab que afetaram sua credibilidade, como as denúncias sobre o financiamento disfarçado de campanhas eleitorais, o caso do Aprov, onde foi desvendado um esquema para facilitar a aprovação de projetos, e a descoberta da máfia do ISS, que recebia propinas para gerar descontos milionários nos impostos devidos pelos empreendimentos. A mobilização de diversas associações contra a verticalização dos bairros, responsabilizando o setor, fragilizava sua intervenção no debate, no qual procurou reduzir os valores da outorga onerosa e manter condições favoráveis para a produção do mercado em ZEIS, entre várias propostas.

O Defenda São Paulo manteve sua linha tradicional de defesa da Zona Exclusivamente Residencial (ZER), tendo incorporado ainda a luta de outros bairros de classe média que vinham sofrendo descaracterização com a verticali-

zação. O Defenda se posicionou contra a proposta de estabelecer no PDE novas normas autoaplicáveis que estabelecessem o adensamento nos eixos de transportes coletivo, apesar do texto original já ter excluído as ZER dessa regra geral.

A articulação de movimentos de moradia, ONGs e urbanistas vinculados ao Movimento da Reforma Urbana propôs a ampliação do número de ZEIS e a alteração de seu perfil de renda para priorizar a baixa renda, pois, com a valorização do salário mínimo, as ZEIS passaram a ser atraentes para a produção de habitação para a baixa classe média. Propôs ainda a reserva para HIS de uma porcentagem dos empreendimentos de mercado de grande dimensão, proposta essa combatida pelo setor imobiliário. O grupo mais vinculado à academia concentrou a crítica às parcerias público-privadas, como operações urbanas e concessões urbanísticas, propondo sua exclusão do texto.

Mas, ao contrário de 2002, além dessas articulações, outros atores tiveram papel significativo. O MTST teve forte presença nos debates, atuando de forma autônoma em relação à articulação dos demais movimentos de moradia. Com grande mobilização, reivindicou a criação de novas ZEIS em áreas recém-ocupadas que marcaram o início da atuação do grupo na capital. Liderado por Guilherme Boulos, o MTST teve protagonismo não só no processo participativo do PDE, como na pressão por sua aprovação após ter suas reivindicações atendidas.

Como desdobramento do surgimento de novos atores urbanos, tiveram atuação destacada os coletivos de defesa do espaço público, da mobilidade ativa (cicloativistas e pedestres), da agroecologia e da agricultura urbana, do patrimônio cultural, da criação de parques e do compartilhamento de carros, entre outros. Com propostas concretas em várias questões que sequer eram tratadas pelo PL688/2013, embora fossem relevantes para um novo modo de vida urbana, esses grupos tiveram um papel importante em pautar temas que foram incorporados ao projeto pelo relator sem gerar uma colcha de retalhos, mas de forma coerente com os objetivos gerais de alteração do modelo de desenvolvimento urbano da cidade.

Outra articulação importante, formada sobretudo por ambientalistas, surgiu em resistência à proposta de uma empresa privada, com apoio de um grande número de vereadores, referente à mudança da legislação na área de proteção aos mananciais para permitir a implantação de um aeroporto privado. Esse tema, que gerou uma das mais fortes polarizações em todo o debate da revisão do PDE, acabou vencido pelos que se opunham às alterações propostas.

A presença constante de movimentos sociais na Câmara Municipal e, em especial, a mobilização nos dias decisivos, foi fundamental para a aprovação do

Plano Diretor, sem alterações do texto pactuado, no dia 30 de junho de 2014. Em meio à Copa do Mundo sediada no Brasil e a três meses de uma concorrida eleição presidencial, esse período dificultava ainda mais aprovar matérias complexas no Legislativo. O acampamento dos movimentos de moradia nos dez dias finais decisivos foi essencial não apenas para evitar a protelação da tramitação do PL, como para dar maior visibilidade pública à proposta.

Os avanços obtidos no PDE de 2014

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em sua versão aperfeiçoada de 2014, não só regulamentou os mais importantes instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade, como inovou em relação à agenda da reforma urbana ao incorporar temas novos relacionados com a sustentabilidade, com a cidadania cultural, a mobilidade ativa, a valorização do espaço público, a agricultura urbana e agroecologia, e o compartilhamento de serviços públicos.

Os principais instrumentos da agenda da reforma urbana serão tratados em destaque nos próximos itens. Sinteticamente, pode-se dizer que o PDE avançou até onde a Constituição e o Estatuto da Cidade permitem em termos de legislação, respondendo às demandas históricas do Movimento da Reforma Urbana.

Em relação ao solo criado, foi adotado o Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 em toda a cidade, regulado de forma a contribuir para os objetivos urbanísticos e sociais do Plano Diretor e ampliando a arrecadação da outorga onerosa, a ser destinada prioritariamente para áreas estratégicas, como terra bem localizada para habitação social, transporte coletivo e mobilidade ativa.

Quanto ao combate à especulação com imóveis ociosos e subutilizados, foram regulamentados, permitindo a aplicação imediata, os instrumentos para fazer valer a função social da propriedade, como parcelamento, utilização e edificação compulsória, e imposto progressivo no tempo.

Para garantir o direito a habitação, além de se ajustar o perfil das ZEIS para atender à população de baixa renda (60% da área construída dos empreendimentos em ZEIS 2 e 3 devem ser destinados à população de até 3 SM), foi ampliada a área das ZEIS 3, situadas em áreas bem localizadas (centro expandido e eixos do transporte coletivo), 30% do Fundurb (fundo que recebe os recursos da outorga onerosa) e 25% do fundo das operações urbanas passaram a ser destinados à compra de terra para HIS em áreas bem localizadas, e foi regulamentada a Cota de Solidariedade, que obriga os grandes empreendimentos imobiliários a destinarem 10% do potencial construtivo do terreno ou a

doarem o equivalente a 10% do valor do terreno para o Fundo Municipal de Habitação. Essa alternativa foi pactuada após grande resistência do mercado em aceitar a citada cota.

A negociação para redefinir as faixas de renda atendidas nas ZEIS 3, garantindo 60% para a baixa renda, também foi intensa com os empresários que atuam no segmento popular e levou à criação das ZEIS 5, cujas regras são semelhantes às estabelecidas em 2002, permitindo a atuação do setor privado na produção de habitação de mercado popular.

Uma preocupação muito presente no texto aprovado em 2014 foi garantir a autoaplicabilidade das regras e dos instrumentos propostos, de modo que pudessem ser implementados imediatamente, o que também foi favorecido pela disposição política da gestão de colocar em prática as propostas do PDE. Essa preocupação foi palpável tanto nos instrumentos diretamente relacionados à agenda da reforma urbana, como nas alterações concernentes ao uso e ocupação do solo.

Por exemplo, as normas de uso e ocupação do solo nos eixos de estruturação urbana foram mais detalhadas no Legislativo para permitir sua imediata aplicação, que buscava o adensamento populacional e redução no número de garagens. Atendendo às críticas feitas no processo participativo, foram estabelecidos critérios mais rigorosos para delimitar os perímetros, criadas exigências de qualificação urbana, como o alargamento das calçadas, estímulo à fachada ativa e à fruição pública do térreo dos empreendimentos, e introduzidas regras que favoreciam a produção de HIS.

Para evitar a verticalização dispersa e descaracterização das áreas residenciais mistas não delimitadas como ZERs, processo muito criticado por moradores e associações de bairros de classe média, foi estabelecido um limite máximo de oito pavimentos (gabarito de 28 m) nos chamados remansos ou miolos dos bairros, ou seja, fora dos eixos de transportes coletivos, regra que não agradou ao mercado imobiliário. Com essa medida, buscou-se um equilíbrio, como critérios claros de verticalização: sem limites nos eixos e áreas de operações urbanas; altura média nos miolos e baixa densidade nas ZERs e outras áreas residenciais, a serem definidas na lei de uso e ocupação.

Sob vários ângulos, o processo participativo do PDE 2014, balizado pelo redação elaborada pela relatoria no Legislativo, introduziu inovações relevantes sobre aspectos que, embora não presentes na agenda tradicional da reforma urbana – mais vinculada à questão da inclusão social – devem com ela dialogar, em uma perspectiva socioambiental e em direção a uma cidade mais justa e sustentável.

Nessa perspectiva, o PDE incorporou vários princípios da agenda relacionada às “mudanças climáticas”, como o conceito de cidade compacta, que deram mais consistência à sua estratégia. Sob essa perspectiva, as várias peças do “jogo urbano” se encaixam: melhor aproveitamento das áreas já urbanizadas, inclusive com HIS, contenção do crescimento horizontal, adensamento junto ao transporte coletivo e proteção das áreas de interesse ambiental.

Assim, o maior adensamento ao longo dos eixos de transporte coletivo e na antiga orla ferroviária e industrial, que responde às necessidades de expansão dos usos urbanos (pauta do mercado imobiliário), se combina com o menor adensamento e verticalização nos miolos dos bairros e a manutenção das ZERs (reivindicação das associações de moradores e do Defenda São Paulo), com a ocupação de imóveis ociosos e/ou subutilizados (agenda da reforma urbana), com a reserva de áreas bem localizadas para HIS (agenda do movimento de moradia), com a aproximação da moradia do local de trabalho (pauta da mobilidade) e com a preservação ambiental, ou seja, criação de novos parques, proteção das unidades de conservação e das terras indígenas e limitação do crescimento urbano, através da recriação da zona rural (agenda ambiental).

Dessa forma, as agendas urbana, ambiental e econômica foram articuladas, ampliando as perspectivas da reforma urbana. Instrumentos – como a demarcação de Zonas Especiais de Proteção Ambiental (Zepams) para proteger as áreas previstas para os futuros parques do processo imobiliário; e o pagamento de serviços ambientais para proprietários na zona rural e áreas protegidas, que contribuem para a conversão à agricultura orgânica e para a preservação ou recuperação ambiental e criação do Fundo Municipal de Parques, que visa alavancar recursos para adquirir as áreas necessárias para os 167 parques propostos – passaram a ser estratégicos para o equilíbrio da ocupação do solo na cidade.

Outra articulação importante entre agendas foi o esforço para racionalizar o uso do automóvel e reservar espaço viário exclusivamente para ônibus e bicicletas, naquilo que poderia ser chamado de “reforma urbana no viário da cidade”, que se contrapõe ao uso privado das ruas pelo automóvel.

Através de medidas como a criação de faixas exclusivas de ônibus, ciclovias, ruas abertas para os pedestres (como a avenida Paulista e o Minhocão), áreas de convivência em vagas de estacionamento (parklets), redução da velocidade máxima nas vias e compartilhamento de carro através de aplicativos, busca-se minimizar a privatização do espaço viário, priorizando a maioria da população que utiliza o transporte coletivo. E, ao mesmo tempo, enfrenta-se a questão da qualidade do ar, reduzindo substancialmente as emissões de poluentes e dos gases de efeito estufa.

Nesse aspecto, pouco adiantaria apenas escrever nas diretrizes e objetivos do PDE que era preciso “mudar a lógica de mobilidade”. Era fundamental que a administração municipal assumisse na prática essa pauta, a qual enfrenta grandes resistências. Para isso, a vontade política do prefeito foi indispensável, pois ele implantou de fato medidas que permitiram o avanço dessa agenda.

O mesmo pode ser dito em relação a outro tema que apareceu com força no processo participativo: a ocupação do espaço público pelas pessoas e pela cultura. Ações concretas implementadas pela gestão, como a regulamentação dos artistas de rua, a descriminalização da arte urbana, a liberalização e apoio ao Carnaval de rua, a transformação do espaço público em uma área de convivência, lazer, sociabilidade e cultura, foram fundamentais para que, em um prazo muito curto, a população da cidade já pudesse vislumbrar a gestação de uma cidade com outra lógica de desenvolvimento.

Como não é possível apresentar e aprofundar neste artigo a análise de todas as propostas do PDE, vamos nos concentrar naquelas mais diretamente vinculadas ao Estatuto da Cidade e à agenda da reforma urbana.

Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo

O combate aos terrenos e glebas vazios e subutilizados é uma das questões centrais na agenda da reforma urbana. Desde os anos 1960 urbanistas e pesquisadores identificavam o problema e buscavam sensibilizar o poder público a adotar medidas para enfrentá-lo. Como escreveu Fernando Henrique Cardoso (1973),

a especulação urbana [...] adotou um método próprio para parcelar a terra na cidade [...]: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria seria necessariamente um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passava pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorria com os demais serviços públicos [...]. Dessa forma, se transferia para o valor da terra, de modo direto [...] a benfeitoria pública. Ainda hoje [...], o processo é visível: antes de cada loteamento, existe uma área ainda vazia.

A manutenção de terrenos vazios estende horizontalmente a cidade, aumentando seus custos de urbanização, e gera uma valorização artificial do valor da terra, dificultando seu acesso para a população de baixa renda. Nos

anos 1970 os planejadores tentaram em vão encontrar mecanismos para combater essa prática.

Como vimos nos capítulos anteriores, esse foi um dos pontos mais polêmicos no debate do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL 775/83) e nas audiências públicas da Constituinte. Finalmente, a partir da mobilização que gerou a Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana (1987), a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, § 4º, determina a aplicação dos instrumentos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, respectivamente, para imóveis que não cumprem sua função social. No entanto, criou-se uma verdadeira corrida de obstáculo para possibilitar sua aplicação.

O primeiro deles era sua regulamentação, que só foi lograda em 2001 no Estatuto da Cidade. Este, por sua vez, delegava aos planos diretores estabelecer em que condições os imóveis deixavam de cumprir a função social e exigia, posteriormente, uma lei específica municipal para possibilitar sua aplicação. Dessa forma, a lei federal transferiu para os municípios – onde os interesses dos proprietários estão fortemente representados nas câmaras de vereadores – a responsabilidade de implementar esses instrumentos.

Na maior parte das cidades brasileiras, esses instrumentos foram previstos nos planos diretores, porém não implementados, pois as leis específicas nem sequer foram propostas ou não foram aprovadas (Junior e Montadon, 2012), o que torna extremamente relevante observar como São Paulo conseguiu colocá-los em prática.

No PDE de 2002, esses instrumentos e suas áreas de aplicação foram aprovados sem grande oposição, em parte porque a polêmica principal foi em torno da outorga onerosa e sobretudo porque sua aplicação dependia de uma lei específica. Um dos avanços importantes do texto de 2002 foi a inclusão dos estacionamentos sem edificação como imóvel ocioso e de edifícios com desocupação superior a 80% da sua área construída como imóveis não utilizados, garantindo o combate a formas especulativas disfarçadas. Em 2014, essa conceituação foi consolidada.

Como em outros municípios, o Executivo nas gestões Marta, Serra e Kassab não demonstrou interesse em enfrentar os setores poderosos que se opunham ao instrumento e encaminhar um projeto de lei específico. Assim, coube ao Legislativo tomar a iniciativa.

Em 2004, no processo de aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 13.888/2004), seu relator (vereador Nabil Bonduki) introduziu um prazo até agosto de 2005 para que o Executivo encaminhasse um PL ao Legislativo. Como o prazo não foi cumprido, em 2005 o vereador Paulo Teixeira apresen-

tou um PL de regulamentação do instrumento (que não foi aprovado), ao mesmo tempo em que o Ministério Público abriu um processo contra a prefeitura pelo descumprimento de uma determinação legal.

Em 2009, o vereador Police Neto retomou a questão e propôs um novo PL que, após intensa negociação, foi aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo prefeito, que estava pressionado pela ação de improbidade movida pelo Ministério Público, gerando a Lei Municipal 15.234/2010. Dessa forma, o instrumento tornou-se aplicável, ainda que de forma limitada. No entanto, as poucas notificações efetuadas entre 2011 e 2013 não tiveram qualquer resultado efetivo, pois não geraram qualquer obrigação legal para o proprietário.

A criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei Municipal nº 15.764/2013), o Plano Diretor Estratégico de 2014, que estabeleceu novas condições de aplicação dos instrumentos e alterou a lei 15.234/2010, e os Decretos 55.638/14 e 57.562/16, que estabelecem etapas e prazos e procedimentos, criaram as condições concretas para a aplicação do instrumento, de forma alinhada com a estratégia de ordenamento territorial definida pelo PDE.

O PDE 2014 ampliou as áreas passíveis de aplicação do PEUC, incluindo as ZEIS 2, 3 e 5, os perímetros das operações urbanas consorciadas, as subprefeituras regionais da Sé e da Mooca, as áreas de influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, as macroáreas de urbanização consolidada e de qualificação da urbanização e as glebas com mais de 20 mil m² na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Social. Como essas áreas são muito extensas, os Decretos 55.638/14 e 57.562/16 estabeleceram prioridades para o credenciamento e notificação.

Como afirmou MONTANDON (2016), o PEUC não é somente um instrumento coercitivo, mas uma ferramenta que contribui na indução do melhor aproveitamento de áreas bem localizadas na cidade.

Com a estruturação do Departamento da Função Social da Propriedade e a sanção do PDE em outubro de 2014, o instrumento começou a ser efetivamente aplicado, o que ocorreu até abril de 2017. Os resultados desse curto período são bastante significativos. Entre outubro de 2014 e novembro de 2017, foram cadastrados 2.244 imóveis com evidências de ociosidade e 1.380 imóveis ociosos foram notificados. Após abril de 2014, entretanto, a prefeitura deixou de priorizar a aplicação do instrumento.

A notificação judicial é o primeiro passo para forçar o proprietário a dar função social. Pelas regras do PDE, o proprietário de imóvel notificado pela prefei-

tura tem o prazo máximo de um ano (a partir do recebimento da notificação) para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação do imóvel.

A contar da data de expedição do alvará de aprovação e execução do projeto, o proprietário do imóvel terá o prazo máximo de dois anos para iniciar a execução das obras de parcelamento ou edificação. A contar da data de início das obras de parcelamento ou edificação, o proprietário do imóvel terá o prazo máximo de cinco anos para comunicar à prefeitura a conclusão do parcelamento ou da edificação.

Já o proprietário de imóvel não utilizado, como, por exemplo, edifícios desocupados, tem o prazo máximo de um ano (a partir do recebimento da notificação) para comunicar à prefeitura a ocupação do imóvel.

Caso o proprietário de imóvel não cumpra os prazos e exigências, ele passará a incidir no IPTU progressivo no tempo, passando a ser aplicadas alíquotas progressivas dobradas a cada ano, pelo prazo de cinco anos consecutivos, até atingir a alíquota máxima de 15%. Após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, a legislação dispõe que o proprietário que não tomou nenhuma providência poderá ser desapropriado, com o pagamento do valor venal do terreno em títulos da dívida pública.

Em decorrência da prioridade dada pela prefeitura para a ocupação das áreas mais bem urbanizadas, a maior parte dos 2.244 imóveis cadastrados se localiza na área central, especialmente nos perímetros das subprefeituras da Sé e Mooca, que se caracterizam pela infraestrutura consolidada, dinamismo econômico e oferta de empregos. No restante da cidade, foi priorizado o cadastramento em perímetros de ZEIS, especialmente em imóveis ociosos sem edificações ou subutilizados nos termos do PDE/2014 (São Paulo:SMUL, 2017).

Dos imóveis notificados, 221 (ou 16%) correspondem a subutilizados, 448 (ou 32%) a não edificados e 711 (ou 52%) a não utilizados. Considerando que 88 notificações foram canceladas (impugnações e recursos deferidos), dos 1.380 imóveis notificados, 1.292 precisam cumprir as obrigações impostas pelo PEUC.

Em resultado desses três anos de aplicação do instrumento, desses 1.292 imóveis apenas 94 (7%) cumpriram definitivamente a obrigação estabelecida pela lei, com a realização do parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis. Dos que cumpriram parcialmente 100 imóveis (8%) exclusivamente não edificados ou subutilizados solicitaram alvará de aprovação e execução de nova edificação ou estão em obras. Restam 1.098 imóveis (85%) que não cumpriram as obrigações.

Segundo COSTA (2017), em 2016 São Paulo iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo, tendo sido encaminhada à Secretaria das Finanças a pri-



PMSF/ SMAU/ CPUC, 2015



Nabil Bonduki, 2018

Nestas páginas, imóveis vazios em 2015 que, em decorrência da notificação para dar função social à propriedade, em 2018 já estavam ocupados.





PMSP/SMUL/CPUC, 2015



PMSP/SMUL/CPUC, 2018

meira lista de imóveis passíveis de incidir o IPTU progressivo no tempo. Naquele ano, 19 imóveis receberam a primeira alíquota progressiva, recebendo a segunda em 2017. Em 2017, 558 novos imóveis receberam a primeira alíquota progressiva. Embora ainda em número reduzido, alguns proprietários de imóveis ociosos deram, após a notificação, uso social à sua propriedade (ver fotos).

Como se vê, o caminho é árduo e cheio de obstáculos, mas é possível chegar ao fim. Isso exige articulação e vontade política para aprovar o instrumento no Legislativo, mas as prefeituras também precisam se estruturar para garantir sua gestão e implementação. No caso de São Paulo, um grande passo foi a criação de um departamento específico para cuidar do assunto, pois é essencial o trabalho de cadastramento e notificação, com os procedimentos administrativos e jurídicos adequados.

Por outro lado, como apontou MONTANDON (2016), a aplicação do PEUC pode ser considerada um dos maiores avanços possibilitados pelo PDE em 2014 no sentido de implementar o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988, pois é o principal instrumento para fazer valer o princípio da função social da propriedade e inviabilizar a retenção de imóvel urbano para fins especulativos em áreas bem localizadas. Isso não é um fim em si, mas um meio para impulsionar os objetivos estratégicos de estruturação urbana e para ampliar a possibilidade de acesso à terra urbana, podendo se combinar com outros programas e instrumentos, como ZEIS e operações urbanas.

No entanto, como aponta COSTA (2017), as práticas conservadoras e patrimonialistas, a ausência de articulação de forças sociopolíticas nas casas legislativas (câmaras municipais) e a força dos proprietários de terra e do setor imobiliário dificultam e retardam a efetivação dos instrumentos de combate à especulação. Mesmo em São Paulo, após todos esses avanços, nota-se que, a partir de 2017, a gestão municipal deixou de dar prioridade ao enfrentamento dessa questão, o que se evidencia na desestruturação do departamento responsável e na drástica redução no número de notificações.

As Zonas Especiais de Interesse Social

A criação de zonas destinadas à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e à produção de HIS antecede o Estatuto da Cidade, que incluiu as ZEIS como um dos principais instrumentos de reforma urbana.

As primeiras ZEIS como zonas especiais destinadas à moradia popular, visando especialmente a regularização de assentamentos precários, favelas e mo-

campos, surgiram nos anos 1980 em Recife, sendo uma experiência largamente estudada. Nesse mesmo período, Diadema implementou um amplo processo de urbanização de favelas e, em 1993, aprovou seu Plano Diretor que criou dois tipos de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – uma composta por áreas vazias destinadas à produção de conjuntos habitacionais e outra incluindo áreas ocupadas por favelas a serem reurbanizadas. Vários outros municípios criaram instrumentos com os mesmos objetivos antes da sua consagração pela lei federal.

Em São Paulo, a origem da reserva de terra para moradia está na estratégia formulada nos anos 1970 para possibilitar a aquisição de glebas a baixíssimo custo para a produção de habitação popular pela Cohab-SP. No âmbito da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, foi criada uma zona (Z8 100/1), localizada na área rural, onde o único uso urbano admitido era a construção de conjuntos habitacionais a cargo de órgãos públicos. No entanto, a iniciativa teve um efeito urbano contrário ao que se visa hoje, pois facilitou a construção de conjuntos habitacionais nas bordas da cidade, fora da área urbanizada, contribuindo para a expansão horizontal de natureza especulativa.

A primeira proposta de ZEIS, em sua concepção contemporânea, ocorreu no projeto de lei do Plano Diretor na gestão Luiza Erundina, coordenado pela arquiteta e urbanista Raquel Rolnik em 1991 (não aprovado). A definição de ZEIS era muito próxima da que se concretizou no PDE de 2002. O PL propôs quatro tipos de ZEIS: duas voltadas à regularização e urbanização de favelas ou de loteamentos irregulares; duas voltadas à promoção de projetos habitacionais, sendo uma demarcada em terrenos e glebas não edificadas, subutilizados ou não utilizados, e outra em áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel.

O PDE de 2002 regulamentou as ZEIS de modo a permitir sua imediata aplicação. Definiu quatro tipos de ZEIS, que diferiam nas características de ocupação, objetivos a serem atingidos, percentual mínimo obrigatório de produção de HIS e território de incidência, sendo que a ZEIS 1 objetivava a urbanização e regularização de assentamentos precários e/ou não regularizados, como favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos não regularizados de HIS, e as demais ZEIS visavam a promoção de empreendimentos habitacionais.

Entre essas, a ZEIS 2 incluía terrenos e glebas adequados à urbanização, em áreas de baixo padrão de urbanização; a ZEIS 3 foi demarcada em terrenos inseridos na malha urbana, em regiões dotadas de infraestrutura, serviços e empregos, que estivessem vazios, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados; e a ZEIS 4 incluía glebas vazias adequadas à urbanização, situadas na Área de Proteção aos Mananciais, para o reassentamento de famílias mora-

doras na própria região, transferidas de assentamentos precários removidos por interesse ambiental.

O PDE estabeleceu que as intervenções em ZEIS requeriam um plano de urbanização, cujo conteúdo mínimo e parâmetros de uso e ocupação foram definidos na lei, a ser realizado de forma participativa sob controle social de um conselho gestor, formado paritariamente por representantes do poder público e dos moradores.

Na estratégia do PDE, as ZEIS cumpriam três papéis fundamentais: regularizar e urbanizar assentamentos precários, baratear o custo da terra em empreendimentos de HIS e reservar áreas bem localizadas, aproximando a moradia do emprego. Para os movimentos de moradia, empenhados em viabilizar projetos habitacionais a custo mais baixo e mais bem localizados, a demarcação de uma grande quantidade de ZEIS foi a principal reivindicação tanto em 2002 como em 2014. A tabela 1 mostra a quantidade de áreas demarcadas como ZEIS.

Tabela 1- Área de ZEIS demarcadas no Plano Diretor Estratégico e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de São Paulo (em km²)

Objetivo	Tipo	PD 1991	PDE 2002/ LUOS 2004 (em km ²)	PDE 2014/ LUOS 2016 (em km ²)
ZEIS para urbanização e regularização	ZEIS 1	64,6	144,5	131,9
	ZEIS 2	12,6	8,3	14,9
ZEIS para produção de HIS	ZEIS 3	0,2	6,7	8,7
	ZEIS 4	-	3,7	4,7
	ZEIS 5	-	-	6,3
	Total	12,8	18,7	34,6

Fonte: Tanaka, 2018 (PD 1991) e Montandon, 2016. Os dados das ZEIS previstas no PD 1991 estão atribuídos de acordo com sua definição e nomenclatura no PDE de 2002.

A questão mais relevante da regulamentação das ZEIS se refere às faixas de renda a serem atendidas, pois seu objetivo é baratear o acesso a terra mais bem localizada para a produção de habitação para a população de baixa renda. O PDE de 2002, em um momento em que o valor do salário mínimo (SM) estava depreciado, havia fixado a faixa de atendimento de HIS em 6 SM, e de HMP, em 16 SM.

Em seguida, na LUOS aprovada em 2004, o setor imobiliário buscou garantir uma participação maior da HMP nas ZEIS. Após uma difícil negociação, a lei estabeleceu que no mínimo 40% dos empreendimentos construídos em ZEIS deveriam ser destinados à HIS, permitindo, portanto, que no máximo os 60% restantes pudessem ser destinados à HMP.



Google Earth elaborada pelo Arq. Minoru, 2018

Glebas enquadradas como ZEIS 4, reservadas para a construção de conjuntos habitacionais, destinados à realocação da população moradora em favelas situadas na Áreas de Proteção dos Mananciais



PMSP / SEHAB

Conjunto habitacional construído junto à favela do Real Parque, enquadrada como ZEIS 1, no bairro do Morumbi, inserida no perímetro expandido da Operação Urbana Faria Lima, que financiou as obras. Com a intervenção, os moradores continuaram a viver na própria região.



PMSP / SEHAB



Arcoweb



Arcoweb

Conjunto habitacional construído no lugar da antiga favela do Jardim Edith, situada em área extremamente valorizada de São Paulo. O fato de a favela ter sido enquadrada com ZEIS 1 impediu, após longa resistência, que os moradores fossem deslocados para uma área distante. A obra foi financiada com recursos da operação urbana Água Espraiada



Archidaily



Como entre 2003 e 2014, o SM teve uma elevação em valor real de 65% e, equivocadamente, o PDE vinculou as faixas de atendimento das ZEIS ao SM e não em valor nominal, ocorreu uma distorção na aplicação das ZEIS nesse período. Esse problema foi mais perceptível na produção privada em ZEIS 3, onde os empreendimentos habitacionais atenderam a um perfil de renda superior ao inicialmente previsto. De acordo com Tanaka (2018), se nesse período os valores nominais de 2002 tivessem sido reajustados pela inflação, em 2014 o limite de atendimento de HIS seria 3,63 SM, e de HMP, 9,37 SM (em relação ao SM de 2014), que corresponderiam, respectivamente, à Faixa 1 e às Faixas 2 e 3 do PMCMV.

Essa distorção foi corrigida apenas no PDE de 2014, mas deve-se ressaltar que ela possibilitou ao mercado imobiliário atuar na ZEIS 3, onde conseguia adquirir terrenos mais baratos. Com os estímulos do PMCMV para as Faixas 2 e 3, ampliou-se a promoção de empreendimentos para o mercado popular.

Por essa razão, o debate em torno da definição das faixas de renda da ZEIS 3 foi intenso, com os movimentos de moradia reivindicando um atendimento prioritário para a baixa renda, enquanto o mercado buscou manter as regras em vigor, sobretudo nessa ZEIS. Na ZEIS 2, localizada em áreas de maior vulnerabilidade urbana e social, os promotores privados concordavam em reduzir a renda da faixa de atendimento, pois a demanda nessas regiões era de baixa renda e os empreendimentos nelas localizados eram dirigidos à Faixa 1 do PMCMV.

O impasse foi resolvido com a criação da ZEIS 5, que manteve um perfil de renda próximo ao da antiga ZEIS 3, enquanto a ZEIS 3 passou a ter um perfil de renda próximo à da Faixa 1 do PMCMV. Nessa nova configuração, a expectativa é que empreendimentos em ZEIS 3 sejam viabilizados com forte subsídio público, enquanto que as ZEIS 5 se destinariam à promoção privada de HMP, segmento de baixa classe média que também precisa ser atendido em regiões bem localizadas para atender aos objetivos do PDE.

Essa foi a principal alteração introduzida pelo PDE de 2014 na regulamentação das ZEIS, que, com ajustes, se consolidou como um instrumento importante para facilitar o acesso à terra para moradia. Por outro lado, como se vê na Tabela 1, houve um aumento de cerca de 85% nas áreas reservadas para a produção de novos empreendimentos habitacionais.

Avaliação realizada por Tanaka (2018) da aplicação das ZEIS entre 2003 e 2014 mostrou que, apesar da já comentada distorção nas faixas de renda, o instrumento tem papel relevante para reduzir o preço da terra em áreas bem localizadas, como as demarcadas como ZEIS 3. Após analisar vários empreen-

dimentos dentro e fora de ZEIS, o pesquisador concluiu que os preços de venda de imóveis de padrão semelhante e em regiões próximas são menores dentro das ZEIS do que fora delas. “No caso das ZEIS mais centralmente localizadas, a tendência do mercado é fazer produtos para renda mais elevada [...]. A existência de ZEIS possibilitou soluções habitacionais que visam o atendimento a famílias de renda média-baixa, na faixa de três a seis SM” (Tanaka 2018).

Por outro lado, o mesmo autor conclui que, no caso da ZEIS 2, o impacto do instrumento é pouco relevante, pois nas áreas mais periféricas a tendência já é oferecer produtos populares e as ZEIS “parecem não trazer novidades em relação ao entorno” (Tanaka, 2018).

A conclusão é importante, mas não significa que a demarcação de ZEIS em áreas menos valorizadas é desnecessária. Deve-se levar em conta que as áreas de padrão urbanístico mais baixo estão sendo gradativamente qualificadas, o que implica valorização da terra e maior interesse imobiliário. Por isso, a reserva de terra para HIS nessas regiões é necessária. Se os objetivos do PDE, como a contenção da expansão horizontal da cidade, a prioridade para o transporte coletivo e a qualificação das áreas com vulnerabilidade social, forem cumpridos, essas áreas também passarão a ser disputadas pelo mercado. Incidirão gradualmente sobre a ZEIS 2 os mesmos impactos já perceptíveis na ZEIS 3, tornando-se inclusive desnecessária essa diferenciação.

No período foram produzidas 56,6 mil unidades habitacionais em ZEIS 2, 3 e 4, por iniciativa pública e privada. Destas, cerca de 32,7 mil foram de HIS, 15 mil de HMP e 8,9 mil de outras modalidades. Da produção de HIS, 47% foram a cargo da iniciativa privada, provavelmente no âmbito do PMCMV, enquanto 53% foram de promoção pública, basicamente CDHU e Cohab-SP (Tanaka 2018). Embora não sejam irrisórios, esses números estão longe de ser significativos no enfrentamento do déficit habitacional.

Importante destacar que 53,1% das áreas demarcadas como ZEIS 2 na LUOS de 2004 não foram ocupadas (Tanaka 2018). Em parte, isso pode ser atribuído ao fato de os instrumentos para dar função social à áreas ociosas ainda não estarem regulamentados nesse período, o que se alterou após o PDE 2014.

Vale também salientar que um número significativo de ZEIS teve destinação em desacordo com a legislação. Em alguns exemplos, isso foi legalmente possível porque os proprietários protocolaram projetos de outra natureza após a aprovação da lei, porém antes dela entrar em vigor, valendo-se do “direito de protocolo”. Em outros casos, o desvirtuamento ocorreu por burla explícita, geralmente ZEIS 3 ocupadas por construções antigas que tiveram projetos apro-

vados como “reforma”, mas que foram inteiramente transformados em novos empreendimentos, como no rumoroso caso do Templo de Salomão, que ainda se encontra subjudice.

Em relação à ZEIS 1, o caso do Jardim Edith revela o quanto o instrumento pode ser muito valioso para evitar que moradores de favelas melhor localizadas sejam realocados para regiões mais distantes. Nesse exemplo, a prefeitura tinha a intenção de transferir os moradores dessa favela, situada em um terreno extremamente valorizado na avenida Roberto Marinho, para uma região distante. No entanto, como a área está demarcada como ZEIS 1 e a associação foi bem assessorada do ponto de vista jurídico, com acompanhamento da Defensoria Pública e do Ministério Público, a remoção foi interrompida pela Justiça, que obrigou o poder público a promover um conjunto habitacional para manter a população no próprio terreno.

Como se vê, as ZEIS são importantes como instrumento de política fundiária, mas insuficientes para dar conta do problema habitacional. Para que possam ser efetivas, é necessária a conjugação de outros fatores e, primordial que haja política habitacional e uma gestão pública organizada.

Para garantir um barateamento do preço da terra, é preciso conjugar as ZEIS com instrumentos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, além do desenvolvimento de parcerias, como o consórcio imobiliário. A produção de novas unidades exige programas habitacionais, fundos públicos e instrumentos como a Cota de Solidariedade, a outorga onerosa e as operações urbanas que garantam financiamento e subsídio. Para evitar a remoção de moradores de favelas, além das ZEIS, é indispensável a comunidade estar organizada e dispor de assessoria jurídica.

Como se vê, as ZEIS têm um papel a cumprir na estratégia do PDE, mas não se pode esperar delas mais do que permitem alcançar. Por isso, instrumentos capazes de alavancar recursos do processo imobiliário para apoiar os programas habitacionais são fundamentais. No PDE de 2014, uma das prioridades foi garantir que parte significativa desses recursos fosse destinada à habitação, como se verá a seguir.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: recursos não fiscais para financiar o desenvolvimento urbano

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um dos instrumentos de política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade e cuja aplicação requer regulamentação no plano diretor.

Sua origem é anterior ao Estatuto da Cidade e está no cerne do conceito de solo criado. Como vimos nos capítulos anteriores, a partir dos anos 1970, a proposta do solo criado começou a ser discutida segundo o conceito de que deveria haver contrapartida pelo uso mais intenso do solo urbano, apenas possível em decorrência de investimentos públicos, de modo a reverter para a sociedade os valores auferidos com a valorização obtida.

Essa formulação foi objeto de muitos questionamentos em relação ao direito de propriedade, mas, após a Constituição de 1988 e sobretudo o Estatuto da Cidade, prevaleceu o entendimento de que o direito de construção, estabelecido pelo zoneamento como os Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAM), está separado do direito de propriedade, a ser definido no plano diretor e que corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB). A lógica que fundamenta esse dispositivo é a de que os direitos de construção adicionais ao definido pelo CAB não pertencem a cada proprietário, e sim à coletividade como um todo, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização.

O Estatuto da Cidade estabelece que o direito de construir sem pagamento de outorga está limitado ao CAB, admitindo um patamar superior até o limite, que seria o coeficiente de aproveitamento máximo, estipulado por lei, mediante o pagamento da contrapartida, a OODC. Também é admitida a outorga onerosa por mudança de uso, desde que prevista no plano diretor e na lei de uso e ocupação do solo, que devem estipular a fórmula de cálculo para cobrança (ou isenções) das contrapartidas, incluindo variações no território.

Maleronka e Furtado (2013) apontam várias experiências municipais de cobrança da OODC anteriores ao Estatuto da Cidade, com grande variedade de interpretações tanto no conceito como em sua aplicação. Essa heterogeneidade prevaleceu também depois do Estatuto da Cidade, visto que a lei nacional delegou aos planos diretores sua regulamentação.

No caso de São Paulo, após a experiência já relatada das operações interligadas, a OODC foi regulamentada no plano diretor de 2002, complementada na Lei de Uso e Ocupação de 2004, e alterada em sua revisão em 2014.

Até 2002, a disciplina de uso e ocupação estabelecia como limite de construção apenas o coeficiente de aproveitamento máximo que variava de 1 a 4. Como foi relatado, em 2002 o PDE definiu o CAB, demarcou as áreas onde se poderia aplicar a outorga e as regras de transição. A fórmula de cálculo da contrapartida financeira foi definida no próprio PDE, prevendo os Fatores de Planejamento (Fp) e de interesse social (Fs), cuja variação encarecia ou barateava a outorga onerosa, a depender do interesse urbanístico de estimular ou restringir o adensamento e o uso (residencial ou serviços) da região.

No PDE de 2002 foram estabelecidos dois elementos que balizavam o direito adicional de construir. No lote, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo que, confrontado com o CAB, gerava o potencial adicional de construção, ou seja, a quantidade de m² a ser acrescida. Mas foi fixado ainda outro limite, estabelecido para cada distrito, os chamados “estoques de área adicional de construção” medidos em m². Os estoques representavam o total máximo de área passível de outorga em um determinado distrito, visando evitar o adensamento construtivo excessivo em determinadas áreas da cidade. Conceitualmente, os estoques deveriam estar relacionados à capacidade de suporte do sistema de circulação e da infraestrutura.

No entanto, frente à inexistência de estudos que pudessem fixar esses parâmetros com segurança, eles foram estabelecidos pela Secretaria de Planejamento e fixados por lei, a partir da média histórica de aprovação de novas edificações residenciais e não residenciais em cada distrito.

Esse método gerou grandes distorções e, com o boom imobiliário dos anos 2000, o estoque se esgotou, sobretudo nos distritos que, embora historicamente não tivessem atraído a produção imobiliária, tornaram-se cobiçados nesse período. Assim, alguns distritos dotados de acessibilidade viária e de transporte público consumiram 100% do estoque entre 2002 e 2011, ficando excluídos da possibilidade de receber novos empreendimentos (SÃO PAULO, 2012a:180).

Ademais, as regras de transição definidas nas negociações que viabilizaram a aprovação do PDE de 2002, já analisada neste capítulo, fizeram com que a nova legislação guardasse resquícios da Lei de Zoneamento de 1972, pois as antigas zonas que tinham coeficientes máximos de 4 passaram a ter CAB igual a 2, enquanto grande parte da cidade, caracterizada por zonas mistas de média densidade (antigas Z2) que tinham coeficiente de aproveitamento máximo de 2 e CAB igual 1, manteve a possibilidade de utilizar o coeficiente 2 sem pagar a outorga onerosa, desde que obedecesse à chamada fórmula de Adiron, ou seja, reduzindo a taxa de ocupação para 25%.

A manutenção das regras das antigas Z-2 fez com que o padrão de produção imobiliária do período anterior não se alterasse substancialmente após o PDE de 2002. As regras geravam uma cidade com a imagem de um paliteiro, com edifícios isolados no lote, sem relação com a rua (pois os térreos não eram computáveis apenas se não tivessem uso) e dispersos na maior parte dos bairros. E, ademais, esse padrão continuava isento do pagamento ao poder público de uma contrapartida sob a forma de outorga onerosa, o que estimulava sua adoção. Assim, a cidade resultante do PDE de 2002 e da LUOS de 2004 ainda guardou muito do modelo definido pela Lei de Zoneamento de 1972.

Esse padrão começou a ser rompido no PDE de 2014, que buscou redefinir o modelo de cidade. Nessa proposta, rompeu-se com parte significativa da tradição do zoneamento de 1972 e foi abandonado o conceito dos estoques de potencial construtivo adicional por distrito adotado em 2002.

Adotou-se, conforme já destacado, a proposta de estruturar a cidade através do adensamento ao longo das faixas percorridas pelo sistema de transporte coletivo de massa, onde o coeficiente de aproveitamento máximo passou a ser de 4, podendo ser acrescido de 20% caso se adotasse a fachada ativa no térreo, vinculando a construção ao espaço público. As regras limitavam o número de garagens (em média uma por unidade habitacional ou por 70m² de área comercial) e o tamanho das unidades (em média 80m² de área computável por unidade), visando garantir adensamento populacional. Já fora dessas faixas, foi estabelecido o limite de gabarito (28 m) e os coeficientes máximos foram limitados a 1 ou 2, com exceção das áreas que fossem objeto de projetos urbanísticos específicos, como nas orlas ferroviárias.

Após quase 25 anos de tentativas, o PDE de 2014 conseguiu fixar o CAB em 1 em toda a cidade, ampliando as possibilidades de fazer da outorga onerosa um instrumento de mudança do modelo de desenvolvimento urbano da cidade, através de dois mecanismos: o estímulo a um novo padrão de produção imobiliária e ampliação dos recursos do Fundurb e sua destinação a programas estratégicos, como a compra de terras bem localizadas para habitação social e investimentos em transportes coletivos e mobilidade ativa.

Além de coeficientes mais altos, a produção imobiliária nos eixos também foi estimulada por uma outorga onerosa menor (metade por m² na mesma região) do que aquela a ser paga nos chamados miolos de bairros, que devem ser desestimulados, em decorrência da adoção de uma nova fórmula de cálculo. Esta manteve os fatores de planejamento e de interesse social vinculados às estratégias e objetivos mais gerais de estruturação urbana e desvinculou a outorga

do valor venal dos imóveis, base utilizado para o cálculo do IPTU (e, portanto, muito influenciado por decisões políticas), passando a adotar os valores de outro cadastro municipal de valores imobiliários, cuja avaliação se aproxima mais do valor de mercado.

Embora a arrecadação não seja o único objetivo da OODC, uma avaliação dos resultados financeiros obtidos é fundamental, já que vários objetivos do PDE dependem de programas que exigem investimentos. Nesse sentido, estudo elaborado após dez anos de aplicação da OODC mostrou resultados significativos.

Entre 2002 e 2011, o total arrecadado ao ano através da OODC foi de R\$ 3,17 bilhões (atualizado para 2017), valor que representou entre 4,1% a 11,4% do total de investimentos do município no período. O valor é expressivo, ainda mais considerando que a adoção das regras de transição no PDE de 2002, que levou à adoção do CAB = 2 na maior parte da cidade, liberou muitos empreendimentos do pagamento da outorga onerosa e reduziu significativamente a arrecadação.

Em decorrência das regras adotadas, o potencial construtivo adicional utilizado pelos empreendimentos imobiliários, obtido através do pagamento da outorga onerosa, foi de 4,4 milhões de m², dos quais 75% para o uso residencial. Esse volume equivale a apenas 8,3% da área licenciada no município no mesmo período, a qual perfazia 53,3 milhões de m² (SÃO PAULO, 2012:177).

Com as alterações do PDE de 2014 e, em especial, com a adoção do CAB=1, o potencial construtivo adicional deverá elevar-se significativamente, o que ainda não é possível avaliar devido à falta de distanciamento temporal e também à crise econômica que afeta o país e o mercado imobiliário.

Porém, tomando-se um período mais amplo, de 2002 a 2017 foram adquiridos por meio da outorga 6,3 milhões de m² (São Paulo:GeoSampa, 2018), representando 10% do total de 63 milhões de m² de área lançada nesse período (São Paulo/Infocidades: 2018), o que aponta um crescimento percentual do potencial construtivo adicional, embora ainda esteja longe de representar uma parte significativa do que se constrói na cidade.

Os recursos da OODC são a principal fonte de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), criado no PDE de 2002 e gerido por um Conselho Gestor majoritariamente formado por membros do próprio governo.

O Fundurb foi concebido como um instrumento de caráter redistributivo, que capta recursos do processo imobiliário e os direciona para investimentos em desenvolvimento urbano, em tese de acordo com os objetivos do PDE. No

entanto, como a lei de 2002 não estabeleceu prioridades, o fundo se tornou entre 2003 e 2014 uma espécie de caixa suplementar para a prefeitura viabilizar obras que em situações normais seriam realizadas com recursos do orçamento. Por essa razão, o impacto da utilização desses recursos não foi visível para a sociedade e nem mesmo para os especialistas.

Apesar das regras estabelecidas em 2002 não terem favorecido a arrecadação em decorrência do acordo que viabilizou sua aprovação, os recursos arrecadados por meio da outorga onerosa do direito de construir, sem considerar as operações urbanas, estão longe de serem irrelevantes. Considerando todo o período de sua aplicação (2004-2017), o Fundurb arrecadou R\$ 2,3 bilhões em valores nominais que, corrigidos para dezembro de 2017, equivaleriam a R\$ 3,17 bilhões (São Paulo: GeoSampa, 2018). Trata-se de um valor significativo, que caso tivesse sido concentrado em obras estratégicas previstas no PDE, poderia dar conta de pelo menos um grande problema da cidade.

Esse valor teria sido suficiente, por exemplo, para implantar cerca de 100 quilômetros de corredores de ônibus à esquerda, com tratamento urbanístico, reformas de calçadas e aterramento da fiação elétrica; para garantir um subsídio de R\$ 31 mil para 100 mil famílias obterem uma moradia (complementando o financiamento e/ou o subsídio federal e estadual), ou para desapropriar cerca de 5 milhões de m² de terrenos bem localizados na área intermediária de São Paulo, suficientes para construir cerca de 120 mil unidades habitacionais.

A OODC não pode resolver o problema da crise fiscal do município, mas tem potencial para contribuir no equacionamento de algum dos seus graves problemas sem gerar qualquer impacto urbanístico ou ambiental. Na regulamentação obtida em São Paulo, a outorga onerosa é paga sem que seja concedido nenhum benefício adicional, em termos de uso e ocupação do solo, em relação ao que estabelece a LUOS, a lei do zoneamento.

O avanço propiciado pela regulamentação desse instrumento é ainda mais expressivo se for observado que anteriormente ao PDE de 2002 essa mais-valia imobiliária era apropriada integralmente pelo setor privado, que nada pagava de contrapartida pelo solo criado.

Por outro lado, a avaliação da aplicação dos recursos do Fundurb entre 2004 e 2013 levou a uma correção de rumos no PDE de 2014. A revisão manteve os objetivos do Fundurb, mas alterou a forma de destinação dos recursos e a composição do seu Conselho Gestor, que se tornou paritário, sendo que os representantes da sociedade passaram a ser escolhidos entre os membros de conselhos de política urbana, habitação, mobilidade e meio ambiente.

O mais relevante foi em relação à destinação de recursos. Após um difícil debate, sobretudo com a área de orçamento e de finanças do município, o novo texto priorizou – ainda que de maneira limitada – áreas estratégicas para os objetivos do PDE, determinando a vinculação de 30% dos recursos para a aquisição de terrenos bem localizados, preferencialmente em ZEIS 3, para produção de habitação social, e 30% para o transporte público e mobilidade ativa (sistema cicloviário e de pedestres). Os restantes 40% ficavam livres para ser aplicados em obras de habitação, infraestrutura, saneamento, drenagem, patrimônio cultural e implantação de parques, equipamentos, espaços públicos e unidades de conservação, mantendo o padrão de pulverização que predominou até 2014.

A análise da distribuição dos recursos do Fundurb entre 2013 e 2016 (Tabela 2) mostra que a orientação do PDE 2014 começou a gerar efeitos positivos, priorizando mobilidade e habitação.

Tabela 2 – Aplicação dos recursos do Fundurb por setor, em % (2013-2016)

Setor	Habitação	Mobilidade	Saneamento	Patrimônio e equipamentos	Áreas verdes
% do Fundurb	34%	30%	22%	10%	4%

Fonte: São Paulo:GeoSampa, 2018

Embora muitos afirmem equivocadamente que o pagamento da outorga onerosa do direito de construir signifique “construir acima do que permite o zoneamento”, é necessário voltar a enfatizar que sua aplicação em São Paulo teve impacto zero no padrão de uso e ocupação do solo e na verticalização da cidade, pois ela não implica qualquer mudança nas regras do zoneamento. Portanto, pode-se dizer que, da maneira com que vem sendo aplicado em São Paulo, é um excelente instrumento de reforma urbana, pois seus recursos são uma importante fonte extrafiscal que, se for bem utilizada, pode contribuir para reduzir a desigualdade socioterritorial e para mudar o modelo de desenvolvimento da cidade.

Finalmente, é necessário mostrar que, ao contrário do que representantes do setor imobiliário têm afirmado para reivindicar uma redução nos valores da outorga, o instrumento não tem restringido a atuação do mercado imobiliário em São Paulo nem provocado uma migração de empreendimentos para outros municípios da Região Metropolitana.

Segundo o Secovi, em 2017, ano em que o país estava mergulhado em grave crise econômica, o número de unidades lançado na capital alcançou 28,7 mil,

com um acréscimo de 48% em relação a 2016, ao passo que o número de unidades vendidas cresceu 46%. Já nos demais municípios da RMSP, no mesmo período, houve uma queda de 19% nos lançamentos e de 13% nas vendas.

Por outro lado, 58% das unidades lançadas em São Paulo em 2017 têm área útil inferior a 45m², o que indica um padrão imobiliário de unidades menores e mais concentradas no núcleo principal da metrópole, contribuindo para um dos objetivos do PDE que é gerar uma cidade mais compacta, com maior adensamento populacional e melhor relação custo-benefício na utilização dos serviços públicos.

Embora esses dados ainda sejam parciais e em um momento de crise do setor, não expressando uma tendência consolidada, é evidente que inexistem fugas de empreendimentos da capital em decorrência da outorga onerosa e que a estratégia do Plano Diretor tem se provado acertada, apesar do pequeno empenho da gestão municipal a partir de 2017 de colocar em prática os instrumentos e as ações previstas.

Operações Urbanas Consorciadas: instrumento excludente ou de reforma urbana?

De todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada (OUC) é indiscutivelmente a mais polêmica. Embora seja uma ferramenta para extrair contrapartidas do processo imobiliário para investir em obras de desenvolvimento urbano, ou seja, uma receita extrafiscal, muitos defensores da reforma urbana consideraram equivocada sua inclusão na lei federal, pois seria um instrumento perverso que reforçaria a exclusão socioterritorial, não se coadunando com a agenda da reforma urbana. A experiência de sua aplicação em São Paulo mostra que a regulamentação do instrumento e sobretudo a linha política da gestão são decisivos para determinar o caráter especulativo ou social de sua utilização.

Em 2001, quando o estatuto foi aprovado, a operação urbana não era um instrumento novo, pois já havia sido utilizada em São Paulo desde 1991, quando o governo Erundina (alinhado com a agenda reforma urbana) lançou a OU Anhangabaú. Nos anos 1990, mais três operações foram aprovadas durante as gestões Maluf/Pitta: Faria Lima (1995), Água Branca (1995) e Centro (1997). Apesar de essas operações estarem em andamento sem contestação, era necessária sua regulamentação na lei federal para dar segurança jurídica à sua aplicação e, sobretudo, viabilizar a utilização do Certificado de Potencial Adicional Cons-

trutivo (Cepac), um papel monetarizado que permite ao poder público antecipar receitas através da venda de potencial construtivo adicional no perímetro da OUC. O Cepac pode ser comercializado no mercado e se valorizar, como se fosse um terreno virtual, com os investimentos que forem realizados na área.

O Estatuto da Cidade deu o regramento básico e forma de aplicação da Operação Urbana, estabelecendo os elementos mínimos que deveriam ser incluídos na lei municipal que a criasse, requisito indispensável. A operação urbana passou a ser chamada de “consorciada”, isto é, envolve uma parceria entre o poder público e setor privado.

O estatuto regulamentou a emissão do Cepac, título financeiro registrado na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que corresponde a uma metragem de potencial construtivo adicional, que é alienado em leilão e utilizado como meio de pagamento de contrapartida financeira para obter benefícios urbanísticos dentro do perímetro de uma operação urbana consorciada. A lei federal exigiu que a OUC fosse criada através de lei municipal específica baseada no plano diretor e estabelecesse as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo que passaria a valer no perímetro da operação.

Independentemente do interesse que o instrumento pudesse ter para o poder público municipal, a regulamentação da OUC no Estatuto da Cidade foi resultado da conjugação de interesses de dois grupos empresariais extremamente influentes: o setor de obras públicas e o mercado imobiliário, aspecto que contribuiu para a aprovação da lei federal.

Para o setor de obras públicas, as operações urbanas eram um meio para ampliar o investimento, afetado pela baixa capacidade financeira do poder público decorrente do ajuste fiscal dos anos 1990 e início dos 2000. Para o setor imobiliário, as operações urbanas eram uma forma de flexibilizar as leis de uso e ocupação do solo em áreas de maior interesse para o mercado, considerando que em algumas cidades brasileiras, como São Paulo, mudanças gerais de zoneamento encontravam resistências políticas.

Para muitos, como Fix (2001 e 2003), Pessoa e Bogus (2007), Vilariño (2006), Menegon (2008) e Maricato e Ferreira (2002), as operações urbanas consorciadas provocam concentração de recursos públicos e privados em poucas áreas da cidade, já favorecidas, gerando encarecimento do preço da terra e exclusão. Castro (2006) aponta que as operações urbanas de São Paulo “subordinaram-se a processos de construção especulativos” que provocaram a substituição de um padrão urbanístico oriundo da classe média por outro voltado à classe alta.

Esses analistas discordam que o instrumento seja útil para financiar o desenvolvimento urbano, pois funcionaria “como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (Fix, 2003). Segundo essa interpretação, a operação urbana seria um “instrumento maldito” a serviço do capital imobiliário, capaz de “seduzir” administradores, políticos e urbanistas a aceitarem regras e obras que contrariam princípios sociais, urbanos e ambientais. Por esse raciocínio, normalmente tais regras e obras não seriam aceitas e aprovadas, a menos que os gestores da cidade ficassem atraídos pela ampliação da arrecadação que possibilitaria intervenções urbanas que seriam inviáveis sem recursos privados. Os críticos da experiência das OUCs em São Paulo buscam mostrar que elas geraram exclusão social, especulação imobiliária financeirizada, flexibilização exagerada das normas urbanísticas e priorização de obras de escasso interesse público.

Esse debate foi acirrado quando da aprovação da Operação Urbana Águas Espraiadas na Câmara Municipal de São Paulo no final de 2001, alguns meses após o Estatuto da Cidade entrar em vigor e antes da aprovação do PDE de 2002.

Para muitos defensores da Reforma Urbana, essa OUC seria desnecessária e nefasta, pois concentraria os recursos auferidos apenas no perímetro da operação, ao contrário da cobrança da outorga onerosa que logo estaria regulamentada pelo Plano Diretor, naquele momento em elaboração pelo Executivo, cuja renda poderia ser aplicada em toda a cidade, garantindo uma redistribuição territorial da contrapartida financeira. Mas, apesar dessa oposição, a gestão Marta Suplicy se empenhou para aprovar rapidamente a OUC Águas Espraiadas, a primeira a colocar em prática os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs).

A operação urbana, vista pela gestão municipal como uma saída para ampliar o investimento na cidade, foi incorporada no PDE de 2002 como um instrumento para promover reestruturação e requalificação urbanística da orla ferroviária e antigas áreas industriais, um dos objetivos da sua estratégia urbanística. Com os recursos auferidos antecipadamente através dos leilões de Cepacs, se acreditava que seria viabilizado um conjunto de obras e intervenções necessárias para a transformação dessas áreas, fundamentais para promover o crescimento urbano da cidade para dentro, restringindo sua expansão horizontal.

A estratégica tinha lógica, mas não chegou a ser efetivamente colocada em prática, pois nenhuma nova operação urbana foi aprovada após o PDE de 2002, com exceção da “exótica” OUC Jacu-Pêssego, que não chegou a ser implementada. Em 2004, a OU Faria Lima foi alterada exclusivamente para se tornar

“consorciada” e possibilitar a emissão de Cepacs. Ao longo da implementação dessas operações, foram se acumulando as críticas de que os recursos captados, aplicados no próprio perímetro, retroalimentavam o capital imobiliário e promoviam a valorização não só dos terrenos físicos, mas também dos terrenos virtuais, expressos através dos Cepacs, sem gerar benefícios para a cidade.

A revisão da OU Água Branca, formulada de forma participativa no final da gestão Kassab e aprovada em 2013 na gestão Haddad após intenso debate público, incluiu algumas novidades relevantes no sentido de ampliar o caráter redistributivo do instrumento, as quais foram posteriormente incorporadas no PDE 2014. Entre outras propostas inovadoras, duas são as mais importantes no âmbito da agenda da reforma urbana: a criação do perímetro expandido e a vinculação de receita da OUC para habitação social.

O perímetro expandido foi concebido para incluir no programa de investimentos da OUC obras e intervenções situadas fora do seu perímetro. Assim, foram definidos o perímetro da OUC mais estrito, situado na área de interesse imobiliário, onde se dá a arrecadação da outorga onerosa, e o perímetro expandido, onde é possível aplicar os recursos captados para suprir necessidades habitacionais e de equipamentos públicos voltados à população de baixa renda, bem como intervenções em saneamento, drenagem e mobilidade.

Dessa forma, buscou-se evitar a concentração de investimentos apenas na área mais valorizada, incluindo-se, no plano de intervenções, por exemplo, a urbanização de 15 favelas e a realização de obras de drenagem e saneamento situadas no perímetro expandido, fora da área da OUC.

A vinculação da receita para habitação social visa garantir que os recursos arrecadados sejam utilizados para produzir alternativas de moradia na área e evitar a exclusão dos moradores de baixa renda que já viviam no perímetro da operação. Após um grande debate no Legislativo, foi estabelecido que no mínimo 22% do fundo da OUC Água Branca fossem aplicados em habitação de interesse social, priorizando a construção de unidades habitacionais para os moradores das favelas da área da OUC.

Baseado na avaliação da aplicação das operações urbanas desde os anos 1990, nas volumosas críticas ao instrumento elaboradas pelos meios acadêmico e técnico e no debate e na experiência que gerou a aprovação da OUC Água Branca, o PDE de 2014 estabeleceu novas regras para as Operações Urbanas Consorciadas. As alterações visaram transformá-las em um instrumento efetivamente distributivo, além de manter seu caráter de promover alterações na estrutura urbana da metrópole.

A revisão do PDE manteve a Macroárea de Restruturação e Requalificação do PDE de 2002, renomeada de Estruturação Metropolitana (MEM), como território estratégico de transformação urbana e o único passível de receber novas operações urbanas. Mas trouxe uma alteração relevante, ao estabelecer que elas deveriam ser definidas a partir de Projetos de Intervenção Urbana, que propusessem as novas regras de uso e ocupação do solo e as intervenções propostas, articuladas com a estratégia urbana prevista no PDE. Anteriormente, era exigido apenas um programa de investimentos.

O PDE estabeleceu que o perímetro expandido fizesse parte do conteúdo mínimo da lei específica que regulamentasse as OUCs, reforçou as exigências para o atendimento da população de baixa renda moradora no perímetro da operação e determinou que no mínimo 25% dos recursos arrecadados deveriam ser aplicados em habitação social, preferencialmente na aquisição de terra. Determinou ainda que a composição dos conselhos gestores de cada operação fosse paritária entre representantes da sociedade civil e do poder público, ampliando o controle social.

Essas alterações tinham o intuito de evitar que a mais-valia capturada no mercado imobiliário continuasse a investida prioritariamente em obras viárias, como ocorreu até 2012, e fosse, ao menos em parte, aplicada em obras de maior interesse social ou que fossem coerentes com as diretrizes do PDE, como ocorreu na revisão da OUC Água Branca, que determinou que as novas pontes sobre o rio Tietê, a serem financiadas com recursos da operação, fossem destinadas exclusivamente para o transporte coletivo e a mobilidade ativa.

Independentemente da polêmica sobre os efeitos urbanos, sociais e imobiliários das OUCs e do debate sobre a prioridade dos seus investimentos, é indiscutível que o instrumento gerou uma significativa extração de recursos do processo imobiliário para aplicação em obras de desenvolvimento urbano. Segundo a SP Urbanismo, o total arrecadado entre 1997 e 2016, considerando todas as OUCs, foi de R\$ 10,067 bilhões (Tabela 3), dos quais cerca de R\$ 7 bilhões já haviam sido utilizados em obras até 2016. Ao longo de todo esse período, predominou o investimento em obras viárias, equivocadamente incluídas na função “urbanismo”, que abocanhou 2/3 dos recursos.

A análise da Tabela 4 mostra que o padrão de investimento começou a se alterar a partir de 2013. Entre 1992 e 2012, 74% dos recursos das OUCs foram investidos na função urbanismo, sobretudo obras viárias, ao passo que apenas 17% foram aplicados em habitação e 9% em transporte coletivo. Já entre 2013 e 2016, na gestão Haddad, orientada pelas mesmas diretrizes que geraram a revisão da OUC Água Branca e o PDE de 2014, a inversão em obras viárias caiu

Tabela 3 – Valores arrecadados e investidos pelas OUCs e sua distribuição por funções (1995-2016)

	Arrecadado (em R\$ milhões)	Investido (em R\$ milhões)	Investimento por função (em %)				
			Urbanismo*	Habitação	Transporte	Saneamento	Cultura
OUC Água Espreada	5.340	3.930	64	22	13	0	0
OUC Faria Lima	3.590	2.692	73	17	10	0	0
OUC Água Branca	1.040	353	13	0	0	87	0
OU Centro	88	23	62	31	0	0	7
Total	10.067	6.998	66	19	11	4	0

Fonte: SP Urbanismo - Diretoria de Gestão das Operações Urbanas
* A função "urbanismo" inclui principalmente obras viárias.

para 57%, uma redução de 23%, enquanto as aplicações em habitação e transporte coletivo elevaram-se, respectivamente, em 24% e 55%, e o saneamento, que sequer havia sido contemplado anteriormente, abocanhou 7% do total.

Tabela 4 – Aplicação dos recursos das OUCs, em % (1992-2016)

	1992-2012	2013-2016	Varição
Urbanismo (obras viárias)	74	57	-23
Habitação social	17	21	+24
Transporte coletivo	9	14	+55
Saneamento	0	7	-

Fonte: SP Urbanismo - Diretoria de Gestão das Operações Urbanas

Esses dados mostram, por um lado, o grande potencial das OUCs como instrumento de financiamento do desenvolvimento urbano e, por outro, a possibilidade desses recursos serem destinados a obras necessárias para implementar objetivos estratégicos do PDE. Fica evidente que a orientação política e as diretrizes urbanísticas da gestão municipal são fundamentais para a boa utilização do instrumento. Ou seja, se o instrumento operação urbana for bem regulamentado e gerido, pode ser uma ferramenta eficiente para alavancar recursos e direcioná-los para alcançar os objetivos estratégicos, inclusive os relacionados à reforma urbana.

Isso pode ser verificado por algumas decisões políticas tomadas por gestores municipais, que alteraram o rumo das aplicações de recursos dos fundos das OUCs. A significativa elevação das aplicações em habitação de interesse social

ocorreu já na segunda gestão Kassab (2009-2012), quando se utilizou recursos das OUCs em urbanização de favelas, incluindo a construção de unidades novas, como ocorreu no Jardim Edith, Corruíras e Real Parque. A prioridade em HIS teve continuidade na gestão Haddad. Do R\$ 1,25 bilhão aplicado em HIS desde 1995, mais de 90% ocorreram entre 2010 e 2016, com investimentos significativos entre 2010 e 2012 e nos quatro anos da gestão Haddad (2013-2016), quando foram aplicados R\$ 703 milhões, 56% do que foi investido em 22 anos de existência das OUCs em São Paulo.

Indiscutivelmente, o ponto de inflexão nesse processo foi a decisão do prefeito Haddad de cancelar a ordem de serviço que daria início às obras de um túnel de 2,2 km, ligando a avenida Roberto Marinho à Rodovia Imigrantes, a um custo de cerca de R\$ 3 bilhões. Essa obra, que daria continuidade à tradição rodoviarista na cidade, iria onerar de tal maneira a OUC de Águas Espraiadas que ela ficaria deficitária e não poderia ser utilizada para outras finalidades. Graças ao seu cancelamento, esses recursos puderam ser utilizados na desapropriação de terrenos para produção habitacional destinada aos moradores das favelas localizadas no perímetro dessa operação.

No caso da OUC Água Branca, a mobilização da comunidade local foi fundamental para que em sua revisão fossem estabelecidas regras que obrigaram a prefeitura a priorizar obras de saneamento, drenagem e de produção de habitação social para os moradores das favelas situadas em seu perímetro.

Esses casos mostram que as decisões políticas são determinantes para que esse polêmico instrumento deixe de ser concentrador e passe a ser utilizado de maneira redistributiva, mostrando que a mobilização da sociedade e o compromisso político do governo são os elementos fundamentais para alcançar um bom resultado na aplicação dessa ferramenta.

Tabela 5 – Participação das OUCs no total do investimento no município, em % (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% dos recursos das OUCs no investimento	19	24	26	26	29	30

Fonte: SP Urbanismo - Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. Funções Urbanismo, Habitação, Transporte e Saneamento. Valores atualizados pelo IPC/Fipe (out/2016)

A tabela 5 mostra o importante e crescente papel das OUCs para alavancar o investimento em obras públicas, chegando a alcançar 30% em 2016, ano em

que a crise econômica afetou gravemente as finanças do município. Somadas, as OUCs e a OODC geraram cerca de R\$ 13,3 bilhões, receita extra orçamentária que foi extraída do processo imobiliário através dos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

A busca pela melhor aplicação desses recursos de acordo com os objetivos estratégicos do PDE é essencial. No entanto, vale ressaltar que, tradicionalmente, obras viárias de discutível prioridade foram (e ainda são) realizadas em São Paulo e em outras cidades brasileiras com recursos orçamentários que deixaram de ser aplicados em outros setores sociais mais relevantes. Aliás, com a conivência do Executivo e do Legislativo, houve alterações nas leis de uso e ocupação do solo em processos obscuros de interesse do mercado, que não geraram qualquer contrapartida para o poder público. Por isso, pode-se concluir que, mesmo quando mal utilizadas, as OUCs representam um avanço em relação às práticas anteriores observadas em São Paulo – e que ainda são atuais e correntes em inúmeras cidades brasileiras.

Ampliando o conceito de direito à cidade

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo é um exemplo de que é possível, apesar de todos os obstáculos, implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade e, ainda, colocar em prática novos temas urbanos baseado no conceito de cidade para as pessoas.

Em 2002, após um intenso debate e pactuação, esse plano introduziu todos os instrumentos urbanísticos previstos na lei federal. A implementação e a regulamentação ficaram aquém do esperado, pois as gestões entre 2005 e 2012 não priorizaram essa agenda, mas a mobilização da sociedade impediu retrocessos institucionais.

Em 2014, na revisão do PDE, houve novos avanços. O texto se beneficiou do fato de que certos instrumentos, incluindo a outorga onerosa do direito de construir, o IPTU progressivo para imóveis ociosos e as ZEIS, já estavam incluídos na legislação e, com base na experiência, seus mecanismos podem ser aperfeiçoados, dando um novo salto. Portanto, o PDE pôde introduzir uma visão urbanística inovadora que rompeu com o modelo de cidade do século XX, lançando as bases para uma nova cultura urbana, que articula a agenda tradicional da reforma urbana com uma pauta urbana mais inovadora.

Embora esteja orientado pelos princípios da reforma urbana, como o direito à cidade, a função social da propriedade, a redução da desigualdade socioter-

ritorial e da segregação urbana, o PDE incorporou outros princípios como a sustentabilidade, a mobilidade ativa, a cidadania cultural, a proteção do meio ambiente e a valorização do espaço público.

A recessão econômica, a escassez de recursos federais gerada pela crise fiscal e a dificuldade de firmar parcerias com o setor privado, que afetaram o governo municipal entre 2013 e 2016, frustraram algumas expectativas, mas foram positivas para implementar uma nova pauta, pois a impossibilidade de realizar grandes obras forçou a administração municipal a buscar na criatividade e em propostas inovadoras a saída para responder às expectativas dos novos atores da arena urbana.

Uma nova pauta foi introduzida, criando um clima mais humano e acolhedor. As mudanças estão em sintonia com novos paradigmas: prioridade para o transporte coletivo e a mobilidade ativa, com a reserva de faixas exclusivas para ônibus e bicicletas; racionalização do uso do carro com compartilhamento através de aplicativos e redução da velocidade; ampliação do espaço público com Ruas Abertas, parklets e maior restrição ao uso de automóveis em vias expressas, a exemplo do Minhocão; e estímulo à cultura no espaço público, com wi-fi nas praças, autorização para o trabalho dos artistas de rua e apoio ao carnaval de rua, entre outras alternativas.

Na área ambiental, criou a zona rural, protegeu as áreas destinadas a futuros parques e as terras dos guaranis, regulamentou o pagamento de serviços ambientais e incorporou a pauta agroecológica, tornando obrigatória a compra de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

Esses novos temas se combinaram com a agenda da reforma urbana. Baseado no direito à cidade, o PDE duplicou a quantidade de ZEIS, priorizando áreas bem localizadas, destinou recursos da outorga onerosa e das operações urbanas para a compra das terras para HIS, regulamentou a Cota de Solidariedade e a aplicação do IPTU Progressivo, tendo iniciado a notificação de proprietários de imóveis ociosos a esse respeito. Mas o conceito de direito à cidade é ampliado, incorporando a democratização do espaço viário da cidade, que não pode mais ser apropriado de maneira desigual pelos proprietários de automóveis, e a ocupação dos espaços públicos pela cultura, lazer e sociabilidade.

A experiência de São Paulo é inovadora porque conseguiu responder à agenda da reforma urbana e, simultaneamente, às novas demandas de cidadania cultural, valorização do espaço público, meio ambiente e mobilidade.



Avenida Paulista aberta para as pessoas e para a cultura aos domingos.

Miriam Fichtner. Acervo: Jornal Movimento, 1986

À guisa de conclusão: os desafios do Brasil urbano no século XXI

Nabil Bonduki

Desde os anos 1990 e, sobretudo, após o Estatuto da Cidade, a experiência brasileira no enfrentamento da questão urbana e na construção de instrumentos de reforma urbana tornou-se uma referência internacional para movimentos sociais, cidades e países que desejam implementar políticas urbanas progressistas, no âmbito de regimes democráticos, onde vigoram o direito de propriedade e a economia de mercado, com regulação estatal e prevalência da função social da propriedade.

O relato apresentado neste livro mostra que o país avançou em relação ao direito à cidade, mas também encontrou imensas dificuldades políticas, institucionais e de gestão para tornar essa agenda hegemônica nas cidades brasileiras. A experiência de São Paulo, porém, mostra que avanços, embora lentos, são viáveis e devem ser buscados.

Após trinta anos da Constituição de 1988, percebe-se que o caminho trilhado foi insuficiente para dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada na segunda metade do século passado, assim como para responder às novas demandas do século XXI, vindas de uma sociedade que há cinco décadas é predominantemente urbana e apresenta novas expectativas. A trajetória brasileira é exemplar, mas mostra limitações evidentes. Por isso, é necessário repensar a pauta da reforma urbana.

Essa agenda precisa ser ampliada, embora a pauta da inclusão, da função social da propriedade, do direito a habitação e da melhoria dos serviços públicos continue a ser necessária. Empunhada pelos movimentos sociais, com reivindi-

cações concretas pela terra e habitação, pela expansão da infraestrutura para as áreas excluídas, pelo transporte público e pelos serviços sociais, ela requer uma mobilização de enorme importância nessa conjuntura no final da década de 2010, frente aos retrocessos em curso nas políticas sociais.

Essa agenda tradicional de inclusão é fundamental, mas precisa ser acompanhada pelo enfrentamento das causas estruturais da exclusão urbana, como o crescimento econômico débil, o desemprego, os baixos salários, a exagerada concentração da renda e da propriedade e a especulação com a terra. Caso contrário, os avanços eventualmente obtidos em termos de inclusão urbana são anulados por diferentes mecanismos promovidos por uma estrutura social e econômica injusta. Por isso, a luta pela reforma urbana não pode se restringir a uma pauta específica, e sua articulação requer uma pauta mais ampla de combate às desigualdades.

Todavia, novos temas estão entrando em pauta, além da tradicional agenda da reforma urbana construída no Brasil nos anos 1980 e 1990, no âmbito da luta por direitos mínimos de cidadania. Se para os trabalhadores que migraram do campo entre 1940 e 1990 o acesso à terra, casa própria, infraestrutura (transporte coletivo, água, luz, iluminação pública e coleta de lixo) e serviços sociais (educação fundamental, atendimento básico de saúde, seguridade social), mesmo precário, já significava um avanço significativo em relação ao completo abandono e exploração que viviam no campo, isso se tornou insuficiente para as novas gerações.

O desafio é imenso porque, apesar dos avanços, o país chegou ao século XXI sem ter conseguido responder integralmente a essa agenda básica do direito à cidade (que continua sendo necessária), mas, simultaneamente, passou a ser cobrado por uma segunda pauta. Os avanços obtidos após a Constituição de 1988 e, em especial, a política de inclusão social implementada por governos municipais e pelo governo federal, especialmente no período Lula, elevaram as expectativas, sobretudo dos jovens, filhos de trabalhadores migrantes que, em sua maioria, tiveram a oportunidade de concluir o nível médio ou mesmo de ingressar na universidade e agora apresentam novas demandas.

Essa geração, nascida nas cidades, exige uma elevação na qualidade dos serviços públicos básicos (que se expressa, por exemplo, no slogan “hospitais padrão Fifa”), assim como a gratuidade do transporte público (expressa no Movimento Passe Livre), o que desembocou nas manifestações de 2013 e 2014. Além disso, emerge com força uma agenda mais contemporânea, ligada a temas que inexistiam no século passado ou não eram prioritárias, como a qualificação de serviços

sociais, a criação de infraestrutura para a comunicação eletrônica, fomento à cultura e à inovação, alimentação saudável e valorização do espaço público.

A construção da agenda urbana atual passa pela ampliação do significado do direito à cidade e pelo questionamento do antigo modelo de desenvolvimento, que se baseava em elementos como a cultura do automóvel e a privatização do espaço viário por ele gerada; a cidade segregada; a mercantilização dos serviços urbanos; a ideologia de segurança; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição ao compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; a intolerância às minorias e aos diferentes.

Esse questionamento ao modelo urbano do século XX se fortaleceu a partir da primeira década do século XXI. Novos atores surgiram da arena urbana – com um perfil diferente daquele presente nos movimentos sociais tradicionais, que tanta importância tiveram e ainda tem na luta pela agenda básica do direito à cidade, como se viu no processo de aprovação do PDE de São Paulo em 2014, quando a atuação do movimento de moradia foi decisiva.

Os novos protagonistas são jovens organizados em “coletivos”, grupos com baixa institucionalidade, organização horizontal que rejeita a figura do líder, articulação e divulgação de suas pautas pelas redes sociais e práticas baseada no ativismo e ações diretas. As questões de gênero, raça e orientação sexual são extremamente valorizadas nesses novos agrupamentos que, em geral, questionam a velha cultura política arraigada nos partidos tradicionais.

Entre as pautas trazidas por esses coletivos, muito presentes no debate do PDE de 2014 e na formulação de projetos de lei e propostas de políticas públicas ao longo da década de 2010 em São Paulo, estão: a ocupação e a gestão compartilhada de espaços públicos como praças, parques e espaços culturais; a defesa da mobilidade ativa (a pé, de bicicleta, skate etc.); cidadania cultural (cultura popular e periférica, cultura digital, fomento ao teatro, dança, audiovisual etc.); uso do espaço público para cultura (grafite, artistas de rua, música, eventos etc.); resistência à verticalização da cidade, associada à luta genérica contra a chamada especulação imobiliária; agroecologia e agricultura urbana; acesso à internet livre em equipamentos e espaços públicos; tarifa zero no transporte coletivo; compartilhamento de espaços de trabalho (coworking), de moradia e de veículos; defesa da memória e do patrimônio arquitetônico e urbano; ocupação cultural de espaços públicos ou privados; e agendas ligadas à criação e inovação tecnológica.

Tais pautas contemporâneas expressam a existência de grupos sociais conectados, com mais escolaridade e formação. Esses ativistas introduzem novos valores



Nabil Bonduki, 2018



Nabil Bonduki, 2018

Exemplos de valorização do espaço público em empreendimentos implantados nos eixos de transporte coletivo, de acordo com a proposta do Plano Diretor. Edifício na avenida Consolação com fruição pública do térreo aberto para a circulação de pedestres.



Edifício na avenida Rebouças que, seguindo as normas do Plano Diretor, alargou as calçadas. A ampliação do espaço público passou a ser um aspecto importante da reforma urbana no viário da cidade

urbanos e defendem um novo modo de vivenciar a cidade, baseados no compartilhamento, no uso do espaço público, na mobilidade ativa, na conectividade, na sustentabilidade ambiental e na diversidade. Para eles, a cultura, o meio ambiente, a sociabilidade, a diversidade, a tolerância e a liberdade são premissas fundamentais. Trazem ainda pautas identitárias e relacionadas aos direitos civis e às liberdades fundamentais, como questões de gênero, orientação sexual, igualdade racial, além de temas “tabu” na sociedade brasileira, como a descriminalização do aborto e da maconha que, embora não sejam diretamente relacionados à agenda urbana, ajudam a entender o perfil desses novos atores atuantes nas lutas urbanas.

Por outro lado, parte significativa dos militantes que participou da luta pela reforma urbana desde os anos 1980, embora não negue a importância dessa agenda, passou a questionar, de forma crítica, a estratégia urbana concebida pelas forças progressistas nas três últimas décadas, baseada em uma conciliação entre a propriedade privada e a função social da propriedade e na aceitação das relações de mercado, desde que regulamentadas pelo poder público.

A pactuação, que possibilitou a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e desde então esteve no centro da estratégia dos governos progressistas, passou a ser questionada por alguns segmentos frente à dificuldade de colocar em prática os instrumentos de combate à especulação e outros que buscam capturar a “mais-valia” imobiliária gerada por investimentos públicos e, ainda, devido a uma suposta submissão dos governos identificados com essa perspectiva ao mercado.

Não foi nosso objetivo neste livro aprofundar esse debate. A intenção foi mostrar que tudo o que foi obtido, sobretudo no âmbito da legislação, resultou de muito debate, articulação, luta e elaboração técnica e jurídica, e que se avançou na medida do possível frente à correlação de forças políticas existente no período. E que abdicar desses avanços, na atual conjuntura desfavorável, significaria aprofundar o retrocesso por que passa o país.

As avaliações realizadas sobre a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade no conjunto dos planos diretores municipais desde 2001 mostraram uma baixa efetividade na regulação do mercado imobiliário e na garantia efetiva da função social da propriedade, decorrentes da dificuldade de regulamentação e efetivação dos novos instrumentos incluídos de forma não aplicável nos planos diretores municipais. Muitos avaliam também que a estratégia urbana implementada nesse período teria sido muito institucional e legal, perdendo o contato com os movimentos sociais. Questiona-se se a mobilização social não teria sido colocada em segundo plano e que, sem ela, os avanços institucionais foram insuficientes e limitados para alterar a situação urbana do país.

De fato, em muitas cidades, a participação de movimentos sociais foi, ou tem sido, aquém da expectativa, mas a questão é que, em um país tão vasto e diverso regionalmente como o Brasil, o grau de mobilização e organização da sociedade para defender a agenda da reforma urbana é relativamente pequeno frente ao poder das forças políticas e econômicas que defendem a ordem tradicional. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade criou uma armadilha ao transferir para o município, através do plano diretor, o poder de estabelecer de que forma a função social da propriedade deveria ser exercida.

Esse fato agravou-se pela maneira com que o Ministério da Cidade foi conduzido a partir de 2005 e, sobretudo, a partir de 2007. A campanha nacional pelos Planos Diretores Participativos foi a grande oportunidade de nacionalizar uma nova visão urbana, mas não poderia ter se limitado à etapa de elaboração dos planos diretores. Deveria ser um programa permanente, articulado com os municípios, capaz de garantir não apenas a difusão de uma nova agenda urbana, como de capacitar de forma contínua os atores sociais que pudessem, em nível local, implementar essa agenda. A interrupção ou arrefecimento desse trabalho após as mudanças políticas ocorridas no MCidades explica as dificuldades em efetivar os novos instrumentos.

Outra oportunidade desperdiçada foi na formulação do Programa Minha Casa Minha Vida, quando o governo federal poderia ter exigido dos municípios a implementação dos instrumentos da agenda da Reforma Urbana, uma espécie de condicionante para repassar recursos subsidiados para a produção das moradias, conforme foi proposto no Plano Nacional de Habitação. Mais uma vez, a inoperância do MCidades e a opção do governo federal por desprezar a pauta fundiária e urbana para privilegiar a mera produção habitacional impediram que o enorme investimento feito pelo programa propiciasse um avanço na agenda das cidades beneficiadas, ao invés do processo especulativo que foi gerado.

Contudo, houve avanços em municípios que tiveram a capacidade técnica e política de formular uma estratégia urbana para alterar seu modelo de desenvolvimento, de utilizar os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade como ferramentas para alcançar esse objetivo e, ainda, de mobilizar os atores sociais para debater, com transparência, as propostas. Algumas cidades tiveram sucesso nessa perspectiva, entre as quais São Paulo, que foi objeto de uma análise mais apurada neste livro.

A experiência do PDE de São Paulo, o maior do país, revela que, embora com limitações, é possível avançar muito quando as prefeituras estruturam uma estratégia urbana que combine instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto

da Cidade com a implementação de novos programas urbanos, realizados com determinação política, competência técnica e mobilização social. Em um caso concreto, houve avanços tanto na agenda tradicional da Reforma Urbana quanto na introdução de uma pauta inovadora e moderna, reivindicada pelos novos atores urbanos.

São Paulo mostra que é viável implementar de forma muito positiva o Estatuto da Cidade, aplicando os instrumentos de forma apropriada à realidade do município. Mas não pode ser visto como um modelo, pois cada município tem uma realidade e requer uma estratégia própria.

O protagonismo municipal é indispensável para a formulação da política urbana. No entanto, frente à dificuldade política de se avançar em cada município em temas como a função social da propriedade, o governo federal deveria ter um papel mais ativo na determinação de uma pauta mínima a ser necessariamente incluída nos planos diretores e implementada pelas prefeituras. Isso iria requerer uma revisão do Estatuto da Cidade, tornando-o mais impositivo em alguns temas.

Este livro mostra que a luta pela reforma urbana no Brasil percorreu um caminho repleto de dificuldades e armadilhas. O país entrou extremamente atrasado nessa agenda e a oposição de forças políticas poderosas impediu que ele avançasse rapidamente em direção a formas civilizadas de controlar seu processo de urbanização acelerado.

Mas, apesar dos obstáculos, o país avançou, sobretudo nos aspectos legais e institucionais, o que não é pouco, embora insuficiente. E isso não pode retroceder. Também houve avanços na implementação em alguns municípios e isso deveria demonstrar que nem tudo está perdido.

No entanto, é necessário dar mais efetividade aos instrumentos de reforma urbana. Os atores sociais e políticos que atuam em cada município, entre os quais os arquitetos e urbanistas, precisam estar capacitados para encontrar caminhos capazes de garantir os direitos urbanos e enfrentar os desafios presentes para as cidades brasileiras.

Resgatar a história dessa luta, que está em curso, foi o que norteou este livro. Esperamos que ele contribua para as novas gerações, a partir das conquistas efetivadas, darem passos mais efetivos para a conquista de uma cidade mais justa e humana.

Referências bibliográficas

- ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sergio. Lei de desenvolvimento urbano: análise política preliminar. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, ano 4, nº 11, p. 56-67, 1984.
- ARAGÃO, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba: Juruá Editora, 1999.
- ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana. Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Biblioteca Virtual da Câmara Municipal, 2009.
- ARAÚJO, Suely Mara V. G. De; RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. *PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate*. Texto apresentado no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Belo Horizonte: mimeo, 2000.
- ARQUITETURA (revista), nº 15, IAB, set., 1963.
- ARRUDA, Ângelo; MEDEIROS, Yara. Assistência técnica, um direito de todos: construindo uma Política Nacional. Ministério das Cidades, Brasília, s/d.
- AZEVEDO, Eurico de A. Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil. In: Serfhau. *Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil*. Minter/Serfhau/Senam, Rio de Janeiro, 1967.
- BAHIA (estado). Programa Viver Melhor. Salvador: Solisluna Design e Editora, 2006.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Dissertação de mestrado -Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- _____. A constitucionalização da questão urbana. In: Senado Federal. *Estudos Legislativos*, v. 4 - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças, (s.d.). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>
- BISILLIAT-GARDET, Jeanne (org.). *Mutirão: utopia e necessidade*. São Paulo: edição de autor, 1990.
- BONDUKI, Nabil. *Habitação & Autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1991.
- _____, ANDRADE, Carlos R.; ROSSETTO, Rossella. *Arquitetura & Habitação Social em São Paulo 1989-1992*. Catálogo de exposição montada na II Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo. Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- _____. *Habitat: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996a.

- _____. “Avaliação das Operações Interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social em São Paulo (1987-1992)”. In: SANTOS Jr., Milton (org.). *Finanças Locais e Regionais*. Salvador: Hucitec e Edufba, 22 p., 1996b.
- _____. Autogestão na produção de habitação: um programa de qualidade e baixo custo. In: Gordilho Souza, Angela (org.). *Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.
- _____. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998a.
- _____. O novo papel do município na questão da habitação. *Proposta*, revista trimestral de debate da Fase, ano 27, nº 77, jun./ago., 1998b.
- _____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- _____. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato (org.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007a.
- _____. O papel do legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade territorial na Câmara dos Deputados. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões e desafios*. Salvador: EDFBa, 2007b.
- _____; SANTORO, Paula (orgs.). *Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.
- _____; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Vitruvius*, 120.02, ano 10, mai., 2010. Disponível em: <<http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>_____ . Da reforma à sustentabilidade urbana: por um novo modelo de desenvolvimento para São Paulo. In: PADOVANO, Bruno; NAMUR, Marly (org.). *São Paulo em busca da sustentabilidade*. São Paulo: Edusp e Pini, 2012.
- _____. *Os pioneiros da habitação social - São Paulo*: Ed. Unesp e Ed. Sesc, 2014.
- _____. Plano Diretor: construindo um novo modelo de cidade. In: BONDUKI, Nabil; BOVO, Airton (coord.). *Por uma cidade aberta*. São Paulo: edição de autor, 2016.
- BOTLER, Milton; MARINHO, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. *Revista Pólis*, nº 29, São Paulo, 1997.
- BRASIL. Banco Nacional de Habitação. Imposto Territorial Urbano Progressivo. Rio de Janeiro, 1977, 33 p.
- _____. Banco Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. *Série Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro, v. 2, nº 3, s/d.
- _____. Banco Nacional de Habitação. Uso do Solo Urbano. Projeto para legislação tributária. Rio de Janeiro, 85 p., s/d.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 2.006/1964 (a). Institui sistema para promover a construção de habitações de interesse social. BNH. Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=52941C92C3D7DEADF3B3C309D1F9F641.proposicoesWebExterno1?codteor=1195898&filename=Dossie+-PL+2006/1964>
- _____. Câmara dos Deputados. Lei 4.380/1964 (b). Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 775/83. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=141B38484D10A38DAC8C1F3D67DB687C.proposicoesWebExterno2?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983>
- _____. Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: [s.n], 1988.
- _____. Câmara dos Deputados. Lei 10.257/2001- Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: [s.n], 2001.
- _____. Câmara dos Deputados. Lei 11.124/2005 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: [s.n], 2005.

- _____. Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo/ coordenação geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Relatório Final do Grupo de Trabalho de Reestruturação do SFH. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1986.
- BRUNO, Ana Paula. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. In: Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities Alliance, 2016.
- BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais*. São Paulo: Annablume, 2007.
- BURNETT, Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. São Paulo: Annablume, 2011.
- CAMARGO et alli. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- CAMPOS FILHO, Candido Malta. “Os problemas urbanos no Brasil e interesses em jogo”. In: Comissão Episcopal Regional Sul I / Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Pastoral Urbana. CNBB, 1981.
- _____. Comentário sobre o projeto de lei federal regulador do desenvolvimento urbano. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, ano 6, nº 18, p. 107-131, 1983.
- CARDOSO, Aduino Lucio. Municipalização da política habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: VIII Encontro Nacional da Anpur, 1999, Porto Alegre. Anais do VIII Encontro da Anpur. Porto Alegre: Anpur, 1999.
- _____; RIBEIRO, Luís César. Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila. Inserção urbana e avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social. São Paulo: Coletânea Habitar/FAU-USP, 2002.
- _____. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio (org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003.
- _____. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- CARDOSO, F. H. et alli. Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação. Cadernos Cebrap, nº 14. São Paulo: Cebrap, 1973.
- CARVALHO, Maria do Carmo; FELGUEIRAS, Débora. Orçamento participativo no ABC. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 34, 2000.
- CASTRO, Rafaelle de; FERREIRA, Regina; SANTOS JÚNIOR, Orlando DOS; CARDOSO, Aduino. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: Encontro Nacional da Anpocs, 35, 2011, Caxambu.
- CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as Cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- COLE & TÉCNICOS DO SERFHAU. Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil. Rio de Janeiro: Serfha, 1968.
- COMISSÃO EPISCOPAL REGIONAL SUL I/CNBB. *Pastoral Urbana*. São Paulo: Edições Paulina, 1981.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Uso do solo e ação pastoral*. São Paulo: Edições Paulina, 1982.
- COSTA, Fábio Custódio. *A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

- DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC), suplemento. Brasília: Câmara dos Deputados, 16/07/1987; 21/07/1987; 22/07/1987; 23/07/1987; 03/05/1988; 27/01/1988.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- DUARTE SILVA, Felipe; BRASILEIRO, Alice. *Favela, um bairro*. São Paulo: Pro Editores, 1996.
- ESPAÇO & DEBATES. *Formação e prática profissional do arquiteto – Três experiências em participação comunitária*. São Paulo, nº 8, 1983.
- FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões e desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007b.
- _____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): Avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). In: I Encontro Nacional da Anparq, 2010, Rio de Janeiro. Anais... PROURB, 2010, p. 7.
- FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- _____. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- _____; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FERRAZ, Raul (deputado). Substitutivo ao PL755/83: mimeo, 1986.
- FERREIRA, Ana Luiza Souto. Lages: um jeito de governar. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 5, 1991.
- _____; ALMEIDA, Marco Antonio de; PETRUCCI, Victor Augusto. Santos: o desafio de ser governo. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 18, 1994.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUC Campinas/Proureb, 2003.
- FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA (FNURU). Sugestões de Emendas ao Estatuto da Cidade. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999.
- FRANCISCONI, Jorge G.; SOUZA, M. Adelia. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Estudos e proposições alternativas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Brasília: IPEA (Série Estudos para o Planejamento, nº 15), 1976.
- _____. Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. *Vitruvius* 160.04, ano 14, set., 2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitexto/14.160/4880>>
- FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA DE BRASÍLIA (Fubra). Relatório final de atividades desenvolvidas na execução do Projeto Plano Diretor Participativo, Convênio de Cooperação Técnica nº 02/2005, celebrado entre a Fundação Universitária de Brasília (Fubra) e o Ministério das Cidades (MCidades). Brasília: mimeo, 2006.
- GANDRA MARTINS, Ives. Um projeto confiscatório. Disponível em: <www.fiscosoft.com.br/a/26il/um-projeto-confiscatorio-ives-gandra-da-silva-martins>
- GASPARI, Elio. *As ilusões armadas. A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.
- _____. *As ilusões armadas. A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- _____. *O sacerdote e o feiticeiro. A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez Editora, 1982.
- _____. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- GRUPO DE TRABALHO DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS (GT/OI-RJ). Operações Interligadas no Rio de Janeiro. In: Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 29, 1997.
- GUGLIELMI, Paschoal M. C. *Habitação, Ordem e Progresso: a Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista*. Dissertação de mestrado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1986.

- GUIMARÃES, Gonçalo. *Uma cidade para todos: o Plano Diretor de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- HEREDA, Jorge et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 29, 1997.
- HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 12, nº 46, p. 33-42, abr./jun., 1975. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182005>, Data de acesso: nov., 2017.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.
- INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Seminário de Política Urbana: Quitandinha+ 50. *Revista Arquitetura*, Rio de Janeiro, 2014.
- JAUREGUI, Jorge Mario. *Estrategias de articulación urbana*. Buenos Aires: Nobuko, 2012.
- JOSÉ, Mariana Kara. A vez dos Alagados. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008.
- JUREMA, Aberlardo. *Sexta-feira, 13 – Os últimos dias do governo João Goulart*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1964.
- KOURY, Ana Paula. *Arquitetura construtiva: proposições para a produção material da arquitetura contemporânea no Brasil*. Tese de doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- _____. A política urbana e a questão social: Quitandinha, o que restou? *Vitruvius* 159.03, ano 14, ago., 2013. Disponível em: <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846>
- KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- KRISCHKE, Paulo; MAINWARING, Scott. *A Igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985)*. Porto Alegre: LPM Editores, 1986.
- LAGO, Luciana Corrêa do. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- LEONELLI, Gisela Cunha V. *A construção da lei federal 6.766 de parcelamento do solo urbano: debates e propostas do início do século XX a 1979*. Tese de doutorado - Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP, São Carlos, 2010.
- LIMA, Gilson. *Uma aventura responsável*. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto Editores, 1993.
- LUCCHESI, Maria Cecília. *Curam-se cidades: uma proposta urbanística da década de 70*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- _____. *Em defesa do planejamento: ressonâncias britânicas e a trajetória profissional de Harry James Cole*. São Paulo: Alameda, 2014.
- _____. Transferência do direito de construir, um instrumento mal aplicado. In: MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: FPFL/CEPAM/Sebrae, 2001. p. 345-366.
- MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco. *Urbanização de Favelas: lições aprendidas no Brasil*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.
- MALERONKA, Camila. *PAR-Reforma: quem se habilita*. A viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – Modalidade reforma: 1999-2003. Dissertação de mestrado - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2005. _____; FURTADO, Fernanda. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos*. Lincoln Institute of Land Policy. Documento de trabalho, 2013.
- MANTEGA, Guido. Determinantes e Evolução das Desigualdades no Brasil. In: Observatório da Cidadania. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: Ibase, nº 2, 1998.
- _____. A Crise Econômica e Suas Consequências Sobre o Emprego e a Renda no País. In: Observatório da Cidadania. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: Ibase, nº 3, 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- _____. A terra urbana na Constituinte. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 ago. 1987.
- _____. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- _____. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *A política de habitação e de desenvolvimento urbano da prefeitura de São Paulo 1989/1992*. Tese de livre docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- _____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- _____. Um balanço. *Revista Carta Maior*, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/colunaImprimir.cfm?cm_conteudo_idioma_id=20892>_____; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.
- _____. A construção histórica do projeto da reforma urbana. In: BURNETT, Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. São Paulo: Annablume, 2011.
- _____. Nunca fomos tão participativos. *Revista Carta Maior*, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.com.br/templates/colunaMostar.cfm?coluna_id=7140>
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Os desafios da gestão municipal democrática; Belém 1997-2000. *Pólis*, São Paulo, 2000.
- MENEGON, Natasha Mincoff. *Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano/acoes-e-programas-snapu/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/1948-campanha-plano-diretor>>
- MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: *Cities Alliance. Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei*. São Paulo, 2016.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. *Etc, espaço, tempo e crítica*, revista eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas, Niterói: UFF, v. 1, nº 1(4), p. 71-96, jun., 2007.
- MORENO, Julio. Iniciando o debate sobre o projeto de ocupação do solo urbano. In: Projeto nº 51, jun., 1983.
- MOTA, Juliana Costa. Uma análise da criação e da atuação do Serfhau. In: XII Encontro Nacional da Anpur, 2007, Belém. Anais...
- MOURA, Alexandrina. Constituinte e direito urbano. In: XII Encontro Anual da Anpocs, 1988, Águas da Prata. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/12-encontro-anual-da-anpocs/gt-13/gt15-11/6546-alexandrinamoura-constituente/file>>
- MOVIMENTO DE DEFESA DOS DIREITOS DO FAVELADO. *Constituinte e Constituição: como pensa o favelado*. São Bernardo: MDDE, 1987.
- NERY, José Marinho; SOMEKH, Nádia; ROLNIK, Raquel. Número especial sobre políticas públicas para o manejo do uso do solo: experiências e possibilidade. São Paulo: Pólis, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: CEBRAP, 1971.
- OLIVEIRA PENNA, José Eduardo. Depoimento durante entrevista concedida a Maria Cecília Lucchese. Rio de Janeiro, 2003.
- PALUMBO, Adriana; ACCORSI, Márcia; BALTRUSIS, Nelson. *Direito à moradia*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

- PAZ, Rosângela. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da UMM-SP*. Dissertação de mestrado –Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.
- PEREIRA, Rubens de Mattos; FERRARI, Celson. *Organização Administrativa para o Planejamento Municipal*. Rio de Janeiro: Cadernos de Administração Pública - 74, Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- PINHEIRO, Otilie Macedo. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.
- PROJETO nº 51, maio, 1983.
- REVISTA PÓLIS nº 27, 1996.
- REVISTA PÓLIS nº 29, 1997.
- REZENDE, Sonaly C.; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- _____.; CARDOSO, Aduino L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, ano 14, nº 37, 1994.
- _____. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.
- RIO DE JANEIRO (cidade). *Novas alternativas: projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PCRJ, 2003.
- _____. From removed to the urban cell: the urban-social development of Rio de Janeiro slums. Rio de Janeiro: PSRJ, 2003.
- ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- _____. Regulação urbanística e exclusão territorial. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 32, 1999.
- _____. O que a aprovação do Estatuto da Cidade representa para o planejamento e a gestão das cidades no Brasil? (enquete). In: *Cadernos de Urbanismo*, Secretaria Municipal de Urbanismo, nº 4, p. 16, Rio de Janeiro, 2001.
- _____. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- _____. Entrevista concedida a Jose Roberto Bassul em 2003. In: BASSUL, José Roberto. *O Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- _____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. Ensaio. Políticas sociais –acompanhamento e análise. *Revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, v. 12, fev., 2006.
- _____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, nº 2, p. 31-50, nov., 2009.
- _____. *Guerra dos lugares; colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROSSETTO, Rossella. *Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANDRONI, Paulo. Plusvalias urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago (Chile): LILP/Eurelibros, 2001.

- _____. *Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado/Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento básico como instrumento do Plano Diretor de 2002*. Disponível em: <http://sandroni.com.br/?page_id=301>
- _____. São Paulo, Plano Diretor Estratégico. Cartilha de formação, Câmara Municipal, 3ª ed. revisada. Crea/Gabinete do vereador Nabil Bonduki, jul., 2004.
- SÃO PAULO (cidade). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – 2002-2012. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (org.), 2004.
- _____(cidade). Plano Habitacional do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1983.
- _____(cidade). Cortiços em São Paulo: frente e verso. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1986.
- _____(cidade). Plano Diretor ao alcance de todos. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1991.
- _____(cidade). Projeto de Lei : Plano Diretor do Município de São Paulo. São Paulo: Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo, 27/02/1991b.
- _____(cidade). Cingapura: o Encontro de São Paulo com a cidadania. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 1996.
- _____(cidade). Plano Diretor Estratégico. Lei 13.430 de 13 de setembro de 2002.
- _____(cidade). Normas Complementares ao Plano Diretor Estratégico, Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e Lei de Parcelamento Uso de Ocupação do Solo. Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.
- _____(cidade). PDE 10 anos: Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - Imprensa Oficial, 2012.
- _____(cidade). SP 2040: a cidade que queremos. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2012b.
- _____(cidade). Plano Diretor Estratégico. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014.
- _____(cidade). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Estratégias Ilustradas. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, janeiro de 2015.
- _____(cidade). GeoSampa. São Paulo: Secretaria de Urbanismo e Licenciamento. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>
- _____(cidade). Gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo. São Paulo: SP Urbanismo, dez., 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf>
- _____(cidade). Infocidades. São Paulo: Secretaria de Urbanismo e Licenciamento. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?sub=notas&cat=15>>,>
- _____(cidade). Monitoramento e Avaliação da implementação do PDE. São Paulo: Secretaria de Urbanismo e Licenciamento. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>
- _____(cidade). Outorga Onerosa. São Paulo: Secretaria de Urbanismo e Licenciamento e Fundurb. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundurb/fundurb/index.php?p=202443>
- SANTORO, Paula. Planejar a expansão urbana. Tese de doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ/Fase, 1995.
- _____; MONTANDON, Daniel T. (org.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS, Carlos Nelson. *Movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.
- SILVA, Maria Amélia da. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. São Paulo: *Revista Pólis*, São Paulo, nº 1, 1991.
- _____(org.). Urbanização de Favelas: duas experiências em construção. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 15, 1994.

- _____. (org.). Moradia e cidadania; um debate em movimento. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 20, 1994.
- SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SOUZA, Maria Adelia A. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.
- TANAKA, Rodrigo Minoru. *ZEIS de vazios em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- TELLES, Vera da Silva; CACCIA-BAVA, Silvio. O movimento dos ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, nº 1, 1981.
- TRAGTENBERG, Maurício. A luz vem de Lages. In: ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- UTZIG, José Eduardo; GUIMARÃES, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: experiência de Porto Alegre. In: *Habitat: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- VERRI, Fernanda J. *O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul. (1964-1975)*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- VILARIÑO, Maria do Carmo. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio*. Tese de doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.
- _____. *A ilusão do Plano Diretor*. São Paulo: mimeo, 2004.
- VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 14, jun., 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22950/16492>>
- WILDERODE, Daniel Julien van. Operações Interligadas: engessando a perna de pau. In: *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. *Revista Pólis*, São Paulo, nº 29, 1997.

