

Estatuto da cidade: a construção de uma lei

José Roberto Bassul



Introdução

No Brasil, a primeira Constituição a tratar da questão urbana foi a de 1988, promulgada quando as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população.

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a caracterizar o Brasil a partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção aos núcleos urbanos (CHAFFUN, 1996, pp. 18-19). Esse processo de urbanização tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970, no chamado “período desenvolvimentista”. Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano.

Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desparelhados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. A cidade cindiu-se. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência.

O planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro, acentuou seus efeitos. A gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.



Crescentes, as demandas sociais pelo suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Muito ativas na década de 1970, essas organizações, então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras.

Com atuação em duas vertentes, a do território físico e político das cidades e a da proposição de normas jurídicas especiais, o MNRU, embora em vários momentos enfatizasse o aspecto legislativo de suas propostas, conduziu ambas as frentes de atuação de forma complementar.

Semeados por debates e embates, o ideário da reforma urbana ganhou corpo conceitual e maior consistência política no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujo regimento não apenas previa a realização de audiências públicas como também admitia a apresentação de propostas de iniciativa popular. Por essa via, a das chamadas “emendas populares”, o tema da política urbana incorporou-se ao processo constituinte com maior expressão social, o que ensejou seu reconhecimento político. Fruto da Constituição promulgada em 1988, o Estatuto da Cidade, aprovado treze anos depois, trouxe aplicabilidade às normas constitucionais, especialmente em relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Foi um longo caminho. O registro dessa trajetória constitui o propósito deste artigo.



Aspectos históricos

A institucionalização da questão urbana em âmbito federal¹ encontra suas mais remotas referências no ano de 1953, por ocasião do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte (MG). O documento final do evento propôs a edição de uma lei para criar, no governo central, um ministério especializado em habitação e urbanismo (SERRAN, 1976, pp. 28-29). No ano seguinte, o IV Congresso, realizado de 17 a 24 de janeiro, na cidade de São Paulo, reiterou essa reivindicação.

Em 1959, o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) publicou uma proposta de projeto de lei, denominada “Lei da Casa Própria”. Essa proposta legislativa, encaminhada aos candidatos à presidência da República nas eleições de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros, propunha a constituição de “sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição de casa própria”, a vinculação entre reajuste de prestação e aumento de salário, a retomada do imóvel (mediante indenização) em caso de inadimplemento do comprador, bem como a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Essa última sugestão foi implementada em 1962, no governo de João Goulart, que assumira o poder após a renúncia de Jânio Quadros.

1. O Brasil é uma república federativa, composta pela “união indissolúvel” dos estados e municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1º, *caput*).

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), conhecido como “Seminário do Quitandinha”, do qual participaram “tanto políticos (como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado durante o regime militar) quanto técnicos e intelectuais” (SOUZA, 2002, pp. 156-157), resultou num documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades. Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, mas também, e sobretudo, expunham princípios e fundamentos que, décadas depois, seriam incorporados à ordem jurídica.

São exemplos do caráter pioneiro e da atualidade desse documento afirmações, entre muitas outras, como as seguintes:

1. “o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...)”;
2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;
3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;
4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...)”;
5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;
6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;
7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;
8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;
9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (SERRAN, *op. cit.*, pp. 55-58).



Estavam, portanto, nesse texto histórico os princípios fundamentais que, mais tarde, e com maior ênfase em seus aspectos sociais, viriam a ser defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na Assembleia Nacional Constituinte. No começo de 1963, com base nessas propostas² e no auge da campanha popular pelas “reformas de base”, como se dizia então, o governo de João Goulart encaminha sua Mensagem anual ao Congresso Nacional, na qual aborda a questão habitacional brasileira nos seguintes termos:



“Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do País, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhe adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população”.

Abortado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado ao Congresso Nacional.

Embora a questão urbana já fosse importante naquele ambiente político e o Seminário do Quitandinha tivesse, de fato, influenciado as decisões políticas, “a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na mesma época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária” (SOUZA, 2002, p. 157).

Talvez por essa razão, frustradas as precursoras iniciativas de legislação urbana do governo Goulart, os governos militares tenham logo aprovado uma lei para tratar da questão agrário-rural, o Estatuto da Terra e, no que se refere à problemática urbana, feito regredir o debate, circunscrevendo-o à política habitacional, por meio da criação, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH)³. A ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970.

À proporção que os problemas urbanos se agravavam, as críticas à atuação do BNH, muito voltado para a abordagem financeira da produção habitacional, avolumavam-se. No início da década de 1970, o BNH estendeu sua atuação para programas de saneamento e o governo federal instituiu as primeiras Regiões Metropolitanas — tentativa de tratar as questões que ultrapassavam a jurisdição municipal — bem como criou a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR).

2. Conforme Jorge Wilhelm (1965, p. 161).

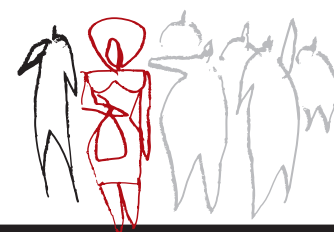
3. Criado em 1964 pelo governo militar que assumira o poder, o BNH destinava-se a financiar programas habitacionais. Em relação à habitação popular, apoiava a “remoção” de favelas e a transferência dos moradores para “conjuntos habitacionais”. A maior parcela dos recursos aportados, contudo, dirigiu-se a incorporações imobiliárias voltadas para a demanda habitacional da classe média. O sistema instituído em 1964 incluía, ao lado do BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que tinha o objetivo de orientar a elaboração dos planos diretores municipais. O SERFHAU foi extinto em 1974 e o BNH, em 1986.

Ainda não havia, entretanto, nenhuma proposta legislativa com o objetivo de promover a adoção de políticas que promovessem o acesso dos mais pobres aos serviços e equipamentos urbanos. Durante o regime militar, a primeira tentativa nesse sentido ocorreu no âmbito da CNPU, depois transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), onde, em 1976, foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, baseado na constatação de que “as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p. 57).

A notícia de que estava em elaboração esse anteprojeto vazou para a imprensa, o que “suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais e semanários da época, um dos quais alertava os leitores para o fato de o governo militar pretender ‘socializar’ o solo urbano” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 12). O governo recuou.

As reivindicações sociais, no entanto, cresciam. A campanha eleitoral de 1981, no que seria a primeira eleição direta de governadores após o golpe de estado de 1964, trouxe a questão urbana para a pauta política nacional. Em 1982, a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (CNBB, 1982).

No ano seguinte, o governo do general João Figueiredo, que tinha como Ministro do Interior (responsável pela questão urbana) o coronel Mário Andreazza, motivado pelo risco “de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário” (RIBEIRO e CARDOSO, op. cit., p. 13), finalmente envia ao Congresso Nacional o projeto elaborado no CNDU. Embora fosse uma versão já abrandada pela exclusão de certos institutos, como a “concessão da posse da terra aos moradores urbanos que apresentavam condições ilegais de ocupação” (GRAZIA, 2002, p. 21), a proposição conservava a essência⁴ do anteprojeto de 1976.



4. Segundo Adauto Cardoso (*apud* GRAZIA, 2002, p. 20), uma versão anterior do projeto havia sido publicada, “sem a permissão governamental”, no jornal O Estado de S. Paulo, de 27/1/1982, o que teria ensejado reações a essa possibilidade de regularização fundiária. É interessante notar que essa mesma polêmica ressurgiria na Assembleia Nacional Constituinte e, quase duas décadas depois, por ocasião da sanção do Estatuto da Cidade.

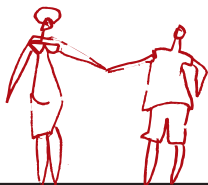


O projeto da Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), que ganhou o número 775/83, objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades”, por meio de diretrizes e instrumentos como, entre muitos outros:

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
3. o direito de preempção (preferência);
4. a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
5. o direito de superfície;
6. o controle do uso e ocupação do solo;
7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
11. o estímulo à participação individual e comunitária;
12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
13. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

Muitos de seus institutos constaram da Emenda Popular da Reforma Urbana⁵, que viria a ser apresentada quatro anos depois à Assembleia Nacional Constituinte de 1986. Importa lembrar que estava ainda em vigor a Constituição do regime militar, de 1967/1969, que, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário do regime, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. Na verdade, a proposição legislativa baseava-se tão somente no frágil abrigo constitucional proporcionado pelo então ainda impreciso princípio da função social da propriedade.

A apresentação do projeto foi, portanto, uma indiscutível ousadia. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado novamente tachava o projeto de “comunista”, como, aliás, costumava acontecer então com as iniciativas de índole democrática. A revista *Visão*, de São Paulo, porta-voz do empresariado conservador, que apoiava o governo, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. O Projeto de Lei (PL) 775/83 nunca foi posto em votação no Congresso Nacional.



5. Ao examinar comparativamente o Projeto de Lei 775/83 (LDU) e a Emenda Popular da Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31), embora ressalve a diferença entre a ênfase da LDU no planejamento urbano e a da Emenda na participação popular, afirma que “a emenda popular se move no campo de discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU”.

O processo constituinte e a Emenda Popular da Reforma Urbana

A redemocratização do País, ocorrida em 1985, ensejou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Seu processo de funcionamento “foi ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 20).

Em todo o processo, foram amplas as possibilidades de participação popular desde o início dos trabalhos. Somente a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte realizou doze audiências públicas (ARAÚJO, 2009, p. 377). A mais relevante entre as variadas formas de participação democrática no processo constituinte foi, contudo, a das “emendas populares”.

A partir do primeiro projeto, sistematizado em 15 de julho de 1987, foram admitidas, ao lado daquelas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana.

Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (MARICATO, 1988), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas.

Disposta em vinte e três artigos, a Emenda pretendia, em resumo, consignar na Constituição:



1. o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;
2. a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
4. a iniciativa e o veto popular de leis;
5. a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
6. a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
7. a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
8. a separação entre direito de propriedade e direito de construir;
9. o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

- 
10. o direito a moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;
 11. a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;
 12. o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
 13. a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário-mínimo mensal;
 14. a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo.



Como seria de se esperar, a Emenda Popular da Reforma Urbana suscitou reações. Em artigo publicado na *Folha de São Paulo* de 20/8/1987, dia seguinte ao da apresentação da Emenda, o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), também presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criticou-a firmemente ao considerar que a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria apenas 5% “dos recursos necessários para construir uma habitação digna”.

A arquiteta Erminia Maricato, professora da Universidade de São Paulo (USP) e, então, diretora do Sindicato dos Arquitetos daquele Estado, que havia defendido a Emenda perante o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, encarregou-se de refutar tais afirmações em artigo no mesmo jornal. Lembrou que o custo relativamente baixo do solo na produção da moradia se dava em “conjuntos habitacionais praticamente ‘fora’ das cidades” e que a “retenção especulativa da terra contribui para essa situação”.

A transcrição desse debate se presta a exemplificar o ambiente conflituoso em que a proposta da reforma urbana foi examinada, tendo resultado no seguinte texto constitucional:





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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o MNRU mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal. De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com o usucapião urbano (MARICATO, 1988).

Promulgada a Constituição, fruto do “acordo possível”, a maior parte dos aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passará a depender de uma lei federal. Começava a nascer o Estatuto da Cidade.



O Estatuto da Cidade

Projeto inicial e primeiras reações

A despeito de seus antecedentes e da natureza de seu conteúdo, o projeto de lei que acabou transformado no Estatuto da Cidade não se originou de um parlamentar que fosse arquiteto, urbanista, advogado, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social, ou tivesse sido líder de movimentos populares pró-moradia, nem que, muito menos, fosse empresário ou alimentasse vínculos com o capital imobiliário. O autor do projeto foi o senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, que, nascido em 1916 e falecido em 1991, não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto, já bastante modificado, ocorrida em 2001.

O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu a identificação oficial de “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)”. Com parecer favorável do relator, senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceria por 11 anos e seria reformulado.

Na Câmara, denominado PL 5.788/90, o projeto, por já ter sido votado, passou a funcionar como uma espécie de “locomotiva”, à qual foram anexados dezessete “vagões”, proposições (de menor ou maior abrangência) sobre o mesmo tema, com origem na própria Câmara dos Deputados. Os autores desses projetos, com as respectivas datas de apresentação, são os deputados Raul Ferraz (1989), Uldorico Pinto (1989), José Luiz Maia (1989), Lurdinha Savignon (um em 1989 e outro, em coautoria, em 1990), Ricardo Izar (um em 1989 e outro em 1991), Antônio Brito (1989), Paulo Ramos (1989), Mário Assad (1989), Eduardo Jorge (1990, em coautoria), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) e Fernando Lopes (1997).

Dentre todos esses, devem ser destacados o do deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), que, na verdade, “constitui-se do substitutivo apresentado pelo deputado ao PL 775/83 com suas adaptações à Constituição de 1988” (MOTTA, 1998, p. 211); os de Lurdinha Savignon (PT-ES) e Eduardo Jorge (PT-SP), elaborados com a participação do MNRU; e o do deputado Nilmário Miranda (PT-MG). Esse último espelhou o esforço de consenso que seria tentado, em 1993, por um grupo de trabalho formado por representantes indicados pelo deputado Luiz Roberto Ponte, ligado ao empresariado, e pelo próprio Nilmário Miranda, vinculado ao movimento da reforma urbana.

Na justificação de seu projeto, Pompeu de Sousa afirmava que pretendia conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.



Textos produzidos pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP)⁶ dão a medida da avaliação que os proprietários imobiliários ligados à instituição faziam do projeto ao considerar que o Estatuto da Cidade investia “contra dois princípios da ordem natural, consagrados pela doutrina social da Igreja e arraigados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa” (TFP, 2004, p. 5).

As definições do projeto relativamente à função social da propriedade e ao abuso de direito sofreram restrições radicais de vários setores do empresariado urbano. “O setor empresarial não aceitou nem mesmo iniciar um debate sobre elas” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 7).

Também havia oposição do segmento empresarial à proposta de usucapião coletivo. Para Vicente Amadei, assessor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP)⁷, que representou a posição do empresariado urbano em muitos momentos do debate legislativo, tratava-se de “um incentivo à invasão” (DM, 1992, p. 34).

O Estatuto da Cidade foi igualmente repudiado pelos empresários da construção civil e do mercado imobiliário que participaram do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992. No relatório final do encontro, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerava que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares” (DM, 1992, p. 34).

Como se observa, embora fossem distintas e até potencialmente conflitantes, as várias frações do capital imobiliário urbano (proprietários de terras, construtores e incorporadores) pareciam uníssonas na rejeição ao projeto do Estatuto da Cidade.

Em sentido contrário, no âmbito do movimento pela reforma urbana, o projeto era muito bem acolhido. Desde a promulgação da Constituição de 1988, esse movimento passou a lutar pela edição da lei federal requerida no capítulo da política urbana, como meio para tornar eficazes seus dispositivos. Para o MNRU, segundo o jurista Nelson Saule Jr., “desde o início da década de 90, o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado ‘Estatuto da Cidade’ [foi considerado] o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição brasileira” (Saule Jr., 2003, p. 1).

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei.

A disputa parlamentar estava lançada.



6. Organização social de perfil ultraconservador, voltada para a defesa incondicional do direito de propriedade.

7. Instituição empresarial, representativa do setor imobiliário da maior cidade brasileira.

Tramitação legislativa: do conflito à unanimidade

Em 1991, quando o Estatuto da Cidade estava prestes a ser votado na primeira Comissão para a qual havia sido distribuído, a de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), houve uma alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que modificou os critérios de distribuição dos projetos. Ao invés de examinar previamente as proposições, a CCJR passou a pronunciar-se no final, após a deliberação das chamadas comissões de mérito. O projeto foi então redistribuído para a Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (mais tarde subtraída da expressão “viação e transportes”), identificada como CDUI. Em 1992, o relator do projeto nessa Comissão, deputado Nilmário Miranda (PT-MG) promoveu audiências públicas sobre o Estatuto da Cidade e atendeu “a um apelo do Poder Executivo, que solicitou um prazo maior que o regimental para a apresentação de suas emendas” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, pp. 1 e 2). Em paralelo, duas outras Comissões, a de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e a de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) solicitaram audiências sobre o projeto. Por efeito do Regimento da Câmara, a tramitação foi novamente invertida, pois a comissão de maior nexa com a matéria, no caso a CDUI, deveria ser a última a se manifestar quanto ao mérito.

Já estávamos em 1993 e o projeto foi então encaminhado à CEIC, onde foi designado relator, o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), cuja atuação na Constituinte, na avaliação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), foi assim transcrita:



“Em matéria de coerência e reacionarismo este parlamentar é um dos melhores exemplos. (...) Empresário de prestígio e liderança nacionais, soube, como poucos, usar o mandato em defesa das causas que defende. Absolutamente contra todas as bandeiras do movimento sindical, soube comportar-se como representante da classe empresarial com brilho e determinação. Sem dúvida, uma revelação nos trabalhos da Constituinte e um nome a mais com o qual a direita pode contar” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 379).

Este vaticínio não tardou a se confirmar. De início, pela procrastinação do processo. O deputado simplesmente não apresentava o seu trabalho à Comissão. “Diante da morosidade de apresentação do parecer e da posição manifestamente contrária do relator em relação à parte do conteúdo do Estatuto da Cidade” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 2), o deputado Nilmário Miranda propôs ao deputado Ponte a formação de um grupo de trabalho integrado por representantes de entidades e especialistas na matéria, indicados por ambos. A proposta foi aceita.

O grupo foi composto por representantes de entidades populares, profissionais e empresariais da sociedade civil, técnicos do governo federal e assessores legislativos. O objetivo era promover um acordo que resultasse num projeto substitutivo, a ser aprovado por todas as correntes de opinião. No entanto, “a despeito de todo o trabalho desenvolvido pelo grupo e do resultado consensual alcançado, o relator, deputado Luís Roberto Ponte, não honrou o compromisso assumido, qual seja, o de incorporar em seu parecer o substitutivo produzido⁸ e dar sequência à votação do Estatuto da Cidade” (ARAÚJO e RIBEIRO, *op. cit.*, p. 2).

8. O texto substitutivo elaborado pelo grupo, diante da recusa do relator em acatá-lo, foi mais tarde transformado em projeto de lei (PL 1.734/96) pelo deputado Nilmário Miranda.

Do lado de fora do Congresso Nacional, a sociedade também atuava em polos igualmente confrontantes. O MNRU pressionava por meio “de notas públicas (...), visando à retomada da tramitação do projeto” (GRAZIA, 2003, p. 60), enquanto o empresariado atuava no sentido contrário, assim como também fazia a TFP, especialmente a partir de julho de 1992. “A TFP lançou-se às ruas colhendo assinaturas para um documento pedindo aos parlamentares que não aprovassem esse projeto [antes de um plebiscito]. (...) Realizada essa campanha, o projeto de Estatuto da Cidade sumiu da pauta” (TFP, 2004, pp. 11-12).

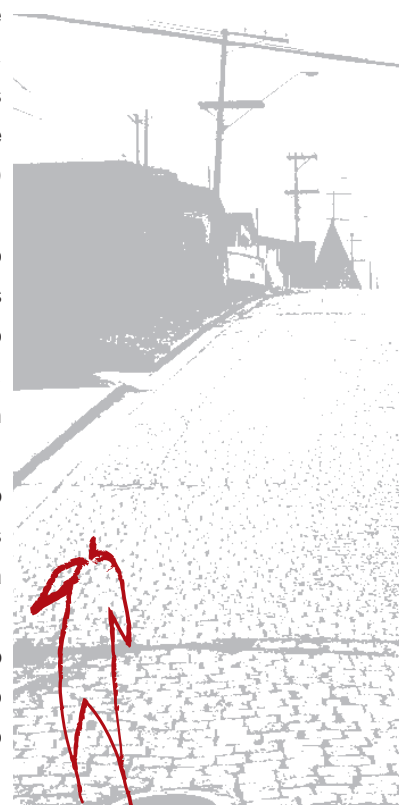
Na Comissão, os parlamentares faziam sua parte. Os ligados ao movimento da reforma urbana insistiam em que o Estatuto da Cidade deveria ser votado e seu conteúdo aprovado, ainda que houvesse uma ou outra alteração. Outros, simpatizantes das causas do empresariado, apresentavam emendas para mudar a própria natureza do projeto. Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora.

Essa verdadeira muralha de reações somente começou a cindir em 1996, quando o deputado Luís Roberto Ponte finalmente apresentou seu parecer. As causas para que sua inércia tenha sido vencida se somam. De uma parte, uma tentativa de acordo coordenada pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento teria sido um fator de forte influência na atitude do deputado. De outra, as entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana haviam tomado a iniciativa de buscar um processo de negociação com os deputados contrários à aprovação e com o próprio relator, porque consideravam que o projeto “precisava sair da referida comissão, onde os interesses contrários estavam concentrados” (GRAZIA, 2003, p. 60). Para tanto, o MNRU “teve de abdicar de algumas de suas propostas (...) com a esperança de que a matéria perdida se recuperaria nas outras comissões. (...) Uma aposta arriscada, mas vitoriosa”, segundo Grazia de Grazia (*op. cit.*, p. 61).

O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades.

Dessa experimentação municipal, muitos proveitos empresariais foram obtidos. O próprio parecer do relator confirma essa evidência ao declarar, a respeito do mencionado acréscimo, que “os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas” (CD, s/d, p. 377).

Talvez porque as intenções dos dois blocos de opinião estivessem taticamente dissimuladas – o MNRU ao ceder em suas propostas tentando recuperar as perdas nas fases seguintes e o empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos “benéficos para as atividades imobiliárias” –, o projeto foi, para surpresa de muitos, aprovado sem disputas.



Quando, em 29 de outubro de 1997, finalmente se deu a votação na CEIC, a primeira ocorrida na Câmara dos Deputados, “para espanto de todos os presentes, não houve uma objeção sequer ao relatório apresentado. Todas as manifestações foram favoráveis ao parecer, que foi aprovado por unanimidade. Depois de tão longo tempo de obstrução, que parecia denunciar fortes resistências ao teor da proposta de lei, assistiu-se a uma votação por consenso, sem nenhuma ressalva” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 3).

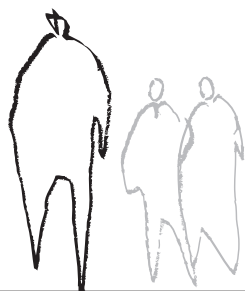
Aprovado na CEIC, o projeto seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), onde recebeu contribuições relativas à política ambiental, especialmente no que se refere à inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de iniciativa do deputado Fábio Feldmann (PSDB-SP).

No final de 1998, o projeto chega à principal comissão de mérito, a de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida pelo deputado Inácio Arruda (PC do B-CE), muito ligado aos movimentos sociais urbanos.

Cabe ao presidente das comissões indicar os relatores dos projetos. O deputado Inácio Arruda avocou para si a relatoria do Estatuto da Cidade e começou a pôr em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na Comissão, ocorrida em 1º de dezembro de 1999.

Na fase de debates que antecedeu a votação, muitas sugestões foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação, quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Emenda da reforma urbana. O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi acolhido quando propôs (FNRU, 1999), por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor. Não foi atendido, contudo, ao propor a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas.

Já o Secovi-SP (1999) apresentou poucas sugestões, fazendo crer-se satisfeito com o texto que prevalecera até então. Além de quantitativamente escassas, suas propostas chamam a atenção pelo conteúdo de algumas delas. Ao lado da previsível defesa da manutenção de dispositivos como os que condicionavam a aplicação das penalidades de combate à ociosidade do solo aos casos em que houvesse “ociosidade de infraestrutura e demanda para utilização”, no que, aliás, não foi atendida, essa entidade empresarial curiosamente propôs a inclusão do “orçamento participativo” como instrumento da política urbana, bem como a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil”, institutos de gestão democrática próprios do ideário da reforma urbana. Nesses últimos aspectos, as sugestões do Secovi-SP foram acolhidas.



O texto resultante desse processo foi aprovado. O Estatuto da Cidade foi então finalmente encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), que deveria se manifestar sobre a constitucionalidade do projeto. Nessa Comissão, embora o MNRU tivesse percebido “que os consensos não eram tão reais” (GRAZIA, 2003, p. 61), houve apenas duas alterações. Uma, para retirar os dispositivos referentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, considerados inconstitucionais, pois se trata de competência estadual. Outra, para atender reivindicações de setores da construção e de parlamentares ligados a igrejas evangélicas, liderados pelo deputado Bispo Rodrigues (PL-RJ), resultou na supressão dos dispositivos que determinavam, nos casos de Estudo de Impacto de Vizinhança, a “audiência da comunidade afetada” e a nulidade das licenças expedidas sem a observância desse requisito.

Do ponto de vista do próprio MNRU, as concessões, que mantinham o conteúdo da matéria, deixando sua aplicação à mercê da legislação municipal, foram aceitáveis, “pois se sabe que, de acordo com a correlação de forças existente em cada município, as diretrizes fixadas na lei federal serão ou não absorvidas” (GRAZIA, *op. cit.*, p. 62).

A deliberação da CCJR, contudo, consumiu todo o ano de 2000. Novamente foram necessárias campanhas públicas, notas e manifestos do MNRU. Até um abaixo-assinado de advogados e juristas, defendendo a constitucionalidade do projeto, foi encaminhado à Comissão. No dia 29 de novembro de 2000, o parecer favorável do deputado Inaldo Leitão (PSDB-PB) é finalmente votado. Mais uma vez houve unanimidade na aprovação. O projeto deveria, então, retornar ao Senado para que as alterações promovidas na Câmara fossem ratificadas.

Parecia que o consenso estava consolidado. No entanto, houve ainda uma recidiva de parte da representação empresarial. De acordo com a Constituição de 1988, projetos aprovados nas comissões da Câmara ou do Senado, caso do Estatuto da Cidade, não precisam ser submetidos ao Plenário, salvo se houver recurso nesse sentido, subscrito por pelo menos um décimo dos respectivos parlamentares. Com base nesse dispositivo, um grupo de parlamentares — sob a liderança do deputado Márcio Fortes (PSDB-RJ), com o diligente apoio do deputado Paulo Octávio (PFL-DF), ambos grandes empresários do setor imobiliário — apresentou o Recurso nº 113, de 12 de dezembro de 2000, na tentativa de fazer com que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Em sentido contrário à aprovação do recurso, passaram a atuar as entidades ligadas ao MNRU, os partidos que, à época, faziam oposição ao governo e, ao lado desses, parlamentares ligados ao próprio governo, como o deputado Ronaldo César Coelho⁹ (PSDB-RJ), presidente da CCJR, cuja atuação foi julgada “importante” pelo movimento da reforma urbana (GRAZIA, 2003, p. 62).



9. Empresário, ex-banqueiro.

Em 20 de fevereiro de 2001, o recurso é derrotado e o Estatuto da Cidade volta para o Senado Federal, de onde saíra havia quase 11 anos.

Relatado favoravelmente pelo senador Mauro Miranda (PMDB-GO), o projeto foi aprovado por unanimidade. Conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa que nascera sob pechas como “socialista e confiscatória” (TFP, 2004, p. 6) ou “um desrespeito ao direito do cidadão e à propriedade” (DM, 1992, p. 34).

Dificuldades para a sanção presidencial

Segundo Grazia de Grazia (2003, p. 63), “o período entre a aprovação no Senado e a sanção foi de muita tensão. Sabia-se que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos”. Embora assim parecesse ao MNRU, chamam a atenção evidências e opiniões no sentido de que a contrariedade do segmento imobiliário não era tão explícita. Eduardo Graeff¹⁰, assessor especial da Presidência da República, por exemplo, afirma que “no processo de sanção, o que deu mais trabalho foram as objeções de natureza jurídica na Presidência. Acho que a equipe tinha uma visão jurídica conservadora” (GRAEFF, 2003, p. 1). De outra parte, Graeff declara não se lembrar de ter havido pressões oriundas do setor imobiliário, contrárias à sanção do projeto: “Quem tinha acesso ao governo e poderia trazer alguma objeção, mas eu não sei se trouxe, era aquele deputado do Rio Grande do Sul, o Luís Roberto Ponte, ligado à indústria da construção (...). Não teria nem razão, pois, do ponto de vista do setor da construção, o projeto não é ruim” (GRAEFF, *op. cit.*, p. 1).

De fato, as representações do empresariado jamais solicitaram o veto integral, ou mesmo substancial, do Estatuto da Cidade. Houve pequenas objeções, a principal delas relativa à “concessão de uso especial para fins de moradia”, instrumento destinado a assegurar segurança jurídica para fins de moradia aos ocupantes de terra pública cuja posse, sem oposição do proprietário, ocorra há pelo menos cinco anos. Como a Constituição de 1988 (art. 183, § 3º) seguiu a tradição de estabelecer a impossibilidade de os imóveis públicos serem adquiridos por usucapião (ou seja, de que a propriedade plena deixasse de ser pública e se transferisse ao particular), “estar-se-ia diante de uma dificuldade quase intransponível para a regularização fundiária dos assentamentos em área pública, o que colocaria os moradores na posição de terem de resignar-se com a irregularidade” (ALFONSIN, 2002, p. 163).



10. Sociólogo, colega de profissão, amigo e assessor do presidente Fernando Henrique Cardoso desde quando este era senador, Eduardo Graeff é filho do falecido professor Edgar Graeff, arquiteto e intelectual de relevo, vinculado às causas sociais e democráticas de resistência ao regime militar.

Ao sancionar o projeto e vetar esse dispositivo, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, afirmou que “em reconhecimento à importância e à validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna”.

A promessa foi cumprida por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que regrou a aplicação do instituto da concessão de uso especial “de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição”, bem como criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, depois transformado, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho das Cidades. Em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade tornou-se lei.

Comentários finais

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

Em grande medida, a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto.

Assim, o que em certo momento parecia uma ameaça ao setor empresarial passou a ser gradativamente percebido, e aproveitado, como oportunidade de mercado.

Não é casual, portanto, nem deve causar estranheza, que o documento encaminhado pelo Secovi-SP (1999) à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados, por ocasião do debate ali promovido pelo relator do projeto ainda pendente de votação, incluísse propostas como a do “orçamento participativo”, em relação ao qual o empresariado afirmava que “não se admite mais, especialmente em assuntos que digam respeito à sociedade como um todo, a exclusão da participação dos cidadãos”. O mesmo documento defendia que as operações urbanas consorciadas fossem geridas de forma compartilhada “com representação da sociedade civil”, pois essa participação “se faz absolutamente necessária para garantir a observância adequada do plano de operação urbana consorciada”. Ambas as propostas, que, por sinal, coincidiam com as proposições do MNRU, foram incorporadas ao texto.



Ao observar que “essa troca de mãos das bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos”, Ermínia Maricato menciona como exemplo um documento interno da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que congrega os 23 países mais ricos do mundo, no qual se afirma: “a participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável” (MARICATO, 2000, pp. 131-132).

Essa percepção do empresariado com relação à problemática urbana, que passou a ver na deterioração das condições de vida nas grandes metrópoles fatores de risco mercadológico, conquanto seja notoriamente distinta da formulação crítica produzida no âmbito do MNRU, ajuda a explicar a mudança das posições do “poder corporativo” no tocante ao conteúdo do Estatuto da Cidade e a formação de consensos entre os dois campos. Para Raquel Rolnik (2003), “a situação urbana ficou muito ruim, se degradou demais (...). Em São Paulo, você percebe que os empresários tomaram consciência de que o modelo não deu certo e se vê uma certa abertura para se pensar em modelos alternativos”.

Nesse ambiente, não é difícil compreender a convergência de opiniões, ainda que fundadas em análises e propósitos diferenciados, entre o empresariado e o MNRU. Apesar dos graves problemas que lhe servem ao mesmo tempo de causa e efeito, as cidades reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais – meios e modos – capazes de propiciar a elevação dos padrões de dignidade, dos princípios éticos e dos níveis de qualificação que devem alcançar as sociedades organizadas. E uma legislação adequada pode ser decididamente útil na realização desse objetivo.



Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. “Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública”. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *“Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.”* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. “Subcomissão da Questão Urbana e Transporte”. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiat de e ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

ARAÚJO, Suely Mara V. G. de e RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. “PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate”. Texto apresentado no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Belo Horizonte, mimeo., 2000.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, [1988] 2003.

_____. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). Senado Federal, <<http://www.senado.gov.br/sicon>>.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

CD (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Avulso do projeto de lei n. 5.788-D, de 1990 (Do Senado Federal, PLS n. 181/89), s/d.

CHAFFUN, Nelson. “Dinâmica global e desafio urbano”. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). *Solo urbano e ação pastoral.* São Paulo: Paulinas, 1982.

COELHO, João Gilberto Lucas e OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes.* Rio de Janeiro: Revan, 1989.

DM (Revista *Dirigente Municipal*). “Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso”. *Revista Dirigente Municipal*, São Paulo, ano XXIII, nº 8, pp. 34-35, 1992.

FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). *Habitação popular: inventário da ação governamental.* São Paulo: Garilli, 1985.



FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana). “Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade”. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999.

GRAEFF, Eduardo. Entrevista concedida ao autor. Degravação (mimeo.), 2003.

GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

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

INTERNET. <www.cidades.gov.br>.

_____. <www.direitoacidade.org.br>.

_____. <www.estatutodacidade.org.br>.

_____. <www.favelatemmemoria.com.br>.

_____. <www.senado.gov.br>

MARICATO, Ermínia. “Terra urbana e a constituinte”. *Folha de São Paulo*, 27/8/1987, p. A14.

_____. “O usucapião urbano e a gafe da Fiesp”. *Folha de São Paulo*, 14/7/1988, p. A14.

_____. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”.

In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, George. “A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações”. Trabalho apresentado no Seminário Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, 1995.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

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

ROLNIK, Raquel. Entrevista concedida ao autor. Degravação (mimeo.), 2003.

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

SECOVI-SP. “Sugestões para Alteração do PL 5.788/90 – Estatuto da Cidade”. Documento enviado à CDUI/CD, 1999.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TFP. TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade. <www.tfp.org.br/secoes/arquivo>, consulta em 9/2/2004.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor*. São Paulo: Difel, 1965.

