

CATALOGAÇÃO NA FONTE - CDI

SIL. SILVA, Ana Amélia da  
*Reforma urbana e o direito à cidade*  
São Paulo, PÓLIS, 1991. 59p. (PÓLIS. Publicações, 1)

1. Reforma Urbana 2. Direito à cidade 3. Cidadania 4. Movimentos Sociais  
I. PÓLIS. II. Título. III. Série.

Tesouro PÓLIS: 337.384  
415.51  
415.5  
422

Índices para catálogo sistemático

Cidadania: Reforma urbana 415.5:337.384  
Direito à cidade: Reforma urbana 415.51:337.384  
Movimentos sociais: Reforma urbana 422:337.384  
Reforma urbana: Cidadania 337.384:422  
Reforma urbana: Direito à cidade 337.384:415.51  
Reforma urbana: Movimentos sociais 337.384:422

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política Sociais

Endereço: Rua Joaquim Fiezeiro, 462 - Itaim Bibi  
CEP 04534 – São Paulo-SP  
Tel.: (011) 820-2945, 820-6572, 829-8213  
Fax: (011) 820-5279

Com Apoio financeiro da  
EZE – Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe,  
Alemanha

Fotos:

Transporte: Agência Folhas — Luiz Carlos Murauskas  
Moradia: ANSUR — Associação Nacional do Solo Urbano

# SUMÁRIO

Apresentação .....	01
Introdução.....	05
O que é Reforma Urbana? .....	07
A Emenda Popular de Reforma Urbana .....	13
Conquistas e Limites Constitucionais .....	17
Espaço e Tempos de um Movimento:	
- A trajetória da Emenda ao texto constitucional:	
um campo de lutas .....	23
- Das reivindicações aos direitos à cidade e à cidadania:	
um novo lugar da luta política .....	26
Considerações Finais .....	31
Referências Bibliográficas .....	35
Jornais Consultados .....	36
Entrevistas Realizadas .....	37
Proposta Popular de Emenda sobre " Reforma Urbana" ao Projeto de Constituição .....	39

# APRESENTAÇÃO

*Reforma Urbana e o Direito à Cidade* constitui-se em uma análise inicial de um projeto de estudos e pesquisa, que tem por objetivo principal, resgatar as diversas representações de cidade que pontuaram várias conjunturas da história do país, nesta sua árdua trajetória para a construção de um espaço urbano onde a **justiça social e os direitos de cidadania** se articulem na aspiração de uma reinvenção democrática possível e necessária.

Dentro deste objetivo, destaca-se a emergência do **Movimento Nacional pela Reforma Urbana** na conjuntura das várias Constituintes no país, que se inicia nos anos 85/86, e cuja bandeira de luta se propõe a uma maior justiça social no acesso dos cidadãos às cidades visando acabar com a desigualdade que se expressa nos espaços urbanos e garantir os direitos à cidadania. Como vem expresso na *Carta de Princípios do II Fórum Nacional de Reforma Urbana*, realizado em São Paulo, em outubro de 1989, as premissas básicas da questão da Reforma Urbana são:

"a) A função social da propriedade e da CIDADE entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano.

a) O direito à cidadania entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado".<sup>(1)</sup>

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana encontra-se, hoje, enfrentando vários problemas para a sua articulação e expressão à nível nacional, mas sua bandeira de luta, ou seu ideário,<sup>(2)</sup> tem se estendido e sido abraçado por movimentos e entidades comprometidos com os interesses populares, em algumas cidades do país. Tais cidades acabaram de elaborar e aprovar suas Leis Orgânicas através das respectivas Constituintes Municipais, e se dedicam, no momento, à elaboração de seus Planos Diretores.<sup>(3)</sup> O presente estudo não se dedica a analisar o processo atual de participação popular nas Constituintes Municipais e na elaboração dos Planos Diretores, tarefa fundamental, mas que está para ser feita em um tempo próximo, dentro deste projeto. O seu objetivo é refletir sobre a emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

A memória não é algo que se refere tão somente ao passado. Resgatar a memória coletiva expressa pelo tempo presente é, de nosso ponto de vista, de fundamental importância para o avanço das lutas democráticas neste país. Cabe pois, neste texto, resgatar a memória do

(1) VÁRIAS ENTIDADES, 1989 - Carta de Princípios. II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana.

(2) TORRES RIBEIRO, Ana Clara, 1990.

(3) Por força da Constituição Federal promulgada em outubro de 1988, todo município do país deve reger-se por Lei Orgânica, e todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, têm como obrigatoriedade aprovar um Plano Diretor que passa a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cujo objetivo principal é: "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes" (Artigos 29 e 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Movimento Nacional pela Reforma Urbana enquanto uma **bandeira de luta** que, em várias cidades do país, articulou e unificou uma série de movimentos e entidades populares, entidades sindicais, de defesa dos direitos humanos, de ensino e pesquisas urbanas, e, sobretudo, de assessoria aos movimentos populares que desde 1986 lutam por conquistarem o Direito à Cidade. Entender as formas de representação pública do movimento, o discurso sobre o urbano assumido enquanto uma bandeira de luta, o conteúdo de suas propostas, suas conquistas e derrotas, as problemáticas que parecem ser portadoras das continuidades e descontinuidades do movimento em si, é o objeto do presente texto.

Tal tarefa não poderia ser feita por uma só pessoa. Neste sentido, este texto contou com o relato oral bem como com a contribuição advinda dos trabalhos escritos e documentos, debates e discussões com alguns participantes do Movimento pela Reforma Urbana ao longo de sua trajetória. Foi fundamental para este texto todo um trabalho coletivo expresso na organização de *fóruns* de discussões e trocas de idéias com várias entidades e seus representantes, que desde os anos 85/86 acompanham os passos da luta pela Reforma Urbana. Em São Paulo, entre outros: Ermínia Maricato, Nelson Saule Jr., Alexandra Reshcke, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki e Arlete Rodrigues, que na época representavam a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, a equipe inicial do POLIS, o Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, e a AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros. Junto a estas entidades destaca-se, ainda em São Paulo, o apoio e trabalho conjunto com representantes da ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano e da FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Igualmente, no Rio de Janeiro, foram fundamentais as discussões e debates com representantes da FASE; da ANSUR; do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro; do Sindicato dos Engenheiros; do Sindicato dos Arquitetos; e, do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense; nas pessoas de Grazia de Grazia Veras, Haroldo Abreu, Miguel Baldez, Flora El Jaick Maranhão, Ana Clara Torres Ribeiro, Kleber Lago, e, Franklin Coelho. Nos relatos orais, destaca-se a longa entrevista feita com Luiz Paulo Ferreira que foi militante de base dos movimentos populares de moradia na zona leste de São Paulo, depois liderança destes movimentos e, atualmente, assessor de movimentos populares através da ANSUR-Articulação Nacional do Solo Urbano. Sua experiência e prática de luta no Movimento pela Reforma Urbana produziram uma visão abrangente deste movimento, tanto quanto ao seu conteúdo como quanto às suas formas de luta e mobilização. Neste sentido, registra-se o trabalho da socióloga Maria Elisabeth Grimberg, do POLIS, pela colaboração ao projeto na realização das entrevistas, não apenas com Luiz Paulo Ferreira, mas, também, com as seguintes pessoas: Pedro Dallari; Arlete Rodrigues; Wilson Bueno; e, Teresa Belda. Certamente, nenhuma das pessoas aqui mencionadas é responsável por lacunas, omissões, imprecisões, ou mesmo pelo conteúdo analítico deste texto, cabendo registrar o reconhecimento e agradecimento pelas horas coloca-

das em disponibilidade para esta pesquisa; a maioria das contribuições das entrevistas deverão ser melhor aproveitadas em outras etapas deste projeto.

Cabe, também, uma outra observação. A sistematização de todo este material não foi uma tarefa fácil, mesmo porque alguns dos representantes do Movimento que participaram de sua origem, se encontram espalhados pelas várias cidades do país. Igualmente, é preciso ressaltar que este estudo se revestiu de um limite sério, dado pela falta de recursos financeiros para viagens, onde o contato com seus diversos personagens permitiria entrevistas em profundidade, o que teria proporcionado uma riqueza maior de detalhes da sua trajetória. Também a documentação arrolada tem a especificidade de, em sua grande maioria, ser formada por folhetos, panfletos, cartilhas, etc., escritas e publicadas pelas entidades de assessoria abordando aspectos importantes, porém parciais, no que toca à reconstituição tanto da trajetória do movimento em si como de um trabalho mais sistematizado do conteúdo do seu discurso. Até o presente momento não se conhecem estudos mais sistematizados sobre a questão.

Finalmente, cabe registrar que este texto não tem a pretensão de ser um documento acabado e completo sobre o assunto, tendo sido elaborado com a finalidade de servir de ponto de referência e debate para as análises que deverão discutir a questão da elaboração das outras leis e direitos à Cidade. Nem sempre é uma tarefa fácil a escolha da linguagem adequada para um texto que se dirige a um público tão diversificado: técnicos e pesquisadores urbanos, assessores de movimentos e entidades populares, ONGs, lideranças de movimentos sociais, público universitário em geral, entidades sindicais, etc. Entre um texto descritivo e um analítico mais aprofundado, se ergue um caminho árduo e complicado de trilhar na busca de um diálogo com um público diverso e amplo e que possa avançar em futuros debates e reflexões. Portanto, este projeto de estudos e pesquisas em muito será beneficiado se aqueles que lerem este texto puderem apontar suas falhas e omissões, complementando suas lacunas com material, informações e idéias adicionais; visando, assim, suprir um debate sempre necessário mas que não pôde ser realizado em tempo disponível para esta publicação.

São Paulo, dezembro de 1990.

*Ana Amélia da Silva*

# INTRODUÇÃO

1986, 1987, 1988! São tempos de elaboração da nova Carta Constitucional para o país. São tempos de Constituinte Federal que trazem à memória o cenário conflitivo e tumultuado que permeou a sua origem, quando da instalação de seus trabalhos. Ali, as forças conservadoras atuaram e investiram esforços junto ao então Presidente da República, José Sarney, para ter uma Constituição elaborada, primeiro, por uma "Comissão de Notáveis" e, depois, por um Congresso Constituinte amplamente comprometido com essas mesmas forças conservadoras e que passa a ocupar o lugar de uma Constituinte exclusiva.

Mas esses também são tempos em que os movimentos sociais que haviam "entrado em cena" nos anos 70,<sup>(4)</sup> passam a se articular em torno dos trabalhos de elaboração da Carta Constitucional para transformar suas demandas em criação de novos direitos de cidadania. E embora estes tempos registrem para a memória coletiva dos movimentos e entidades a lembrança de vitórias e conquistas, mas também de várias derrotas (e essas não foram poucas), estes são tempos em que se encenou uma participação inédita na história do país. Entidades e movimentos os mais diversos articularam-se para lutar pelos direitos dos trabalhadores e condições dignas de trabalho e remuneração, pelos direitos urbanos e reforma urbana, pela reforma agrária, pelos direitos das mulheres, dos menores, dos idosos, dos negros, dos índios, por melhores condições de saúde, educação, cultura, lazer, etc., enfim, por uma série de direitos individuais e coletivos, sociais e políticos.

Em janeiro de 85, várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais lançam o Movimento Nacional pela Constituinte, que passa a articular Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte em várias cidades e estados do país.<sup>(5)</sup> Bandeiras de luta que defendiam os interesses populares emergiam dos mais diversos fóruns de debates e articulação de entidades e movimentos, comitês, plenários pró-participação popular na Constituinte, criando um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais. Ao darem uma nova importância às práticas de negociação, as forças populares se fizeram representar no nível institucional mais amplo, articulando suas demandas junto a parlamentares comprometidos com os interesses populares e permitindo a criação de novos direitos. Por outro lado, o aprendizado político desta experiência se deu também nos embates e confrontos com *lobbies* poderosos que se articulavam junto aos parlamentares conservadores, ao mesmo tempo em que se afirmava a pressão popular sobre o Parlamento, transformando a Constituinte num grande espaço de luta política.<sup>(6)</sup> O grande salto qualitativo para a participação popular, fruto do trabalho dos comitês, Plenários e movimentos, apareceu em

(4) SADER, Eder, 1988.

(5) CEDAC (Centro de Ação Comunitária); ISER (Instituto de Estudos da Religião); SEP (Serviço de Educação Popular), CPO (Comissão Pastoral Operária); CPT (Comissão Pastoral da Terra); FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional); e, IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas).

(6) Vide em especial, DALLARI, Pedro, 1988; WHITAKER, Francisco e outros, 1989.

---

março de 1987, quando o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade, através do mecanismo da "iniciativa popular" legislativa (já existente em outros países), da elaboração e defesa de emendas populares ao projeto da Constituição. O fruto deste trabalho de mobilização se traduziu nas Emendas Populares sobre os mais diversos assuntos que atingiram pouco mais de 12 milhões de assinaturas encaminhadas à Constituinte Federal.

Foi nesta conjuntura que se mobilizaram os setores ligados à questão urbana criando o Movimento Popular pela Reforma Urbana, posteriormente **Movimento Nacional pela Reforma Urbana**, que reuniu uma série de movimentos e entidades na discussão e politização da questão urbana, entre outras: Federação Nacional dos Arquitetos; Federação Nacional dos Engenheiros; FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano; MDF - Movimento de Defesa do Favelado; Associação de Mutuários; Coordenação Nacional dos Mutuários; Instituto dos Arquitetos do Brasil; FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro; etc. Essas entidades e movimentos se reuniram várias vezes no ano anterior à Constituinte, sendo que alguns de seus membros participaram, em momentos posteriores, de audiências para prestar informes e apresentar subsídios junto à Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. Assumiram, também, a tarefa de redigir a **Emenda Popular sobre Reforma Urbana** sob o estímulo do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, da cidade do Rio de Janeiro. A Emenda obteve cerca de 150 mil assinaturas em todo o país e foi defendida na Comissão de Sistematização da Constituinte pela arquiteta Ermínia Maricato, no dia 27 de agosto de 1987, representando as entidades que apoiavam a Emenda.

# O que é reforma urbana?

"Reforma Urbana implica uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e, uma **nova ética urbana**) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos" (7)

"O que é Reforma Urbana? Trata-se de uma nova ética social (entendida enquanto valores básicos que devem orientar a vida na cidade). Esta ética pretende **politizar** a discussão sobre a cidade e ao mesmo tempo servir de **plataforma política** aos movimentos sociais urbanos fornecendo um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas. A ética (...) se compõe de dois elementos: o primeiro deve ser a condenação das práticas econômicas que tornam a cidade um objeto de lucro;...por outro lado, o acesso à cidade deve ser um **direito**: direito de ir e vir à cidade, sem que seja necessário pagar um tributo àqueles que mercantilizam o solo urbano...Os que não podem pagar tributo urbano (na forma de aluguel, preço da terra prestação do BNH, tarifas de transportes, etc.) são obrigados a habitar simulacros de cidade, verdadeiros *guetos* sociais..." (8)

"Reforma Urbana é mudar a forma de organização da cidade. É não fazer da cidade um grande *gueto* dos trabalhadores e o paraíso dos ricos. O que é a cidade hoje? É o paraíso dos ricos, uma cidade bonita, com recursos, e a periferia é o que está fora da cidade, o local onde moram os pobres. É o *apartheid*." (9)

"Pois é essa não-cidade, ou sobra de cidade - em que se amontoa sem qualquer resquício de respeito à sua dignidade, a classe trabalhadora -, que precisa ser negada; e Reforma Urbana significa precisamente **negar esta não-cidade** garantindo às camadas exploradas e oprimidas da população brasileira estado de cidadania, ou, explicitamente, acesso aos bens concretos de vida: habitação, saúde, educação, transportes, etc." (10)

Bandeira de luta que começa a se constituir em 1986, a Reforma Urbana, tal como aparece em um de seus primeiros documentos é entendida enquanto uma nova ética social que assume, como valor básico, a politização da questão urbana através da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social que marca o espaço urbano das cidades do país. Vários são os pares de oposição que traduzem e expressam no espaço urbano as profundas desigualdades e injustiças nas formas de apropriação e no acesso às cidades: a cidade X a não-cidade; a cidade "moderna" X a cidade "espoliada"; a cidade "legal" (com direitos urbanos e, portanto, sob o amparo da legislação urbanística) X a cidade "clandestina" (sem acesso aos direitos urbanos e fora dos padrões de legitimidade da legislação urbanística); a cidade dos ricos e poderosos X o *apartheid*, o *gueto*, a cidade paralela.

(7) ABREU, Haroldo, 1986.

(8) QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César, 1986.

(9) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, 1988.

(10) BALDEZ, Miguel, 1989a.



ROBSON MARTINS/GEHAB-SP

Os vários documentos nos dão conta desta tematização na qual a lógica da segregação espacial e da exclusão social determina um espaço equipado, conservado e privilegiado em termos do acesso a equipamentos públicos e serviços urbanos, a que apenas uma minoria tem acesso, em contraste com grandes áreas do território urbano onde vive a maior parte da população em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, áreas irregulares e de risco onde se somam as péssimas condições de acesso aos transportes coletivos, à saúde, à educação, à segurança, etc.

A leitura deste quadro de segregação tem revelado um panorama de extrema desigualdade sob a ótica da noção de espoliação urbana. De um lado, aparece demarcado um padrão de

produção e gestão das cidades que criou a cidade-mercadoria, espelho da mercantilização do solo urbano, da valorização imobiliária, da apropriação privada de investimentos públicos em moradia, transportes públicos e serviços urbanos em geral, fonte de lucro para os especuladores e diversos grupos econômicos e políticos (como empreiteiros, incorporadores, donos de empresas de transportes, etc.), na maioria das vezes enquistados nos aparelhos de Estado, de onde podem preservar os seus privilégios. Por outro lado, a imensa maioria da população espoliada habitando o centro deteriorado das grandes cidades e as periferias desequipadas de serviços e infra-estrutura urbana adequadas, onde são escassos ou praticamente inexistentes os seus direitos mínimos de cidadania.<sup>(11)</sup>

É na afirmação da necessidade de justiça social para as cidades que se ancora a bandeira da Reforma Urbana tendo como conteúdo principal não só a perspectiva de articulação e unificação dos movimentos através de uma plataforma que, conforme um dos trechos acima citados, "forneça um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas", mas, que politize a questão urbana através da denúncia e da crítica da desigualdade espacial a partir da negação da não-cidade, da cidade paralela, clandestina ou espoliada. Neste sentido, a bandeira da Reforma Urbana implica mesmo numa perspectiva e num imaginário de ruptura ampla da segregação sócio-espacial, como fica explícito no texto abaixo.

"Então a bandeira da Reforma Urbana é uma grande luz de unificação (...). Juntar os movimentos de transportes, os movimentos de saúde, os

(11) O conceito de espoliação urbana foi pela primeira vez trabalhado por Lúcio Kowarick. Veja KOWARICK, Lúcio, 1979. Vide também, VÁRIOS AUTORES: Para uma Gestão Municipal Democrática. São Paulo: POLIS, 1989.

movimentos de habitação, os dos sem-terra, favelados, de ocupações de terra, e elaborar uma plataforma única que permita revirar a cidade de cabeça para baixo".<sup>(12)</sup>

"É a partir da compreensão da lógica social e espacial de dominação na cidade...da necessidade de unificação das lutas urbanas, e da construção da identidade enquanto cidadão e seu direito à vida na cidade que se retomou a luta pela Reforma Urbana".<sup>(13)</sup>

Politizar através de um profundo questionamento, a desigualdade social no espaço das cidades e o planejamento tecnocrático, tornou-se um horizonte possível para a superação das lutas localizadas e centradas, na sua maioria, nas reivindicações imediatas. Isto vem expresso em uma série de documentos e debates sobre a questão da Reforma Urbana bem como em depoimentos que procuram articular a unificação das reivindicações com a formulação mais abrangente da questão desigualdade/igualdade no espaço das cidades, na linha da nova ética ou de um projeto instituinte de uma nova cidade.

"Olha, um projeto geral de Reforma Urbana é uma "costura" por dois lados, ele primeiro é uma "costura" das reivindicações de movimentos específicos, do movimento de creche, dos sem terra, dos sem teto, dos sem ônibus, dos sem lazer, dos sem cultura, dos que não participam da vida da cidade. O projeto de Reforma Urbana "costura" a reivindicação de cada setor específico que luta por uma cidade melhor; e, por outro lado, ele é a formulação de um sonho, de um ideal, do ideal de ver todo mundo morando bem, dignamente, ser considerado à altura de um cidadão, de não ter mais a cidade da exclusão, do *apartheid*, mas sim a cidade da socialização, uma cidade da igualdade."<sup>(14)</sup>

Mistura de utopia com plataforma de unificação de movimentos, a bandeira da Reforma Urbana, na sua origem, não se resume tão somente à questão da politização do urbano, através da tematização da segregação e exclusão social no espaço das cidades. À questão da justiça social, implícita no discurso sobre o conteúdo da Reforma Urbana somam-se os valores da igualdade e da cidadania demandando a criação de novos direitos básicos à Cidade. Com isto, visa-se romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontraram apoio no marco legal existente no país.

Mais do que isto, no entanto, a bandeira da Reforma Urbana



"MORADIA DE PAPELÃO"

ROBSON MARTINS/SENAS-SP

(12) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, 1988.

(13) COELHO, Franklin Dias, 1989.

(14) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, entrevista citada.



ROBSON MARTINS/SEHAB-SP

coloca no centro do cenário a **ampliação da cidadania através das demandas de participação democrática na gestão das cidades**, procurando romper com a visão ideológica que permeou as atividades de planejamento urbano, sobretudo nos anos 60/70, através dos assim chamados PDDI's (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado). Expressando-se por um discurso que se julgava competente para resolver os problemas das cidades, porque apoiados em um saber técnico, tais modelos são herdeiros das primeiras medidas de Reforma Urbana que pontuaram o espaço das grandes cidades do país, desde o início do século, e que respondiam aos interesses burgueses das classes dominantes na instituição da sociedade do trabalho. Naquela conjuntura, como não se reconhecia direitos básicos nem a capacidade de representação política das classes trabalhadoras, os conflitos sociais que emergiam eram vistos como "desvios" dos modelos e, portanto, precisavam ser controlados e, no

mais das vezes, eliminados ou extirpados.<sup>(15)</sup> Tais modelos (mesmo durante o populismo), nunca puderam admitir a participação popular nos destinos das cidades, porque se apoiavam num imaginário onde as classes populares urbanas eram encaradas como incapazes de agir, julgar e decidir. Nos anos 60/70, os Planos Diretores acentuaram seus aspectos tecnocráticos e autoritários acirrando os problemas de desigualdades sociais no espaço das cidades e tomando-se avessos à perspectiva de participação popular nos destinos das cidades, pois, com raras exceções, apareciam compromissados com "*os interesses econômicos através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby, ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiram ter acesso à mesa centralizada de decisões*".<sup>(16)</sup>

"Reforma Urbana é a questão do acesso à terra, do acesso à moradia. É a punição da especulação imobiliária que joga cada vez mais o trabalhador para os espaços mais distantes da cidade. É a facilidade da desapropriação, o usucapião, etc. É a questão das verbas também para a habitação, é transformar os programas habitacionais no acesso da população sem intermediação. É a questão dos serviços públicos pois...não se pode obter lucros nos serviços de água, de esgoto, de luz, de transporte, de limpeza... É a questão das tarifas que têm que ser proporcionais ao que o trabalhador ganha...Por último, vem a questão da gestão da cidade. A população precisa participar através do conhecimento do orçamento, do conhecimento do cálculo da tarifa, de que os especuladores estão devendo impostos ao poder público (...) Acho que o grande problema é o da **participação popular na gestão da cidade**. De participação efetiva da população nos destinos, nos recursos, na formulação das leis, na discussão sobre o orçamento, na discussão sobre Plano Diretor, na discussão sobre obras que vão atingir a população, etc."<sup>(17)</sup>

(15) São vários os textos de Raquel Rolnik que tratam da questão do planejamento das cidades sob o ponto de vista histórico. ROLNIK, Raquel, 1981, 1988 e 1990.

(16) ROLNIK, Raquel, 1990.

(17) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, 1988.

Aqui a noção de igualdade se amplia e não se reduz apenas à demanda de igualdade perante a lei, mas o que se pede é uma igualdade que deverá se expressar em um espaço público, onde não somente se pretende a criação de novos direitos, mas onde procura-se incluir o direito de participação pública abrangendo a capacidade de escolher, julgar e participar da gestão da coisa pública.<sup>(18)</sup>

Ainda quanto ao conteúdo inicial da Reforma Urbana que inspirou o movimento, cabe ressaltar que vários textos dão conta da necessidade de não se confundir Reforma Urbana com desenvolvimento urbano. Este último termo tem servido para mascarar a questão da desigualdade na apropriação do espaço urbano, enquanto que a concepção de Reforma Urbana visa romper com uma imagem muito em voga nos anos 60/70, onde a ideologia racionalizadora do planejamento urbano se inseria na lógica desenvolvimentista adotada no país.

“Aqui cabe não confundir reforma urbana que implica tanto em lutas, conquistas e transformação da realidade, quanto no acesso à terra e à moradia em si, com desenvolvimento urbano, que sempre se dá em benefício da apropriação capitalista da cidade”.<sup>(19)</sup>

“O termo Reforma Urbana não seria apenas uma questão semântica? Não se estará apenas criando um *slogan*? Em primeiro lugar, trata-se realmente, antes de tudo, de uma questão semântica. Estamos querendo colocar a discussão sobre a cidade no campo de linguagem que melhor favoreça a sua politização. Isto porque o termo desenvolvimento urbano, tão usual entre nós, integra e veicula uma visão ideológica que tecniciza a discussão sobre a nossa realidade urbana. Neste sentido, a expressão reforma urbana pretende retirar a cidade das prisões ideológicas do discurso competente (...) que a partir dos anos 60, com o planejamento urbano como um complexo aparato governamental objetivava traduzir na cidade a ideologia do desenvolvimentismo”.<sup>(20)</sup>

“Na década de 80, com a crise econômica e o questionamento da ordem político-institucional do país, a questão urbana se politizaria e entrariam em cena atores até então aliados da política (...) O tema da reforma urbana que ressurgiu no final da década de 80 no bojo do debate constituinte, levado adiante por entidades e movimentos populares, politiza o planejamento na medida em que traz para o centro do debate temas como a função social da propriedade, justa distribuição de bens e serviços urbanos, a gestão democrática e a recuperação ambiental da cidade.”<sup>(21)</sup>

(18) SILVA, Ana Amélia, 1990.

(19) BALDEZ, Miguel, 1989 b.

(20) QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César, 1986.

(21) ROLNIK, Raquel, 1990.

# A emenda popular de reforma urbana

Quando em um dos trechos de documentos assinalados Franklin Dias Coelho registrava os motivos pelos quais havia sido retomada a luta pela Reforma Urbana, referia-se à proposta encenada em 1963 durante um congresso do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Precedendo ao golpe militar do ano seguinte, tal proposta pretendia se inserir no conjunto mais amplo das Reformas de Base que contavam com o apoio de amplos segmentos da população. Contudo, limitada pelo pouco apoio popular, uma vez que se encontrava restrita a um grupo não muito grande de profissionais e intelectuais (economistas, arquitetos, sociólogos e parlamentares), a proposta de Reforma Urbana – que apresentava soluções para os graves problemas habitacionais que já se faziam sentir nas cidades –, desaparece, não encontrando o mesmo destino da proposta da Reforma Agrária. Esta permanece nos debates e polêmicas nos anos da ditadura militar e ocupa lugar de destaque no período da transição conservadora que viveu o país, recentemente.<sup>(22)</sup>

Frente à possibilidade de apresentação de emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte, 1987 marca o tempo de emergência de uma nova proposta popular, desta vez com o amplo apoio de entidades e movimentos comprometidos com as lutas populares. Assim se refere à Emenda Popular de Reforma Urbana, a arquiteta Ermínia Maricato, responsável pela sua defesa perante a Comissão de Sistematização da Constituinte:

“A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc...”<sup>(23)</sup>

Seguindo o calendário do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, a Emenda Popular de Reforma Urbana foi escrita em um espaço de tempo muito curto tendo sido assinada por seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil; além disso obteve o apoio de 48 entidades estaduais ou locais.

(22) COELHO, Franklin Dias, 1989; e, MARICATO, Ermínia, 1988.

(23) MARICATO, Ermínia, 1988, p.10.

Conquanto não seja objetivo fazer uma análise detalhada da Emenda Popular,<sup>(24)</sup> cabe ressaltar aqui um resumo de alguns aspectos da proposta, onde se destaca a **função social das cidades**. As cidades cumprem sua função social quando a justiça social e condições de vida urbana dignas forem asseguradas pelos **direitos urbanos**, que englobam não só o acesso de todos os cidadãos aos equipamentos e serviços básicos, como moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, etc., bem como o acesso à gestão democrática das cidades e à preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Um dos direitos urbanos fundamentais para o objetivo da justiça social no espaço das cidades vem assinalado no **direito de propriedade**, pelo qual a Emenda propõe seu condicionamento ao interesse social<sup>(25)</sup> e sua subordinação ao estado social de necessidade. Em relação ao direito de propriedade e à questão do uso do solo, a Emenda assinalava, entre outros, a necessidade de separar o direito de propriedade do direito de construir, no qual este último passa a ser concessão do Poder Público (direito, por exemplo consagrado na Itália através da Lei da Reforma Urbana de 1977); a desapropriação das grandes propriedades ociosas (pagamento de indenização, em títulos da dívida pública resgatável em 20 anos); e a penalização, pelo Poder Público Municipal, do proprietário do solo urbano ocioso ou sub-utilizado que não promova o seu adequado aproveitamento. Aqui é importante assinalar que a proposta popular visando coibir a especulação imobiliária demandava como penalidades a tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, a necessidade de sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios. Na questão do uso do solo e direito de propriedade ainda inclui-se o usucapião especial urbano que, na Emenda Popular, permitia a aquisição do imóvel tanto em áreas públicas quanto privadas por aquele que ocupasse uma área de até 300 m<sup>2</sup>, e cuja posse do mesmo não tivesse sido contestada durante mais de três anos. Além disso, a Emenda Popular previa o usucapião coletivo através da ação de entidade comunitária, bem como outros instrumentos tributários e jurídicos nas mãos do Poder Público, tais como o imposto progressivo sobre imóveis, concessão de direito real de uso, discriminação de terras públicas, etc.

Na questão da política habitacional a Emenda afirma o direito à moradia, entre outros direitos urbanos, determinando para o Poder Público uma série de responsabilidades na elaboração de políticas habitacionais que implicam: a regularização fundiária; a regulação do mercado imobiliário; a urbanização de áreas ocupadas ou em condições de sub-habitação; o financiamento para construção e acesso a programas públicos de habitação de aluguel; a proteção do inquilinato; etc. No que toca às políticas habitacionais a serem fixadas em Lei Federal a Emenda Popular avança na proposta de descentralização do poder pela afirmação da autonomia municipal, e prevê maior controle popular sobre a gestão das políticas públicas,

(24) A Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição encontra-se no final do texto.

(25) A Emenda Popular no parágrafo 2 do art. 6º define: "Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infraestrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos".

quando assinala que: *“as políticas e projetos habitacionais serão implementados pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas”*.

Quanto aos serviços públicos, tentando eliminar o lucro obtido na exploração privada dos serviços públicos, a Emenda Popular prevê a proibição do uso de recursos públicos para subsidiá-los, quando operados pela iniciativa privada. Além disso, propõe para os transportes coletivos urbanos, subsídios municipais e estaduais e tarifas a serem fixadas de acordo com o salário mínimo cuja autorização deverá emanar do Legislativo. Em todo o processo de fixação de tarifas se propõe a mais ampla divulgação dos elementos envolvidos nos cálculos tarifários.

Finalmente, cabe ressaltar uma das temáticas principais da Emenda Popular que abarca os **direitos de cidadania** e que aponta para a demanda de **ampliação da participação popular na gestão das cidades**. De um lado, através de mecanismos institucionais diretos ou de legislação semi-direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Além dessas, outras formas de participação popular são assinaladas como audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo e conselhos comunitários. Sem a garantia destes direitos de cidadania (que abrigam os direitos à Cidade ou direitos urbanos), as medidas assinaladas na Emenda de regularização fundiária, políticas habitacionais e de serviços públicos, dificilmente poderão garantir a justiça social no espaço das cidades, valor maior implícito na bandeira da Reforma Urbana. Neste sentido, a Emenda assinala que o poder municipal, na elaboração e implantação dos planos de uso e ocupação do solo, de transportes e gestão dos serviços públicos, deverá garantir a sua aprovação pelo Legislativo, contando com a participação da comunidade, através de suas entidades representativas. A Emenda ainda demanda um mecanismo insitucional de legislação semi-direta: a **iniciativa popular de leis no âmbito municipal**, *“mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral”*; e, a possibilidade de **veto popular** para suspender a execução de lei urbana (promulgada) que contrarie os interesses da população. O veto popular se daria quando apoiado por um conjunto de cidadãos que representasse 5% do eleitorado municipal, e, quando a lei fosse objeto de veto, deveria, automaticamente, ser submetida a **referendo popular**.

Ainda quanto aos direitos de cidadania incluídos na perspectiva de gestão democrática da cidade deveria ficar assegurado o amplo acesso às informações sobre políticas públicas. Além disso procurava-se, na falta de lei que tratasse da questão urbana, que a eficácia da norma constitucional ficasse garantida, por iniciativa do Ministério Público ou qualquer interessado, que poderiam requerer ao Judiciário a aplicação direta da norma, *“ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo”*. No caso do Judiciário decidir favoravelmen-

---

te pela aplicação direta da norma, sua decisão teria força de coisa julgada, a partir de sua publicação.

Conquanto fosse muito curto o espaço de tempo para redigir a proposta de Emenda Popular, ela poderia ainda ter abordado outras temáticas. Assim se expressa MARICATO:

“Esta proposta expressa um momento e um estágio de articulação das forças sociais. Daí apresentar omissões (relativas a meio ambiente, à questão municipal e regional, à reforma tributária), e imprecisões (sobre a política habitacional e de serviços públicos). Mas constitui, sem dúvida, um primeiro passo para a superação das lutas localizadas e meramente reivindicatórias, contrapondo à ordem social vigente uma outra ordem, construída com a participação democrática. A existência de uma plataforma oferece metas ao movimento, contribui para a unificação das lutas específicas e incorpora setores de massa à participação política mais geral”.<sup>(26)</sup>

(26) MARICATO, E.,  
1988, p.10.

# Conquistas e limites constitucionais

Promulgada a nova Constituição Federal em outubro de 1988, é preciso registrar, antes de mais nada e ainda que de maneira breve, algumas conquistas e limites constitucionais. Isto tanto quanto ao que se refere a uma série de direitos sociais, políticos e coletivos, que implicam na perspectiva da ampliação da participação popular na gestão da coisa pública, quanto ao que diz respeito à política urbana.<sup>(27)</sup>

Apesar da questão urbana aparecer na nova Constituição com apenas dois artigos, é a primeira vez na história constitucional do país em que ela é tratada em um capítulo especial intitulado “*Da Política Urbana*”, sob o título da Ordem Econômica.

Logo no início do capítulo da Política Urbana, aparece o novo papel político que a Constituição Federal atribui aos municípios ao descentralizar competências que antes eram da esfera exclusiva da União. A perspectiva da diminuição das desigualdades no espaço das cidades, embora de maneira tímida, aparece na função atribuída ao município de executar a política de desenvolvimento urbano através da extensão de uma série de direitos urbanos a todos os seus cidadãos, e visando garantir “*que as cidades cumpram a sua função social e promovam o bem estar de seus habitantes*”.

São dois os instrumentos básicos assinalados para a política urbana a serem desenvolvidos pelos municípios. Um deles ressuscita novamente a figura do **Plano Diretor** (tão em voga nos anos 70), tomando-o, agora, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O outro instrumento refere-se à garantia do **direito de propriedade** incluso no capítulo dos direitos coletivos.

Entre aquilo que implicou em importante modificação no ordenamento jurídico vigente ressalta-se o direito de propriedade que passa, agora, a estar sujeito “*ao disciplinamento do direito público, e não mais ao direito individual subordinado ao direito civil, de caráter privado*”.<sup>(28)</sup> O direito de propriedade determina que esta atenderá à sua **função social** quando atender às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. A propriedade urbana passa a ter a obrigação de atender às normas de direito urbanístico, sobretudo àquelas referentes ao uso e ocupação do solo urbano, o que confere um grau maior de responsabilidade para a elaboração da política urbana dos municípios, através de seus Planos Diretores.

Ao determinar a função social da propriedade, a política urbana constitucional visou penalizar proprietários cujos terrenos são mantidos desocupados ou mal utilizados, e cuja ociosidade se sustenta em função da especulação imobiliária, principalmente pela retenção dos vazios urbanos.<sup>(29)</sup>

(27) Não querendo se sobrepor a uma tarefa própria dos especialistas em Direito não há dúvidas que a sistematização a seguir apresentada neste texto, deve em muito às análises e comentários que vem sendo desenvolvidos, de forma valiosa e significativa, pelos juristas que assessoram os movimentos populares urbanos, em todo o país. Sobre tudo, por aqueles que vêm acompanhando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, ao longo de sua trajetória. Em especial vejam-se os textos de BALDEZ, Miguel, 1989 a; 1989 b; 1990 a; 1990 b; SAULE JR., Nelson, 1990, a, b e c.

(28) SAULE Jr., Nelson, 1990 c.

(29) Apenas como exemplo, basta citar que a cidade de São Paulo tem hoje um déficit habitacional de um milhão de moradias, enquanto seus terrenos vazios correspondem a 26,1% do total da área líquida urbanizável.



AGÊNCIA FOLHAS - LUIZ CARLOS MURAJSKAS  
 INVASÃO DE TERRENS URBANOS - JD. NAZARÉ - ITAIM PAULISTA - 30.03.87

Contudo, o grande limite ou restrição da função social da propriedade na Constituição Federal aparece na forma como foi prevista a aplicação das penalidades.<sup>(30)</sup> Como vinha expresso na Emenda Popular, o Movimento de Reforma Urbana previa o uso **alternativo** das penalidades, enquanto o tex-

to Constitucional acabou por dividir as penalidades em etapas *sucessivas*, o que limita e restringe o controle da especulação imobiliária.

“Nós descjávamos que a especulação imobiliária fosse punida através da Constituição Federal e os constituintes colocaram alguns obstáculos dificultando essa punição... O que você tem hoje de principal que impede a Reforma Urbana é o problema da função social da propriedade, num país aonde mais da metade da população vive uma situação de miséria, aonde faltam 10 milhões de moradias... O problema da função social da propriedade é que se precisa ter mecanismos efetivos de proibição da especulação imobiliária. A desapropriação, ela veio contemplada em partes, quer dizer como se o trabalhador tivesse etapas para morar, também. Então, durante estas etapas está aberto o jogo para a especulação. A desapropriação teria que se dar em etapas menores, de tempo menor, para viabilizar a própria desapropriação, através do pagamento da indenização em títulos da dívida pública”.<sup>(31)</sup>

Embora a Constituição Federal não tenha garantido o direito à moradia - um dos direitos fundamentais inclusos na proposta de Emenda Popular -, a conquista social inegável para o Movimento de Reforma Urbana no que toca especificamente à Política Urbana foi alcançada com a instituição do usucapião especial urbano, fruto de inúmeras lutas urbanas, apesar do texto constitucional ter contrariado a Emenda Popular que previa o usucapião para quem ocupasse uma área de até 300m<sup>2</sup> durante mais de três anos. O novo texto determina que quem ocupar uma área de até 250 metros quadrados durante mais de cinco anos - sem contestação, e para sua moradia ou de sua família - terá direito de posse, desde que não seja proprietário de outra área, urbana ou rural. Todavia, com a possibilidade de obtenção da regularização da propriedade abre-se, para a população de baixa renda, a perspectiva de uma maior igualdade na apropriação do espaço urbano, principalmente aquela que habita a cidade “clandestina” através das ocupações coletivas em favelas e loteamentos clandestinos.

Também é importante assinalar que, embora a nova Constituição não tivesse assumido diferenciar o direito de construir do direito de propriedade, tal como demandado pelo Movimento de Reforma Urbana, os juristas entendem que já que “o direito de propriedade tem o seu regime jurídico subordinado principalmente às normas

(30) Na nova Constituição, o Poder Público Municipal, conforme as diretrizes do Plano Diretor, “poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, **sucessivamente** de: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, progressivo no tempo; e, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. (Parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal).

(31) Entrevista realizada pelo POLIS com Luiz Paulo Teixeira Ferreira, 1989.

de direito público, nada mais justo que chegar a mesma conclusão quanto ao direito de construir".<sup>(32)</sup> Isto permite à esfera municipal, sempre de acordo com sua política urbana, embasar instrumentos urbanísticos como o solo criado, mecanismo já adotado em outros países. De acordo com este instrumento, o Poder Público estabelecerá um percentual de área construída (coeficiente único) em relação à área do terreno inerente ao direito de propriedade. Acima deste coeficiente único de aproveitamento, o direito de construir nas áreas que estiverem de acordo com a política urbana poderá ser vendido pelo Poder Público. Ou seja, cada metro a mais construído além do coeficiente único a ser pago pelos proprietários dos terrenos ou empreendedores imobiliários visa ressarcir o Poder Público no investimento que já realizou na infra-estrutura dos terrenos urbanos, e, ao mesmo tempo, capitalizá-lo para novos investimentos ou ampliação de infra-estrutura em zonas ou regiões menos privilegiadas. Neste sentido, a valorização da área inicia seu processo de retorno à coletividade na forma de viabilização de investimentos públicos.

Quanto ao novo papel político dos municípios cabe assinalar algumas competências atribuídas pela Constituição e que implicaram em uma maior descentralização do poder à nível federal, em benefício dos Estados e municípios. Constituem-se em instrumentos que permitem uma justiça social maior para as cidades, como é o caso da reforma tributária, ao conferir caráter progressivo ao imposto predial e territorial urbano (IPTU) com vistas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Isto na medida em que alíquotas diferenciadas incidirão sobre os imóveis urbanos, de acordo com seu tamanho, localização e tipo de uso. Além da reforma tributária servir de garantia a uma maior autonomia municipal, a Constituição ainda facultou ao município a cobrança de taxas em função da prestação de serviços públicos, e a cobrança de contribuição de melhoria decorrente da valorização da área que recebeu obras públicas, e que deverá incidir sobre proprietários que se beneficiam indiretamente. Existem ainda outras atribuições importantes que recaíram sobre os municípios, como organizar os serviços públicos de interesse local, dentre os quais a Constituição elege os transportes coletivos como tendo caráter essencial<sup>(33)</sup>.

Há um conjunto final de considerações que apontam com maior ênfase para a questão democrática ao abrirem para as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais, alguns instrumentos que prevêm a participação popular na gestão das cidades. Assim, ao definir os preceitos que devem constar das Leis Orgânicas Municipais, a Constituição Federal atribui como princípios básicos destas leis, entre outros: "*a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e a iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*". Aqui é inegável o peso que podem ganhar as associações comunitárias, de moradores, e outras entidades como os sindicatos, etc., no planejamento das cidades, participação esta que deverá ser definida pelas Leis Orgânicas que se transformam assim em Constituintes Municipais. Também é interessante observar, como

(32) SAULE Jr., Nelson, 1990 c.

(33) A Constituição também atribui aos municípios, entre outros, prestar serviços e programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; promover o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, etc.

aponta BALDEZ, que o termo "cooperar" terá o sentido que as forças populares, organizadas através de movimentos e entidades, vierem a dar às formas de participação na gestão das cidades, quando da elaboração das Leis Orgânicas.<sup>(34)</sup>

É importante afirmar que os princípios de participação popular na gestão das cidades terão a sua eficácia totalmente dependente da capacidade de organização e de mobilização da sociedade civil, sobretudo através dos movimentos sociais organizados. Esta observação vale, principalmente para os Planos Diretores, onde deverão ficar regulamentados elementos fundamentais para as cidades como leis de zoneamento, mecanismos indutores de investimentos, legislação de parcelamento do solo e vários outros instrumentos urbanísticos. E aí o risco que se corre, mais uma vez, é a sua elaboração sem participação popular, colocando-os novamente sob o controle tecnocrático de planejadores, como nos anos 70, onde a maioria se encontrava comprometida com os interesses da apropriação capitalista da cidade. Quando não vinculados a estes interesses, se encontravam excessivamente centrados nos aspectos técnicos dos Planos, esquecendo-se que, fundamentalmente, estavam perante uma tarefa essencialmente política. Como aponta COELHO:

"A organização do espaço urbano se coloca como um processo que envolve pactos territoriais e um novo modelo de desenvolvimento urbano a ser discutido com a população...Caso contrário...a politização das lutas de bairros e o crescimento da luta pela reforma urbana podem ficar restringidos por uma discussão meramente técnica e físico-urbanística".<sup>(35)</sup>

Na mesma linha, ROLNIK aponta:

"Crescente número de planejadores está cada vez mais convencido de que o sucesso dos planos urbanos reside menos no seu conteúdo técnico-científico do que na sua problematização política. É neste sentido que se fala em politização do planejamento: não só a transparência dos planos e do planejamento, mas a co-responsabilidade da população na sua formulação, conteúdo e execução constituem aspectos básicos na extensão social, econômica e política da cidadania. Esse é o grande desafio que o planejamento urbano enfrenta hoje".<sup>(36)</sup>

O mesmo imperativo da necessidade de organização e mobilização dos setores organizados da sociedade se coloca quando se analisa alguns dos direitos coletivos, sociais e políticos estabelecidos na nova Constituição Federal. Conquanto representem um avanço considerável não há dúvidas que a Constituição Federal ainda aparece bem comprometida com os interesses da iniciativa privada. Mas, por outro lado, também não há dúvidas de que o reconhecimento dos direitos coletivos, sociais e políticos constitui um certo avanço, embora, como aponta BALDEZ, tais direitos podem ser abolidos por força de artigo constitucional, enquanto os direitos individuais não são susceptíveis de serem abolidos.<sup>(37)</sup>

"É necessário garantir a participação concreta no contínuo e permanente planejamento da cidade que deve incorporar, em suas fronteiras de urbanização, a não-cidade em que habita a maioria espoliada da população urbana".<sup>(38)</sup>

(34) BALDEZ, Miguel, 1980 b, p. 11.

(35) COELHO, Franklin Dias, 1969, p. 14.

(36) ROLNIK, Raquel, 1990, p. 215.

(37) BALDEZ, Miguel, 1989 a, p. 9. O artigo 60 que trata da Emenda à Constituição, assinala em seu parágrafo 4º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: ...IV- os direitos e garantias individuais".

(38) BALDEZ, Miguel, 1989 a. Em relação às lutas populares para a regularização de loteamentos abandonados, o autor ainda ressalta que, além do usucapião especial urbano as classes populares poderão ainda contar com o direito constitucional do mandado de segurança coletivo que pode ser requerido pela "associação de moradores contra qualquer autoridade municipal ou estadual, ou agente de entidade pública (concessionária de serviço público) quando, por ato seu, uma dessas pessoas cause prejuízo que repercute sobre o loteamento concedendo, por exemplo, ao loteador uma licença indevida, ou aceitando como boa ou concluída uma obra defeituosa ou inacabada". BALDEZ, Miguel, 1989 b.

Em relação a alguns direitos sociais e políticos que visam garantir um princípio fundamental colocado na nova Carta, que é a ampliação da cidadania, observa-se que o texto constitucional reflete o embate entre traços fortemente conservadores da cultura política brasileira com alguns mecanismos de inegável importância para o avanço democrático. De um lado, abrem-se amplas possibilidades de ampliação da participação popular trazendo para o centro do debate os vínculos entre formas de democracia representativa e democracia direta. Neste último sentido, aponta-se para a soberania popular a ser exercida "por meio de representantes eleitos ou **diretamente**" através dos mecanismos institucionais como referendo, plebiscito e iniciativa legislativa, já existentes e utilizados em inúmeros países de tradição democrática, onde se destacam a Suíça e Estados Unidos. Todavia, como aponta MOISÉS, diferentemente do que acontece nos outros países onde as próprias Constituições podem ser mudadas através de referendos, onde a iniciativa legislativa é a mais ampla possível e onde as leis podem ser derrubadas por veto popular, aqui as forças conservadoras operaram no âmbito da Constituição Federal no sentido de limitar o referendo e a iniciativa legislativa, que não abrangem "*o direito dos cidadãos introduzirem mudanças na Constituição (no plano federal), nem a alternativa do veto a uma lei ordinária que não seja de seu agrado ou que contrarie amplamente os interesses sociais*".<sup>(39)</sup> Desta forma, a figura do veto não constou do texto constitucional e os mecanismos do referendo e plebiscito ainda aguardam a sua regulamentação. Isto sem falar na confusão e dúvidas que ainda desperta o texto constitucional no que se refere a estes mecanismos. Como aponta BENEVIDES, além de aparecerem no texto citados separadamente, e portanto não como sinônimos, o referendo aparece via uma "autorização" do Congresso, enquanto o plebiscito dependeria de uma "convocação"; neste sentido, a autora se pergunta: "*quem autoriza não convoca? quem convoca não autoriza? ou nada disso é importante?*".<sup>(40)</sup> Além da imprecisão, a falta de regulamentação até os dias de hoje e mesmo a pouca divulgação de opiniões e debate público sobre a distinção entre os termos restringe a utilização destes mecanismos, num claro prejuízo para a ampliação da participação popular na gestão da coisa pública.

(39) MOISÉS, José Álvaro, 1990, p.82. (gr. autor). Cabe ressaltar aqui que a iniciativa popular foi equacionada no âmbito das Leis Orgânicas da maioria das grandes cidades do país, através da perspectiva de **iniciativa popular em projetos de emenda às Leis Orgânicas**, e de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, esta última forma, prevista pela Constituição Federal. Veja-se SAULE JR., Nelson, 1990 (grifos meus).

(40) BENEVIDES, Maria Victoria, 1988. Quanto à definição geral de referendo e plebiscito, a autora assim se refere: "Hoje, tanto referendo quanto plebiscito são entendidos como mecanismos para a expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos - em votação livre e secreta - sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano federal ou local". p.21. Mas aponta também para a confusão entre os dois mecanismos, não só no meio político como também entre os juristas.

# Espaço e tempos de um movimento

## A TRAJETÓRIA DA EMENDA AO TEXTO CONSTITUCIONAL: UM CAMPO DE LUTAS

A trajetória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana para incluir na Carta Constitucional os novos direitos urbanos foi árdua e difícil, tendo em vista a grande mobilização de forças contrárias às suas demandas formada, sobretudo, pelo setor imobiliário. Descontentes há algum tempo com o fechamento do BNH, “a primeira estratégia do setor foi garantir a presença de alguns de seus representantes na Assembléia Nacional Constituinte, no que parecem haver sido bem sucedidos, pois somente na Subcomissão da Questão Urbana e Transportes constituída de 14 membros, 5 eram diretamente ligados ao setor imobiliário.”<sup>(41)</sup>

“Em função das prioridades e das importâncias atribuídas por cada partido, os vários grupos se alocaram conforme seus interesses tais como se observou com o lobby da Construção Civil e especulação imobiliária, como também com o dos Transportes. Assim a Subcomissão em questão foi praticamente dominada por estes grupos, sendo que os constituintes comprometidos direta ou indiretamente com a discussão da Reforma Urbana se reduziram à presença do senador Dirceu Carneiro (ex-prefeito de Lajes-PMDB/SC, presidente da subcomissão); a deputada Miriam Portela (PDS/PI); e, o deputado Manoel de Castro (ex-Prefeito de Salvador, PFL/BA)”.<sup>(42)</sup>

Além disso, houve ocasiões em que as forças mais progressistas da Comissão se viram extremamente reduzidas como quando da votação do Relatório Final da Subcomissão fortemente apoiado nos argumentos do setor da construção civil, em que apenas os três constituintes acima citados votaram contra o referido relatório.<sup>(43)</sup> A presença organizada do setor imobiliário se deu, também, nas audiências públicas da Subcomissão onde teve atuação destacada a Câmara Brasileira de Construção. O lobby imobiliário na Constituinte ainda organiza o 46o. Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, em Brasília, onde se reúnem as 500 maiores construtoras do Brasil.

“Segundo declaração do deputado Luís Roberto Ponte (PMDB -RS) (...) o lobby organizado por eles atuaria ordenadamente na Constituinte para garantir a preservação da economia de mercado no país, o direito de propriedade, além de instrumentos para o disciplinamento e o uso correto da área urbana”<sup>(44)</sup>

A grande imprensa também refletiu a força e as pressões do lobby imobiliário:

(41) SANTOS, Ana Tereza S., e BARBOSA F., Elane, 1987.

(42) QUINTO, Luiz de Pinedo; IWAKAMI, Luiza N.; CAMPOS, Neio, s/d.\*

(43) Idem, ibidem, p. 7.

(44) SANTOS, Ana Tereza S., e BARBOSA F., Elane, 1987 citado, p.112.

política urbana"; "Quem perde, quem ganha com a reforma urbana" (artigo assinado pela arquiteta Raquel Rolnik); "Reforma Urbana. Poucos avanços"; etc.

Em que pesem as divergências entre opiniões mais conservadoras sobre os "malefícios" da nova Constituição, ou das opiniões que percebiam positivamente as "inovações", o que parece ter sido consenso entre os que assessoraram parlamentares na Câmara Federal durante os trabalhos constitucionais, é que a Reforma Urbana obedeceu mais uma trajetória de debate eminentemente técnico das questões (diferentemente da arena de debates mais político-ideológicos da Reforma Agrária). Estes assessores apontam para a tendência de "tecnificação" da política onde a discussão para resolver o "caos" das cidades se apoiou, fundamentalmente, em pareceres de técnicos, registrando-se a pouca presença das classes populares no enfrentamento dos *lobbies* montados pelos setores imobiliário e da construção civil.

"A discussão sobre a questão urbana se revestiu de um caráter excessivamente técnico. Houve um tratamento quase técnico da questão urbana... ao contrário da reforma agrária, quando os aspectos de ordem ideológica afloraram com muita vitalidade. Na questão urbana a idéia que se passou foi muito mais a dos especialistas, onde o dilema de esquerda/direita, presente nos debates sobre Reforma Agrária, era substituído, no debate da questão urbana, por uma questão de arcaísmo X modernização (...)"<sup>(48)</sup>

Outra série de considerações sobre o rumo das discussões em torno da questão urbana e da reforma urbana é de que raramente foram incluídas, como questão política, na agenda dos partidos políticos, centrais sindicais e até mesmo, segundo alguns, da própria Igreja:

"Embora os movimentos populares hoje, no Brasil urbano, e em sua maciça maioria, digam respeito à moradia e aspectos correlatos, a questão urbana não chegou ainda ao estágio de questão de primeira grandeza; nem junto aos partidos políticos, nem junto, por exemplo, às centrais sindicais, nem junto até mesmo à própria igreja, que é o grande agente de organização da política urbana (...). É bem verdade que em 1978 a Igreja divulgou um documento muito bom e pioneiro que foi "Uso do Solo em Ação Pastoral". Mas o que vimos nessa Constituição é que a própria CNBB não considerou a Emenda Popular de Reforma Urbana como uma das questões a serem tratadas na Constituinte entre os cinco temas eleitos como prioritários. No que se refere aos partidos políticos, a questão é mais grave. Não encontramos acesso fácil para o trabalho de apoio à Emenda Popular de Reforma Urbana. Encontramos apenas alguns parlamentares, de partidos diversos, que individualmente davam importância para a questão. Tanto os partidos ditos de esquerda quanto as centrais sindicais diziam considerar a questão urbana entre as prioritárias, mas de modo algum isto



DENSE SANTIAGO - UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA-SP

(48) Entrevista com o Vereador Pedro Dallari, assessor da bancada do PT na Câmara Federal na época dos trabalhos da Constituinte (Entrevista realizada pelo POLIS em março de 1989).

se leva em conta a conjuntura diferenciada em que se originou, quando comparado com os movimentos da década de 70 que “*entraram em cena*”<sup>(53)</sup> pela ação de sujeitos coletivos, que tinham a fábrica e os bairros como espaço político privilegiado por onde se demandava a cidadania.

Na suas demandas e reivindicações pela instituição de direitos, os movimentos da década de 70 afirmaram com suas práticas sociais e de luta, o valor básico da autonomia, e enfrentaram as políticas públicas setoriais e o Estado através de variadas formas de fazer política onde se destacava, como aponta SADER, uma profunda desconfiança das **formas institucionalizadas** da política. Portanto, de um lado, havia a grande novidade política que estes movimentos trouxeram para a construção de um espaço público, por onde se lutava por direitos adquiridos nas lutas e práticas reivindicatórias. Por outro lado, havia também o fato destes movimentos privilegiarem lutas localizadas e reivindicações imediatas, bem como o fato de vários destes movimentos se manifestarem através de um certo “*fechamento*” para com outras forças sociais (assessores, técnicos, partidos, políticos, etc.), vistas como “*diferentes*”, e, portanto, estranhas àquele espaço de decisões e ações. Isto levou a que a maioria dos movimentos dos anos 70 **desprezassem a importância dos mecanismos de representação política** que pudessem construir um **espaço público de debate e negociação de novos direitos**. E, foi esta forma de fazer política, onde os movimentos não se apresentaram enquanto “*uma alternativa de poder no plano da representação política*” que, segundo SADER, sofre uma derrota na conjuntura da Nova República. Com seu projeto conservador de transição política o Estado passou cada vez mais a incorporar as demandas dos movimentos em políticas públicas que visavam a sua fragmentação e dispersão.

“Os mais diversos movimentos populares urbanos, particularmente as suas direções, articulados em federações de associações e em outras organizações (locais, municipais, estaduais e até nacionais), não conseguiram, pelo menos por enquanto, formular propostas e caminhos que expressem as aspirações das massas urbanas e que se constituam em uma alternativa às políticas de persuasão, desenvolvidas pelas agências estatais e pelos organismos da sociedade civil”.<sup>(54)</sup>

A configuração de uma **nova cultura política** que se expressa de maneira significativa nos anos 85/86, quando amplas forças populares se mobilizaram na elaboração e debate de emendas à Constituinte Federal, trouxe para o palco da cena principal outras formas de fazer política onde os mecanismos de representação e negociação, a questão da construção de novos direitos e da participação tanto na elaboração da lei quanto na gestão democrática das cidades, adquiriram maior visibilidade no seio de um debate cada vez mais significativo sobre as formas de articulação entre democracia direta e representativa.

Se o debate sobre a Reforma Urbana ganha maior ênfase na conjuntura que se inicia em 1985/86, é preciso apontar, também, para o

(53) SADER, Eder, 1988.

(54) ABREU, Haroldo, 1986, citado, p. 4.



ADRIANA PALUMBO - UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA-SP

fato de que é exatamente neste período que ganha força, no seio das entidades e movimentos populares das grandes cidades do país, o debate sobre a unificação e articulação dos movimentos sociais através da criação de uma Central de Movimentos Populares, nos moldes que criaram a CUT - Central Única dos Trabalhadores. Neste debate surge uma posição que em certo

sentido se opõe à Central de Movimentos Populares, que prega que a articulação e unificação não deverá se dar via uma Central mas sim através de uma bandeira que articule e unifique o movimento, tal como é a bandeira da Reforma Urbana.<sup>(55)</sup>

Por outro lado, a forma de organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulando um conjunto complexo de entidades e movimentos, possibilitou um outro olhar e uma releitura do papel de técnicos e assessores junto aos movimentos e entidades populares, onde a ação dos advogados e juristas, principalmente, mas também de arquitetos, engenheiros, geógrafos e sociólogos adquirem um outro significado para a superação das lutas localizadas e centradas, na sua maioria, nas reivindicações imediatas.

"Inovador neste movimento de Reforma Urbana é que existe uma íntima convivência dos setores que trabalham na produção intelectual com os movimentos populares (...) Olha, essa aproximação da pessoa que tem uma profissão teórica com o movimento popular, existia, mas agora existe de forma mais intensa. Alguns trazem a contribuição da experiência da reflexão teórica e os movimentos populares trazem a contribuição das suas experiências na área da prática, do dia-a-dia, da convivência com o povo, e esse casamento, essa junção dessa convivência produz propostas muito avançadas que eu acho que estão ajudando demais a mostrar caminhos para a gente ter transformações profundas na sociedade brasileira".<sup>(56)</sup>

Em que pesem as dimensões problemáticas que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana possa apresentar, as entidades de assessoria e assessores técnicos e jurídicos dos movimentos populares que assumiram a bandeira da Reforma Urbana, têm realizado um esforço significativo para substituir as bandeiras que implicam em lutas localizadas e reivindicações parciais. De um lado, a bandeira de creche, de moradia, de posto de saúde, etc., são substituídas, à nível do discurso, por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo, que inclui não só aqueles direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cida-

(55) Ao que consta, o debate mais recente gira em torno da criação de uma Central de Movimentos Populares, tendo como uma das bandeiras de articulação e unificação dos movimentos populares, a bandeira da Reforma Urbana. Vide a sistematização deste debate em *Revista Movimento Popular* no.1, publ. POLIS/CPV, 1989. *Jornal E Agora?*, Publ. SOF/FASE/CPV/POLIS, nº 4, 1990

(56) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, entrevista.

des, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública. Um exemplo neste sentido pode ser dado através dos Movimentos de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Se anteriormente se reivindicava posto de saúde, hoje se demanda participação na elaboração das políticas públicas de saúde.

"Olha, o movimento pela Reforma Urbana (...) ele já não é mais um patrimônio das entidades, ele já ganhou o povão, a massa. Então uma das expressões do movimento popular é a pressão, são as passeatas, são as negociações, são as pressões sobre os órgãos públicos, sobre os parlamentares, a ocupação de terra também é uma expressão do movimento de Reforma Urbana, a participação popular através de emendas populares, de plebiscitos, de audiências públicas. (...) E existe também uma outra dimensão... uma dimensão, vamos dizer, legislativa institucional, que é a elaboração da lei. Essa tem sido aí pelo calendário do Brasil, Constituição Federal, Constituição Estadual e Constituição Municipal (...). Essa tem sido uma prática (...) que o movimento assumiu e já está discutindo lei, como é que formula artigo, esses negócios que a gente nunca discutiu, então isso tem sido uma prática nossa, nesses últimos tempos, de discutir no campo institucional também".<sup>(57)</sup>

Tanto a questão da unificação e articulação das lutas e reivindicações, como os direitos urbanos e direitos de cidadania que emergem através de uma outra instância de participação - a instância jurídico-institucional -, diferenciam movimentos como este de Reforma Urbana e outros, dos movimentos na década de 70. Aqui a **linguagem dos direitos**<sup>(58)</sup>, que permeia todo o discurso da Reforma Urbana, transforma em **prática social** dos movimentos a tarefa de entender a lei, decodificá-la, elaborar artigos e, principalmente, debater e discutir a lei. Além dessa linguagem dos direitos expressar o reconhecimento da capacidade de julgamento e decisão das classes populares, inclusive na tarefa de elaboração e debate das leis, transforma a esfera jurídico-institucional em um novo lugar de onde se desdobra a luta política, onde novos direitos poderão ser debatidos e negociados.

(57) TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, entrevista.

(58) Ver PAOLI, Maria Célia, 1989 a e 1989 b; TELLES, Vera S., 1989.

# Considerações finais

Em sua curta trajetória alguns limites tem sido apontados para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, não se tendo aqui a pretensão de dar conta de todos eles.

Um deles se refere à pouca representatividade popular, quando da defesa e encaminhamento da Emenda Popular e dos debates que precederam à sua elaboração. Neste sentido, parece não haver dúvidas de que, realmente, teve seu efeito político minimizado nos embates da Subcomissão pela maior participação dos contingentes de técnicos e especialistas na questão urbana, em detrimento da força de pressão dos setores populares mobilizados. E se assim foi, essa parece ter sido a razão principal para que não fosse contemplada uma agenda de maiores conquistas em termos de direitos demandados pela proposta de Emenda Popular. Vinculado a isto, outras considerações vão no sentido de apontar para a complexidade de organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana com suas múltiplas entidades e movimentos, e questionando, portanto, a real representatividade popular dos agentes que compõem o movimento pela Reforma Urbana.

Por outro lado, outro limite que se aponta é o de que a bandeira da Reforma Urbana não parece ter atingido a consciência política da maioria da população do país, pelo menos de maneira significativa, como quando comparada com a bandeira da Reforma Agrária, de longa tradição de embates e debates públicos e de vasta expressividade ao nível da opinião pública. Basta assinalar o reduzido endosso que teve a proposta de Emenda Popular por parte dos partidos progressistas e dos sindicatos. O legado histórico aponta nesta direção. Afinal, enquanto a Reforma Agrária ocupa o cenário dos debates desde há muito tempo, a proposta de Reforma Urbana, articulada em 1963 no bojo do processo das Reformas de base do governo Jango Goulart, foi apropriada pelo regime militar e reproduzida no interior do ramo da construção dando origem à Política Nacional de Habitação com seu tão malfadado BNH - Banco Nacional de Habitação. <sup>(59)</sup>

Todavia, o que se coloca aqui como reflexão não é uma comparação entre bandeiras de lutas com tradições históricas e tempos públicos muito diversos, mas algo que está presente tanto na bandeira de luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana como nas lutas de outros movimentos sociais no país, nestes anos 80.

Como já se disse em outro lugar <sup>(60)</sup>, a luta pela inscrição de novos direitos nas instâncias constitucionais do país e no plano jurídico-institucional, de modo geral, não se reveste da mesma visibilidade

(59) COELHO, Franklín Dias, 1989.

(60) SILVA, Ana Amélia, 1990.

com que os movimentos da década de 70, mais "reivindicativos" mas também mais massivos, se apresentavam nos seus confrontos com o Estado e órgãos públicos setoriais. A mobilização de movimentos como o da Reforma Urbana se dá pela maior articulação de demandas parciais em torno de bandeiras mais abrangentes e reunindo, muitas vezes, um conjunto muito grande de movimentos unificados sob a forma de federação, ou algo do tipo, como é o caso, só para dar um exemplo de São Paulo, da União dos Movimentos de Moradia, composta por uma série de movimentos de sem terra, de favelados



DENISE SANTIAGO - UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA-SP

e associações de moradores em cortiços, de aluguel, etc., de vários distritos e bairros da cidade de São Paulo, abrangendo, também, a Grande São Paulo e o interior do Estado. Sem sombra de dúvidas, a União dos Movimentos de Moradia, em São Paulo, apresenta-se como o movimento social urbano de maior expressão. E aqui não há dúvidas que o papel principal nestes movimentos em relação à bandeira da Reforma Urbana tem sido exercido pelas assessorias, de um modo geral, e pelas lideranças, o que não invalida o Movimento. Se as Emendas Populares são assinadas em nome de demandas que visam resultados mais específicos, como melhores condições de acesso à uma moradia digna, para a melhoria das favelas de uma cidade específica, etc., não há porque não falar de um movimento popular pela Reforma Urbana, mesmo que os direitos à cidade e à cidadania, apareçam mais no discurso das lideranças e assessorias que estão fazendo um esforço enorme para dar o salto qualitativo das reivindicações específicas e parciais para a articulação e unificação de demandas que

visam produzir uma cidade mais justa, onde prevaleçam os mais amplos direitos de cidadania. O que se quer enfatizar é que mesmo que não se explicita como uma bandeira de luta pela Reforma Urbana, muitas de suas questões que falam de uma cidade "clandestina", de condições de vida espoliadas, de desigualdade social no acesso aos serviços e equipamentos urbanos, de injustiça social no acesso à moradia, de múltiplas opressões vivenciadas no cotidiano, etc., parecem ocupar o imaginário de alguns movimentos sociais.

Mais do que uma análise comparativa entre graus de expressividade de bandeiras políticas, o que se ressalta aqui é a emergência de novas formas de luta política, onde a questão da criação de novos direitos de cidadania e a busca de maior justiça social se dá através

de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-institucional. A prática de luta por novos direitos transformou as instâncias constitucionais em um novo patamar de luta política onde os mecanismos de representatividade e de negociação de direitos parecem ter assumido um papel central.

O Movimento de Luta pela Reforma Urbana, "enquanto um movimento de expressão nacional", aparece nos dias de hoje como um movimento descontínuo e fragmentado. Se expressa em formas extrema-



AGÊNCIA FOLHAS - LUIZ CARLOS MURAUSKAS

mente diversas de participação popular pelas várias cidades do país, ora de maneira mais articulada, ou simplesmente desarticulado enquanto movimento, em outras localidades. Em algumas cidades se manifesta com certa continuidade na multiplicidade de espaços diferenciados formados por outras instâncias de elaboração de leis: Constituintes Estaduais, Leis Orgânicas e, atualmente, Planos Diretores; em outras cidades simplesmente não existe. Também, em algumas realidades locais, atua mais por força de entidades de assessoria e de técnicos do que pela participação popular massiva.

Com tudo isto seria extremamente equivocado fazer uma análise do Movimento Nacional de Reforma Urbana pela sua evolução interna, como se obrigatoriamente já que teve um ponto de partida tivesse igualmente um ponto de chegada, previsto pela análise e pela teoria. Tal visão além de corresponder à uma série de paradigmas hoje em crise na análise dos movimentos sociais, não supre a necessidade de refletir sobre o alcance de seu ideário. Seja na tematização da desigualdade expressa nos espaços urbanos, seja na luta pela ampliação de canais de participação, a bandeira da Reforma Urbana, mesmo que não apareça sob este rótulo, tem tido um papel de articulação de várias demandas e reivindicações parciais e localizadas, assim como contribui para abrir um leque diversificado de questões para o debate. Debate este que é fundamental, principalmente para antepor-se à ofensiva neo-liberal do governo central com efeitos perversos para as políticas públicas que se referem à vida nas cidades; mas, também, para opor-se à tendência atual de deslegitimação das conquistas e direitos inscritos na Carta Maior do país antes mesmo de serem regulamentados por leis complementares, evidenciando a fragilidade e a dificuldade da construção de um projeto democrático para a sociedade brasileira.

O que parece importante reter, finalmente, é que a bandeira de

---

luta ou o ideário da Reforma Urbana se ergue como um espaço simbólico mostrando que, seja no discurso das lideranças ou de assessorias, seja na agenda de intervenções e discursos das administrações municipais progressistas, ou de parlamentares no Legislativo comprometidos com os interesses populares, seja, enfim, nas práticas e lutas de significativos movimentos populares, suas propostas de **justiça social e ampliação do direito à cidade** se expressam em uma multiplicidade de espaços políticos e numa diversidade de tempos públicos, trazendo para a reflexão novos significados para a questão cidadania. Sua projeção para outros espaços e tempos públicos que não se restringem à trajetória da Constituição Federal é objeto de futuras reflexões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Haroldo, 1986 - "Espoliação Urbana" e "Reforma Urbana e Soberania Popular". In: *Debatendo a Reforma Urbana - Cadernos de Questões Urbanas*. Rio de Janeiro, FASE.
- BALDEZ, Miguel, 1990 a - *Anotações sobre a Lei Orgânica*. Petrópolis/RJ.
- BALDEZ, Miguel, 1990 b - "Notas sobre algumas Conquistas Institucionais: Mecanismos de Concretização". (mimeo).
- BALDEZ, Miguel, 1989 a - "A Constituição e a Reforma Urbana". In: *Seminário Nacional Para uma Gestão Municipal Democrática*, São Paulo: POLIS, março.
- BALDEZ, Miguel, 1989 b - *Cartilha Reforma Urbana*. São Paulo: ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano.
- BENEVIDES, Maria Victoria, 1988 - "Participação Popular na Nova Constituição - um corretivo à representação política". In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Revista da Fundação SEADE, 4(1): 20-27, jan/mar.
- CNBB, 1990 - *Participação Popular e Cidadania - a Igreja no processo Constituinte*. São Paulo: CNBB/Edições Paulinas.
- COELHO, Franklin Dias, 1989 - "A Reforma Urbana e a Armadilha dos Planos Diretores". In: *Gestão Democrática da Cidade*. Petrópolis/RJ: Centro de Defesa dos Direitos Humanos.
- Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Editora Tecnoprint.
- DALLARI, Pedro, 1988 - "A nova etapa constitucional". In: *Revista Tempo e Presença*, no. 234, set. São Paulo: CEDI.
- KOWARICK, Lúcio, (org.), 1988 - *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KOWARICK, Lúcio, 1979 - *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARICATO, Ermínia, 1989 - "A Constituição e a Reforma Urbana". In: *Seminário Nacional Para uma Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: POLIS, março.
- MARICATO, Ermínia, 1988 - "A cidade é um grande negócio". In: *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Revista do Partido dos Trabalhadores, no. 3, junho.
- MOISÉS, José Álvaro, 1990 - *Cidadania e Participação - Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo, CEDEC/Marco Zero.
- PAOLI, Maria Célia, 1989 a - "Trabalhadores e Cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil Moderno". In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: USP, 3 (7): 40-66, set/dez.
- PAOLI, Maria Célia, 1989 b - "Conflitos sociais e ordem institucional: cidadania e espaço público no Brasil do século XX". In: *Revista da OAB*. São Paulo: Brasíliaense, no. 53, 80-92.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César, 1986 - "Reforma Urbana - Atualidades sobre um Tema Esquecido". In: *Debatendo a Reforma Urbana*. Cadernos de Questões Urbanas. Rio de Janeiro: FASE.
- QUINTO, Luiz de Pinedo; IWAKAMI, Luiza; CAMPOS, Neio, s/d - "O conceito de 'caos urbano': notas para a compreensão da Reforma Urbana na Constituinte". Brasília, DF: CEAC/UNB. (mimeo.)
- ROLNIK, Raquel, 1990 - "Planejamento. Cidade e Cidadania". (mimeo.).
- ROLNIK, Raquel, 1988 - "São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política". In: KOWARICK, L. (org.) - *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- ROLNIK, Raquel, 1981 - *Cada Um no seu lugar*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU/USP.
- SADER, Eder, 1988 - *Quando novos personagens entraram em cena - experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANTOS, Ana Tereza S., e BARBOSA F., Elane, 1987 - "*Avanços e Retrocessos no âmbito da Problemática Urbana*". In: Caderno CEAC - Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte. Brasília, DF: Universidade de Brasília, ano 1, no. 2.
- SAULE JR., Nelson, 1990 a - "*Enquadramentos Institucionais e Constitucionais*". (mimeo.)
- SAULE JR., Nelson, 1990 b - "*Reforma Urbana e Plano Diretor nas Constituições Municipais*" (quadro comparativo envolvendo as Constituições de 12 cidades-capitais do país). (mimeo.)
- SAULE JR., Nelson, 1990 c - "*O Plano Diretor na Constituição Federal, Constituição Estadual e Constituição Municipal*". São Paulo: (mimeo.)
- SILVA, Ana Amélia, 1990 - "*A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania*". Trabalho apresentado no Seminário Temático: Democracia, Conflito e Participação na Cidade - XIV Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, Minas Gerais, outubro. (A ser publicado no n° 30 da Revista Espaço e Debates/SP, no prelo).
- TEIXEIRA FERREIRA, Luiz Paulo, 1988 - Entrevista publicada na Revista Movimento Popular. São Paulo: POLIS/CPV no.1.
- TELLES, Vera Silva, 1989 - "*Espaços Públicos, Direitos e Cidadania*". Intervenção no V Congresso dos Sociólogos do Estado de São Paulo, na mesa-redonda: A cidadania hoje: igualdade e diferença na sociedade brasileira.
- TORRES RIBEIRO, Ana Clara, 1990 - "*Da Reforma ao Plano: Algumas Indicações Gerais*". Texto a ser publicado pela FASE/RJ. (mimeo.)
- VÁRIOS AUTORES, 1989 - *Para uma Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: POLIS, 1989.
- VÁRIOS AUTORES 1991 - *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense
- VÁRIAS ENTIDADES, 1989 - *Carta de Princípios*. II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana. São Paulo: outubro.
- WHITAKER, Francisco e outros, 1989 - *Cidadão Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

## JORNAIS CONSULTADOS

- Jornal E Agora? (S.Paulo: publ. SOF/FASE/CPV/POLIS), no.4,1990.
- Diário Popular, 25/05/87. "*Acusação de fraude tumultua trabalhos da Questão Urbana*".
- Jornal do Brasil, 22/05/87. "*Questão Urbana mostra muitas divergências*".
- Folha de São Paulo, 10/08/87. "*A questão Urbana na Constituinte*" (Cândido Malta Campos Filho).
- Folha de São Paulo, 22/08/87. "*Gestão urbana e democracia*".
- Folha de São Paulo, 27/08/87. "*Terra urbana e constituinte*".
- Shopping News, 27/09/87. "*O povo fala. E é levado a sério*".
- Jornal da Tarde, 10/10/87. "*Debate: o que a Constituinte está fazendo pelas cidades?*".

- Folha de São Paulo, 19/11/87. "O Brasil Urbano na Constituição" (Nestor Goulart Reis Filho).
- Diário Popular, 03/05/88. "Desapropriações com prévia indenização em dinheiro".
- Jornal do Brasil, 03/05/88. "Constituinte revoluciona cidades com posse do imóvel".
- Jornal da Tarde, 09/05/88. "Terrenos vagos sob ameaça".
- Folha de São Paulo, 03/05/88. "Plenário aprova texto do acordo sobre política urbana".
- Folha de São Paulo, 04/05/88. "Avanços e confusões".
- Jornal do Brasil, 04/05/88. "Conceito de desapropriação impede acordo".
- Jornal da Tarde, 04/05/88. "Usucapião: alegria nas favelas".
- Jornal da Tarde, 05/05/88. "Usucapião: os juristas criticam".
- Jornal da Tarde, 05/05/88. "E os constituintes estão confusos".
- Jornal da Tarde, 05/05/88. "Reforma Urbana: prefeitos apóiam".
- O Estado de São Paulo, 05/05/88. "Juristas temem conflitos com nova política urbana".
- Folha de São Paulo, 07/05/88. "Quem perde, quem ganha com a reforma urbana". (Raquel Rolnik).
- Shopping News, 08/05/88. "Reforma Urbana: poucos avanços".
- Jornal da Tarde, 09/05/88. "Fazendo de bobos a maioria dos constituintes".
- Jornal da Tarde, 02/05/88. "A nova política urbana pode mudar São Paulo?".
- Shopping News, 25/09/88. "Cidadão. Agora com mais poder".

## ENTREVISTAS REALIZADAS

(não necessariamente incluídas no texto)

- Entrevista com vereador Pedro Dallari, líder do Governo Municipal, 1989.
- Entrevista com Wilson Bueno, liderança de movimentos de moradia da zona norte, assessor Parlamentar e assessor da União dos Movimentos de Moradia.
- Entrevista com Luiz Paulo Teixeira Ferreira, liderança dos movimentos de moradia da zona leste, assessor da ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano/SP.
- Entrevista com Arlete Rodrigues, presidenta da AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil/SP.
- Entrevista com Tereza Belda, assessora da AMUT - Associação Metropolitana de Luta pelos Transportes/SP.

## PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO

### EMENDA SOBRE: "REFORMA URBANA" Inclua-se na Constituição Brasileira onde couber:

#### DOS DIREITOS URBANOS

Art. 1.º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I - Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II - A gestão democrática da cidade.

Art. 2.º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

#### DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA

Art. 3.º - Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos:

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

§ único - O imposto progressivo, o imposto sobre a valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno até 300m<sup>2</sup>, destinado à moradia do proprietário.

Art. 4.º - O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal.

Art. 5.º - A desapropriação da casa própria somente poderá ser feita em caso de evidente utilidade pública, reconhecida em juízo, e mediante plena integral e prévia indenização em dinheiro, de cujo depósito dependerá também a imissão provisória na posse do bem.

Art. 6.º - O poder público, respeitado o disposto no art. 5.º, pode desapropriar imóveis urbanos para fins de interesse social, mediante o pagamento de indenização, em títulos da dívida pública resgatável em 20 anos. Essa indenização será fixada até o montante cadastral do imóvel para fins tributários, descontada a valorização decorrente de investimentos públicos.

§ 1.º - A declaração de interesse social para fins da Reforma Urbana opera automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel permitindo o registro da propriedade.

§ 2.º - Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de

moradia popular, para a instalação de infraestrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos.

Art. 7.º - A desapropriação dos imóveis necessário à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades consolidadas será feita considerando o valor histórico de aquisição do imóvel através de ação judicial, sujeita ao procedimento ordinário, e cuja sentença, depois do trânsito em julgado, valerá como título para fins de registro imobiliário.

§ único - No cálculo da indenização pelo valor histórico não serão considerados os negócios que, envolvendo os imóveis desapropriados sejam realizados subseqüentemente à data das primeiras ocupações da área.

Art. 8.º - A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.

Art. 9.º - Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou sub-utilizado promova seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios.

Art. 10.º - À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem obrigatoriamente adotar as medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas.

Art. 11.º - No exercício dos direitos urbanos consagrados no Art. 1.º, todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a posse não contestada, por três anos, de terras públicas ou privadas, cuja metragem será definida pelo Poder Municipal até o limite de 300m<sup>2</sup>, utilizando-a para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa fé.

§ 1.º - O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 2.º - Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo.

§ 3.º - Ao ser proposta ação de usucapião urbano, ficarão suspensas e proibidas quaisquer ações reivindicatórias ou possessórias sobre o imóvel usucapido.

## DA POLÍTICA HABITACIONAL

Art. 12.º - Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam:

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

Art. 13.º - Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

§ único - É proibida a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Art. 14.º - Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agência que coordenará as políticas gerais de habitação.

§ 1.º - As políticas e projetos habitacionais serão implementadas pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

§ 2.º - Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

§ 3.º - Os contratos de compra, venda, cessão, aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

§ 4.º - As prestações mensais referentes a empréstimos para compra ou construção de habitação própria não poderão comprometer mais de 20% dos rendimentos familiares.

Art. 15.º - Os índices de reajuste do aluguel residencial e do pagamento das prestações e os débitos de financiamento dos imóveis serão atualizados com periodicidade mínima de 12 (doze) meses, tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

## DO TRANSPORTE E SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 16.º - A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizado através da administração direta e indireta.

§ único - Lei ordinária regulamentará o disposto neste artigo, ficando desde já vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Art. 17.º - As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

§ 1.º - Lei ordinária disporá sobre a criação de um fundo de transportes, administrado pelos municípios e Estado para cobertura da diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário.

§ 2.º - No reajuste de tarifas de serviços públicos será observada a autorização legislativa e garantida a ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

## DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 18.º - Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Art. 19.º - Fica assegurada a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.

Art. 20.º - É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender, através do veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população.

§ único - A lei, objeto de veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

---

Art. 21.º - Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Art. 22.º - Na falta da lei, que trate da questão urbana, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

§ único - A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação.

Art. 23.º - O descumprimento dos preceitos estabelecidos neste capítulo sujeitará a administração pública à ação própria, e implicará na responsabilidade penal e civil da autoridade a quem se possa imputar a omissão.