

Universidade Federal de Minas Gerais  
Instituto de Geociências  
Departamento de Geografia

Fabiana Furtado

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO *DIREITO À CIDADE* NO BRASIL:  
a contribuição do significado atribuído a um conceito na definição das  
possibilidades e limitações à sua realização

Belo Horizonte  
2014

Fabiana Furtado

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO *DIREITO À CIDADE* NO BRASIL:  
a contribuição do significado atribuído a um conceito na definição das  
possibilidades e limitações à sua realização

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Manuel Merêncio Martins

Belo Horizonte  
2014

F992p  
2014

Furtado, Fabiana.

O processo de institucionalização do direito à cidade no Brasil [manuscrito] : a contribuição do significado atribuído a um conceito na definição das possibilidades e limitações à sua realização / Fabiana Furtado. – 2014.

230 f., enc.

Orientador: Sérgio Manuel Merêncio Martins.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2014.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Bibliografia: f. 155-167.

Inclui anexos.

1. Renovação urbana – Brasil – Teses. 2. Direito urbanístico – Brasil – Teses. 3. Política urbana – Brasil – Teses. 4. Cidades e vilas – Brasil – Teses. I. Martins, Sérgio Manuel Merêncio. II. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia. III. Título.

CDU: 711.4(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL:  
a contribuição do significado atribuído a um conceito na definição das  
possibilidades e limitações à sua realização.**

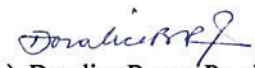
**FABIANA FURTADO**

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em GEOGRAFIA, área de concentração ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO.

Aprovada em 25 de agosto de 2014, pela banca constituída pelos membros:

  
Prof(a). Sérgio Manuel Merêncio Martins - Orientador  
UFMG

  
Prof(a). Ana Paula Baltazar dos Santos  
UFMG

  
Prof(a). Doralice Barros Pereira  
UFMG

  
Prof(a). Eliano de Souza Martins Freitas  
UFMG

Belo Horizonte, 25 de agosto de 2014.

Às nossas inquietudes e dúvidas, impulsoras do desejo  
de pensar para além do conhecido e de imaginar o  
ainda não experimentado.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a tudo e a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial:

à vida, por propiciar encontros como este, da necessidade de expansão do pensamento e da alma com as condições para que ela possa se realizar;

ao IGC/UFGM, seus professores, alunos e funcionários, por me acolherem tão gentilmente no curso de pós-graduação;

ao Sérgio Martins, por orientar este trabalho de modo tal que a experiência do Mestrado tenha tomado um alcance formador e transformador que extrapolou, imensamente, o que eu poderia esperar de um curso de pós-graduação;

aos professores Heloísa Costa, Geraldo Costa, Antônio Carpintero, Jupira Mendonça, Sérgio Martins, Roberto Monte-Mór, João Tonnucci, Eduardo Albuquerque e Marcus Abílio, e aos alunos que participaram comigo de suas disciplinas, pelas questões, discussões e esclarecimentos que nelas se realizaram, essenciais para o desenvolvimento do processo que culminou neste trabalho;

aos professores que contribuíram tão fundamentalmente nos momentos de discussão deste trabalho: Ana Paula Baltazar e Doralice Pereira, no Seminário e na Defesa de Dissertação; Eliano Freitas, na Defesa de Dissertação; e Geraldo Costa e Weber Soares, no workshop de apresentação dos projetos de tese e dissertação;

à Prefeitura de Belo Horizonte, em especial à Gisella Lobato, por me permitir a desobrigação do trabalho por tempo suficiente para redigir esta dissertação;

ao Junior, meu amor e porto seguro, pelo companheirismo, dedicação e enorme paciência de sempre, que foram imprescindíveis para a realização de cada etapa deste trabalho;

aos meus pais, Raquel e Rodrigo, pela presença, o apoio e o incentivo, em todos os momentos e de todas as formas possíveis; pelos ensinamentos ao longo de toda a minha vida e pelo tão grande amor;

a Eduardo Bittencourt, Luciana Moreira, Sabrina Accioly, Daniela Almeida, Clarissa Bastos, Guilherme Vargas e Ali Hayward, pelo incentivo e pelas sugestões que me encorajaram a iniciar este curso;

a Cristina Sá, Carmella Campici, Laura Amaral, Paola Codo, Felipe Magalhães, Pedro Resende e Renata Duarte, pelas conversas e apoio fundamentais durante o desenvolvimento do curso;

a Nana Faria, pela tradução do resumo, Ciça Siffert, pela revisão do texto, e Karina Glória, pela contribuição na organização da pesquisa;

a Jupira Mendonça, Heloísa Costa, Doralice Pereira, Ana Paula Baltazar, Roberto Monte-Mór, João Tonnucci, Pedro Mendonça, Guilherme Vargas, Rafael Alves, Mônica Bedê, Otilie Pinheiro, Celina Albano e Cristina Magalhães, pela prontidão em indicar fontes para a pesquisa deste trabalho;

a Luciana Pinheiro, Fabrício Dias, Magda Rocha, Adriane Dambolena e Flávio Abreu, por não me deixarem esquecer de cuidar de mim mesma;

a tia Cacamo, tia Célia, Larissa, Maria Helena e Gracinha, por cuidarem de aspectos importantes da minha vida enquanto eu me dedicava aos estudos;

aos meus amigos e colegas, por compartilharem deste processo comigo, sempre me incentivando, cada um à sua maneira;

aos urbanistas e aos que se dedicam à teoria, por buscarem, cada um à sua forma, alternativas melhores para o presente e para o futuro.

*É preciso querer e pedir o impossível para conseguir o possível.*

Lefebvre, 1989, p.135.



## RESUMO

Só no conceito a verdade tem o elemento de sua existência, escreveu Hegel. O conceito, automovimento do todo, encontra sua efetividade não somente no resultado, mas também em sua atualização e em seu vir-a-ser. Mas o vir-a-ser não é algo pronto, pré-determinado ou inevitável: ele depende do movimento interno do todo e também das condições externas para se efetivar. O conceito de *Urbano*, que analisamos neste trabalho por meio de seu elemento *Direito à Cidade*, corresponde à atualização de outros conceitos, como a *Cidade Livre* (Espinosa) e a *Verdadeira Democracia* (Marx). Sua realização depende tanto das conjunturas político-sociais de cada momento da sociedade, como das condições intelectuais de indivíduos que possam, a partir dessas circunstâncias históricas, vislumbrar possibilidades futuras, para que o vir-a-ser seja, conscientemente, direcionado pela sociedade. Intermediando esses dois aspectos, o percurso do movimento depende também do entendimento que as pessoas e grupos têm a respeito desse conceito. As possibilidades do *Urbano* foram reflexionadas na teoria especialmente por Lefebvre, Castells e Harvey, sendo que os estudos que cada um desses autores desenvolveu foram apropriados pelos urbanistas no Brasil, em momentos e de formas diferentes. O entendimento desses técnicos sobre as possibilidades do *Urbano* – a partir das influências dos teóricos mencionados e também em consonância com as condições e as características específicas da sociedade brasileira – tem contribuído, fundamentalmente, para a definição das possibilidades e impossibilidades do desenvolvimento do conceito no País. Esse aspecto se deve, especialmente, ao fato de os urbanistas terem sido protagonistas nos momentos de institucionalização do conceito (traduzido como *Reforma Urbana*) e também interlocutores de movimentos sociais na definição do significado de *Direito à Cidade*. Os momentos principais de institucionalização desse conceito (o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, a elaboração e a aprovação da Constituição Federal na década de 1980, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e o momento atual, após a aprovação dos planos diretores municipais embasados no Estatuto da Cidade) correspondem a ocasiões bastante representativas desse entendimento. Analisando documentos produzidos pelas instituições e pelos técnicos que se destacaram em cenário nacional em relação a esse tema, verificamos que a *Reforma Urbana* é um termo que já nasceu em disputa no Brasil, sendo que frações de classes tentaram, desde o início de sua formulação, esvaziar e banalizar seu sentido; os

princípios contidos no entendimento do conceito já estavam, em grande parte, presentes desde o início de sua discussão, nos anos de 1960; e a redução da radicalidade do pensamento de Lefebvre, seja pela maior difusão dos estudos dos outros teóricos citados, seja pelas condições específicas da sociedade brasileira ou pela força do pensamento instituído e redutor, é um fator que contribui para limitar o movimento do conceito.

**Palavras-chave:** Conceito. Urbano. Direito à Cidade. Reforma Urbana. Político.

## ABSTRACT

As Hegel once wrote, only in concept truth has the element of its existence. The concept, a selfmovement of the whole, finds its effectiveness not only in income, but also in its update and coming-to-be. But the coming-to-be is not something ready, predetermined or inevitable: it depends on the internal movement of the whole and the external conditions in order to be effective. The concept of *Urban*, which is analyzed in this paper by means of its element *Right to the City*, corresponds to the update of other concepts, such as the *Free City* (Espinosa) and the *True Democracy* (Marx). Its accomplishment relies on both the social and political conjunctions of each moment of society, as well as the intellectual conditions of individuals who may, as from these historical circumstances, have a glimpse at future possibilities, so that the coming-to-be may be consciously directed by society. Mediating these two aspects, the path of movement also depends on the understanding that people and groups have regarding this concept. The possibilities of the *Urban* were pondered in theory especially by Lefebvre, Castells and Harvey, considering that the studies conducted by each one of these authors were borrowed by urban planners in Brazil, at different moments and in different ways. The understanding of these technicians on the possibilities of the *Urban*, from the influences of the theorists mentioned and also in harmony with the conditions and specific characteristics of Brazilian society, has added mainly to the definition of possibilities and impossibilities of the development of the concept in the country. This aspect is primarily due to the fact that the urban planners were protagonists in moments of institutionalization of the concept (translated as *Urban Reform*), being also representatives in social movements in defining the meaning of *Right to the City*. The main moments of institutionalization of this concept (The 1963 Seminar of Housing and Urban Reform, the development and approval of the Federal Constitution in the 1980's, the approval of the City Statute in 2001 and the present, after the approval of the municipal master plans well founded in the City Statute) correspond to fairly representative occasions of this understanding. By analyzing documents produced by the institutions and technicians who have excelled in national scenario regarding this issue, we note that the *Urban Reform* is a term that was originated at issue in Brazil, and since the beginning of its formulation some parts of classes have attempted to empty and trivialize its meaning; the principles included in the understanding of the concept were already mostly present since the beginning of its

discussion, in the 1960's; the decrease of Lefebvre's radicalism of thought, whether for a widespread understanding of other theorists cited, or the specific conditions of Brazilian society or even by the power of established and reducer thought, is a contributing factor to limit the movement of the concept.

**Keywords:** Concept. Urban. Right to the City. Urban Reform. Political.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEMI –	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
AGB –	Associação dos Geógrafos Brasileiros
ANPUR –	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANSUR –	Associação Nacional do Solo Urbano
BNH –	Banco Nacional de Habitação
BRIC –	Brasil, Rússia, Índia e China
CAPES –	Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior
CBIC –	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDRU –	Concessão do Direito Real de Uso
CEDEC –	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEPAC –	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CHISAM –	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CNBB –	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU [a] –	Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNDU [b] –	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONFEA –	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CREA/MG –	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais
DEM –	Democratas (Partido Político)
EAUFMG –	Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
Eco-92 –	Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
EIV –	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAMERJ –	Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro
FCP –	Fundação da Casa Popular
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP –	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIFA –	Fédération Internationale de Football Association
FNA –	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNRU –	Fórum Nacional de Reforma Urbana

IAB –	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM –	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE –	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IGC/UFMG –	Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais
IPASE –	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPPUR –	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU –	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDU –	Lei de Desenvolvimento Urbano
MDU –	Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNRU –	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPL –	Movimento pelo Passe Livre
ONG –	Organização Não-governamental
ONU –	Organização das Nações Unidas
OODC –	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP –	Orçamento Participativo
OUC –	Operação Urbana Consorciada
PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento
Pan 2007 –	Jogos Pan-Americanos 2007
PD –	Plano Diretor
PEC [a] –	Planejamento Estratégico de Cidades
PEC [b] –	Proposta de Emenda Constitucional
PIB –	Produto Interno Bruto
PL –	Projeto de Lei
PLS –	Projeto de Lei do Senado
PMCMV –	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB –	Partido da Social Democracia Brasileira
PT –	Partido dos Trabalhadores
RPPN –	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SADF –	Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal
SARJ –	Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro

- SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
- SENGE – Sindicato dos Engenheiros
- SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- s.HRu – Seminário de Habitação e Reforma Urbana
- SINARQ/MG – Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais
- TDC – Transferência do Direito de Construir
- TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade
- UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
- ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 – O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO.....</b>	<b>22</b>
<i>Os elementos do conceito .....</i>	<i>22</i>
<i>O conceito em estudo – Cidade Livre, Verdadeira Democracia e Urbano .....</i>	<i>26</i>
<b>3 – O URBANO E O DIREITO À CIDADE: LEFEBVRE, CASTELLS E HARVEY.....</b>	<b>36</b>
<b>4 – O DIREITO À CIDADE NO BRASIL .....</b>	<b>64</b>
4.1 – O INÍCIO DA DISCUSSÃO SOBRE A QUESTÃO URBANA .....	67
<i>O Seminário de Habitação e Reforma Urbana .....</i>	<i>80</i>
4.2 – O MOVIMENTO ATÉ A CONSTITUINTE .....	90
<i>A Ditadura Militar (período entre 1964-85).....</i>	<i>90</i>
<i>O período da Constituinte (1985-88).....</i>	<i>99</i>
4.3 – O PERÍODO DE APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE .....	106
<i>Os anos de 1990.....</i>	<i>106</i>
<i>A aprovação do Estatuto da Cidade .....</i>	<i>124</i>
4.4 – O MOMENTO APÓS A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.....	134
<b>5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO A - DOCUMENTO FINAL DO SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963</b> .....	<b>168</b>
<b>ANEXO B - PL Nº 775, DE 1983 (LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO - LDU) .....</b>	<b>177</b>
<b>ANEXO C - EMENDA POPULAR DA REFORMA URBANA.....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXO D - CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CAPÍTULO II (DA POLÍTICA URBANA).....</b>	<b>202</b>
<b>ANEXO E - PROJETO DE LEI DO ESTATUTO DA CIDADE (PL Nº 5.788, DE 1990, PLS Nº 181, DE 1989).....</b>	<b>204</b>
<b>ANEXO F - ESTATUTO DA CIDADE (LEI Nº 10.257, DE 2001).....</b>	<b>214</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, alguns autores, ao avaliarem a utilização do termo *Direito à Cidade*, originalmente empregado por Henri Lefebvre em 1968, concluíram que houve uma banalização de seu significado e uma redução de seu conteúdo. Assim consta nas avaliações de Souza (2010b) e da Sessão Livre n.15 do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de 2011. De acordo com o relato dessa Sessão,

o resgate de suas proposições por cientistas sociais e planejadores contribuiu para que a idéia do 'direito a cidade' se tornasse um lugar comum, um termo vulgarizado nos discursos políticos e apropriado pelo pensamento institucional hegemônico. Tem-se nesse sentido sua banalização, que vai de encontro e foge das proposições de Henri Lefebvre, que via o 'direito à cidade' como um direito à transformação social, um direito que passaria por fora das instituições, sem uma relação direta com o caráter jurídico-legal que alguns procuram lhe impingir e, tampouco, relacionado a mercantilização da cidade, a produção de espaços urbanos, mas sim a sua apropriação enquanto valor de uso e possibilidade de criação de um espaço diferencial<sup>1</sup>.

Souza (2010b) afirma que o *Direito à Cidade* é um termo em disputa, que tem sido utilizado em discursos reformistas, perdendo sua radicalidade. E acrescenta que essa redução pertence a uma condição estratégica: submeter seu conteúdo a um consenso que combate o neoliberalismo, mas não o capitalismo, que defende um neokeynesianismo à esquerda, fazendo com que o conceito perca seu caráter utópico e revolucionário.

Muitos termos de uso corriqueiro podem, em determinado momento, passar a designar processos mais complexos, tornando-se um conceito. O contrário também ocorre: o nome empregado para definir um conceito pode ser utilizado para expressar significados diversos do seu sentido original. Afinal, cada grupo compreende uma ideia a partir de suas experiências e da realidade que vivencia. Essa disputa de significados para os termos corresponde a um dos elementos definidores do movimento do conceito, ou seja, do encontro com seus limites ou formas de se realizar. Dela participa também a ideologia, que se utiliza, entre outros recursos, da linguagem, no intuito de esvaziar o conteúdo de um conceito que traga em si possibilidades transformadoras ou revolucionárias. Como argumenta Chauí, a ideologia, que corresponde a um "corpo sistemático de representações

---

<sup>1</sup> LIMONAD; MONTE-MÓR, 2011, p.265.

e de normas que nos 'ensinam' a conhecer e a agir"<sup>2</sup>, "teme tudo quanto possa ser instituinte ou fundador, e só pode incorporá-lo quando perdeu a força inaugural e tornou-se algo já instituído"<sup>3</sup>.

Assim, tanto a forma apreendida pelos diversos grupos sobre o significado de um conceito quanto a disputa de seu significado entre grupos de interesses antagônicos ou divergentes são elementos contribuintes para a realização do possível ou para a definição de impossibilidades do desenvolvimento desse conceito. Nesse movimento, é fundamental a elaboração de teorias que imaginem possibilidades futuras, baseadas nas condições atuais da sociedade, e também a compreensibilidade dessas possibilidades imaginadas, para que a sociedade possa delas se apropriar e definir, conscientemente, os seus rumos futuros, ponderando as condições que para ela se apresentem. É a partir desse entendimento que o presente trabalho procura analisar o sentido atribuído ao *Direito à Cidade* nos momentos de sua institucionalização no Brasil, considerando que o conceito traz em si o seu vir-a-ser, presente hoje, ainda que não desenvolvido, e que pode ou não se realizar. O trabalho encontra-se organizado, então, da seguinte forma:

Analisamos, primeiramente, o desenvolvimento do conceito na teoria. No primeiro capítulo, *O desenvolvimento do conceito*, apresentamos nossa compreensão a respeito do que é um conceito e quais as suas características principais, baseando-nos, principalmente, em Hegel. O conceito, como movimento, traz em si não somente o resultado, mas também seu vir-a-ser e sua atualização. Nesse entendimento, situamos o conceito de *Urbano*, em que o *Direito à Cidade* se inscreve como meta e processo, como sendo a atualização e o desenvolvimento do conceito de *Verdadeira Democracia* (Marx) que, por sua vez, corresponde também ao desenvolvimento e à atualização do conceito de *Cidade Livre* (Espinosa).

No segundo capítulo, *O Urbano e o Direito à Cidade: Lefebvre, Castells e Harvey*, abordamos o sentido que cada um desses três autores atribui ao conceito de *Urbano*. Como mencionado por Souza, no começo dos anos de 1970, a publicação de duas obras marcou o início de "uma poderosa influência do pensamento marxista no vasto campo dos estudos urbanos"<sup>4</sup>. Essas obras são *A questão urbana*, de Manuel Castells, e *A justiça social e a*

---

<sup>2</sup> CHAUI, 2011, p.15.

<sup>3</sup> CHAUI, 2011, p.17.

<sup>4</sup> SOUZA, 2010a, p.25.

*cidade*, de David Harvey. Souza considera, então, Castells e Harvey como os pioneiros entre sociólogos e geógrafos urbanos, respectivamente. Esses autores, por sua vez, foram bastante influenciados pela obra de Henri Lefebvre, podendo ser considerados como interlocutores privilegiados e divulgadores de sua obra, embora apresentem objeções e mesmo compreensões diversas quanto a seu conteúdo. De toda forma, podemos dizer que esses três autores foram fundamentais no processo de definição do que se entende por *Urbano* no Brasil.

No terceiro capítulo, *O Direito à Cidade no Brasil*, analisamos a apropriação do conceito em estudo na e pela prática dos urbanistas<sup>5</sup> no Brasil ou, mais precisamente, na argumentação, no discurso desses técnicos. Nosso foco concentra-se nos períodos de institucionalização do *Direito à Cidade*, considerando que, no movimento do conceito, o momento de tornar-se Outro corresponde às fases de espontaneidade, de elaboração e de construção de ideias. Já a institucionalização corresponde ao momento de retornar a Si, ao fim, ao resultado, que representa também um novo começo. Analisamos, então, o processo de institucionalização da chamada *Reforma Urbana* no País, procurando captar qual o entendimento de *Direito à Cidade* que foi construído em cada momento de institucionalização das questões urbanas em nível federal. Como mencionado, esse entendimento é fundamental para o movimento do conceito, por influenciar e se mesclar com o próprio objeto. Conforme afirmado por Sáder e Paoli, “o conhecimento dos discursos sobre a sociedade e a história (sejam ‘ideológicos’ ou ‘científicos’ ou ‘verdadeiros’ ou ‘falsos’, a qualquer título) assume importância fundamental porque condiciona o próprio objeto que nomeia, entranhando-se em seu acontecimento”<sup>6</sup>. E Ruth Cardoso menciona Willis,

chamando a atenção para ‘a insistente e quase neurótica preocupação técnica com a diferenciação entre a observação participante, o relato jornalístico ou a Arte’. Diz ele: ‘o romance pode mergulhar na subjetividade – é assim que cria cor e atmosfera – mas como teremos certeza de que o autor não inventou tudo? Sem dúvida, de certa maneira ele inventou! Se podemos acreditar na Arte é porque ela revela um aspecto da imaginação que também faz parte de muitas realidades

---

<sup>5</sup> Consideramos neste trabalho como “urbanistas” todos os profissionais que trabalham com as ditas “questões urbanas”, ou seja, arquitetos, engenheiros, geógrafos, economistas, sociólogos etc.

<sup>6</sup> SÁDER; PAOLI, 1986, p.41.

sociais. Neste caso, nosso objetivo deve ser a busca de objetos unificados que podemos esperar que se apresentem como o mesmo para muitas pessoas<sup>7</sup>.

No processo de institucionalização do conceito, abordamos mais especificamente quatro momentos: o primeiro corresponde ao início da década de 1960, quando foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu). No documento final desse Seminário, foram apresentadas propostas referentes à chamada *Reforma Urbana*, termo que assumiu, naquele momento, sentido relacionado às questões sociais e não mais somente de embelezamento e de melhoramentos como até então era conhecido. É importante a consideração do período para a análise que aqui se realiza pelo fato de que as propostas surgidas naquele momento de transformação da sociedade brasileira de “rural” para “urbana” foram retomadas posteriormente. Além disso, a análise daquele período permite-nos verificar como o entendimento do conceito já nasceu em disputa na sociedade brasileira.

O segundo momento corresponde ao período de elaboração e de aprovação da Constituição Federal de 1988, quando o *Direito à Cidade*, intitulado *Reforma Urbana*, foi, de fato, institucionalizado, ao ser, pela primeira vez, considerado em uma Constituição Federal brasileira. Observamos que não somente houve alterações nos discursos, mas também surgiram novos interlocutores desse tema. Se, até 1960, a questão urbana era tratada somente por urbanistas e políticos, a partir dos anos de 1970 começaram a entrar no debate outros atores, como os movimentos populares, em que pese persistir a abordagem predominantemente técnica nas discussões.

O terceiro momento refere-se à aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana. A aprovação dessa lei ocasionou relevância à questão urbana nas discussões políticas em todos os níveis da Federação, especialmente por criar a obrigatoriedade de diversos municípios elaborarem seus planos diretores, que devem se basear nos princípios e nos instrumentos contidos nessa lei federal.

O quarto momento demonstra o sentido que o *Direito à Cidade* assumiu quase quinze anos após a aprovação do Estatuto da Cidade e com a elaboração dos planos

---

<sup>7</sup> CARDOSO, R.C.L., 1986, p.102, citando Willis, 1976. Cf. WILLIS, P.E. The man in the iron cage: not own method. Center for Contemporary Studies: University of Birmingham: *Working papers in Cultural Studies*, n. 9, p.137, 1976.

diretores municipais que se basearam nessa lei. O intuito é o de atualizar o entendimento atribuído ao *Direito à Cidade* no Brasil até o momento atual.

Para a elaboração desse capítulo, realizamos uma pesquisa centrada em artigos, cartilhas, notícias, dentre outros materiais produzidos pelos técnicos e pelas instituições que mais se destacaram em nível nacional nas discussões sobre a *Reforma Urbana*, ou seja, que foram mais difundidos, influenciaram o entendimento de *Direito à Cidade* adotado pela sociedade em geral e tornaram interlocutores de outros técnicos e dos movimentos sociais.

A pesquisa foi realizada nos sítios eletrônicos das seguintes entidades: Instituto Pólis, Observatório das Metrôpoles, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), FASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), ANPUR, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Sindicato dos Engenheiros de Minas Gerais (SENGE/MG), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais (SINARQ/MG), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA/MG), Terra de Direitos e Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, realizamos pesquisa em periódicos da biblioteca da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (EAUFGM) e utilizamos materiais pesquisados em outros momentos<sup>8</sup>, como os disponibilizados nas disciplinas cursadas durante o Mestrado. Após realizarmos uma sistematização dos cerca de 1.400 documentos levantados, selecionamos, para cada uma das quatro fases analisadas, aqueles mais diretamente relacionados ao tema em estudo. Não procuramos realizar, com os textos, uma sistematização rígida, nem uma análise quantitativa. Procuramos representações dos discursos e dos entendimentos sobre as questões urbanas dos personagens que protagonizaram o processo de institucionalização do *Direito à Cidade* no Brasil até hoje: os técnicos e organizações relacionados ao tema.

---

<sup>8</sup> Agradecemos especialmente à professora Jupira Gomes de Mendonça por ter, gentilmente, disponibilizado materiais de seu acervo pessoal, e também a Heloísa Costa, Doralice Pereira, Ana Paula Baltazar, Roberto Monte-Mór, João Tonnucci, Pedro Mendonça, Guilherme Vargas, Rafael Alves, Mônica Bedê, Otilie Pinheiro, Celina Albano e Cristina Magalhães, pela indicação de referências bibliográficas e fontes de pesquisa para a realização deste trabalho.

Nas *Considerações Finais*, realizamos um resgate dos principais aspectos levantados nos capítulos anteriores, buscando demonstrar como o entendimento dos urbanistas sobre o *Direito à Cidade* tem contribuído para o movimento do possível-impossível do conceito no Brasil.

Cabe, ainda, esclarecer que este trabalho teve origem nos questionamentos surgidos na vida profissional e pessoal da autora. Como urbanista que trabalha desde a conclusão do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo em órgãos públicos relacionados às questões urbanas, comecei a perceber contradições entre os nossos objetivos primeiros, os instrumentos utilizados para atingi-los e os resultados alcançados. Procurei o Mestrado como forma de situar meu trabalho e a mim mesma no mundo e no contexto em que vivemos. Assim, sinto-me parte do objeto de estudo, participante, de alguma forma, do processo de elaboração e de difusão do entendimento do que é o *Direito à Cidade* no Brasil e, conseqüentemente, da definição das possibilidades e impossibilidades de sua realização.

## 2 O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO

### *Os elementos do conceito*

Neste item, procuramos explicitar o caminho que utilizamos para analisar nosso objeto de estudo – a institucionalização do *Direito à Cidade* no Brasil. Apresentamos, então, o modo como compreendemos o movimento de realização de um conceito e quais os elementos que o compõem. Além disso, procuramos demonstrar a validade de se analisar a institucionalização de um conceito, por si universal, em uma realidade específica, no caso, a brasileira. Para essa exposição, partimos de algumas considerações realizadas por Hegel (1992; 1997).

Segundo esse autor, os diversos sistemas filosóficos correspondem ao “desenvolvimento progressivo da verdade”<sup>9</sup>. Isso significa, em primeiro lugar, que a verdade não é estática, mas fluida e composta por momentos que substituem progressivamente uns aos outros, se autodeterminando sem se contradizerem; ao contrário, são igualmente necessários para a vida do todo. Ou seja, a Coisa mesma (o que é em verdade) não se mostra totalmente em seu fim, como também em sua atualização: o todo efetivo corresponde ao resultado juntamente com seu vir-a-ser. Para explicar esse movimento do conceito, o autor utiliza o exemplo da semente, que se torna botão e depois flor. Esse exemplo ilustra também a afirmação de Lefebvre (2008c) de que o futuro ilumina o presente e o passado, e não o contrário, e que o virtual permite examinar e situar o realizado. Assim, o futuro encontra-se, em germe, no presente e, utilizando-nos do exemplo apresentado, a semente só encontra seu sentido no vislumbrar se tornar flor. Ou, em outras palavras, é a flor que justifica a existência do broto e da semente e não o contrário. Mas, se a semente tem em si o vir-a-ser,

não significa considerar que a totalidade se encontra, ela própria, totalmente pronta e comprimida em germe. Se sabemos que do fruto advirá a árvore já conhecida, a germinação não passa de mero crescimento de algo que já existe sob forma diminuta. Isso seria soçobrar ao empirismo embotado na facticidade absolutizada, corroborar com os esquematismos de uma concepção muito

---

<sup>9</sup> HEGEL, 1992, p.22.

mecânica e nada dialética segundo a qual a realidade já se encontra concluída, realizada mesmo em germe<sup>10</sup>.

Assim, a semente carrega em si a possibilidade de um dia se tornar flor, ou de se tornar várias flores, outras e diferentes. Mas dependendo das circunstâncias, ela pode permanecer em seu estado latente, como semente, sem nunca germinar. Ou pode ser que ela germine, mas não se desenvolva; morra ainda botão. Até que isso ocorra, na semente e no botão existem a possibilidade da flor, seu sentido e sua finalidade. O conceito é, então, esse movimento, o desenvolvimento que carrega em si, desde seu início, possibilidades e impossibilidades. E ele estará sujeito às “intempéries” e às circunstâncias que propiciarão (ou não) seu desenvolvimento e definirão a forma como esse movimento ocorrerá.

E, assim, encontramos o segundo sentido da mencionada afirmação de Hegel: a verdade não é algo pronto; a definição de verdadeiro e de falso não concerne ao conceito, mas aos pensamentos determinados. O falso, em realidade, corresponde ao Outro, ao negativo da substância (o verdadeiro), e está presente nela, não como parte sua, mas em seu exterior, onde se unem. Ou seja, o verdadeiro precisa encontrar o falso (o que ele não é) para voltar a si e fazer-se verdadeiro efetivo.

O desenvolvimento progressivo da verdade ocorre, então, em dois movimentos particulares e inseparáveis: o nascer interior, ou o vir-a-ser da substância, e o transitar para o exterior, o ser para o Outro. O movimento é o duplo processo em que cada parte contém a outra e, ao constituir conjuntamente o todo, dissolvem-se a si mesmas. A verdade só se faz efetiva quando realiza esse movimento de tornar-se-outro e de depois voltar a si mesma. O que parece estar fora da substância (o Outro, o negativo) é em realidade seu próprio agir e, dessa forma, ela se manifesta como sendo essencialmente sujeito, refletido em si mesmo. Esse ser para o outro é o recuperar a si mesmo na essência. A efetividade do conceito ou da verdade é, então, automovimento, é o movimentar-se dentro de si mesma.

Desse modo, no início de um “mundo novo” há um conceito simples do todo, carente de efetividade: é apenas o universal sem vida, o pensamento sem forma (o abstrato), o ainda não experimentado (o imediato). A efetividade do todo irá se concretizar quando os elementos e os momentos desse todo simples se desenvolverem e criarem uma nova figuração para ele que, apesar de diferente do todo simples que lhe deu origem,

---

<sup>10</sup> MARTINS, S., 2010, p.28.



mantém a riqueza dos momentos anteriores. Esse processo corresponde à experiência da Coisa mesma, que substitui o universal sem vida pela vida plena. Experiência é, então, o movimento em que o imediato e o abstrato afastam-se de si e depois retornam a si mesmos, revelando-se então em sua efetividade e verdade, com uma forma diferente da sua inicial. E quando chega a esse resultado, o fim torna-se de novo começo. É um processo cíclico e dinâmico, pois, caso se torne fixo, voltará a ser o abstrato e o imediato.

A essência do ser (o ser em-si) é a universalidade abstrata que não pondera sua natureza de ser para-si (a forma desse ser). O ser para-si, por outro lado, corresponde ao universal sem vida, que deixou para trás a tendência; é o resultado puro e fixo. Para que a verdade se torne efetiva, é preciso que esse ser se torne em-si e para-si; é necessária a união e a igualdade da forma com a essência, que se realiza pela atualização progressiva da essência e o desenvolvimento da forma. A essência só é captada e expressa como algo efetivo ao se exprimir como forma desenvolvida em toda a sua riqueza.

Quando a substância tiver revelado isso completamente, o espírito terá tornado seu ser-aí igual à sua essência e terá superado o elemento abstrato da imediatez e da separação entre o saber e a verdade. O ser estará absolutamente mediatizado: será conteúdo substancial e terá a forma do Si, ou seja, será o conceito. Assim, só no conceito a verdade tem o elemento de sua existência.

Mas, se ao contrário, em seu desenvolvimento, o todo permanecer na repetição da mesma fórmula, embora a ideia seja para si verdadeira, ela estacionará em seu começo, ainda sem vida, sem a diferenciação das figuras que a si mesmas se determinam; ou seja, num formalismo de uma só cor, como se no absoluto tudo fosse uma coisa única. Para haver a nova figuração, que corresponde ao efetivo, é preciso que haja a expansão e a particularização do conteúdo e o aprimoramento da forma, quando então as diferenças são determinadas e ordenadas em suas relações. Sem essa diferenciação, falta a inteligibilidade universal.

No singular, observa-se o “espírito do mundo”, apesar de ser um espírito incompleto e uma figura concreta; no particular, uma só determinidade predomina, as outras ocorrem com traços rasurados. Ou seja, o indivíduo já tem o em-si, o conteúdo já é a efetividade reduzida à possibilidade, falta convertê-lo no ser-para-si. Sendo incompleto, o singular precisa ser determinado e diferenciado para ser compreendido. Dessa forma,

decompor uma representação em seus elementos originários é retroceder a seus momentos que, pelo menos, não tenham a forma da representação já encontrada, mas constituam a propriedade imediata do Si. De certo, essa análise só vem a dar em *pensamentos*, que por sua vez são determinações conhecidas, fixas e tranquilas. Mas é um momento essencial esse *separado*, que é também inefetivo; uma vez que o concreto, só porque se divide e se faz inefetivo, é que se move. A atividade do dividir é a força e o trabalho do *entendimento*, a força maior e mais maravilhosa, ou melhor: a potência absoluta<sup>11</sup>.

Além disso,

devemos estar persuadidos que o verdadeiro tem a natureza de eclodir quando chega o seu tempo, e só quando esse tempo chega se manifesta; por isso nunca se revela cedo demais nem encontra um público despreparado. Também devemos convencer-nos de que o indivíduo precisa desse resultado para se confirmar no que para ele é ainda sua causa solitária, e para experimentar como algo universal a convicção que, de início, só pertence à particularidade<sup>12</sup>.

Assim, o estudo da particularidade, da singularidade de um conceito, é válido pelo menos por dois motivos: primeiro, porque o universal está presente no singular e se manifesta nele também; segundo, porque no absoluto cada indivíduo tem sua particularidade e sua função no todo. Não é tudo uma coisa só.

Compreendido o movimento geral do conceito, devemos verificar como podemos apreender o movimento de um conceito específico. Segundo Hegel, da mesma forma que o objeto de estudo para se tornar efetivo precisa do automovimento descrito, o processo do saber também deve fazer esse movimento. Assim, “não precisamos trazer conosco padrões de medida, e nem aplicar na investigação *nossos* achados e pensamentos, pois deixando-os de lado é que conseguiremos considerar a Coisa como é *em si e para si*”<sup>13</sup>. O essencial é manter que conceito e objeto, ser-para-um-Outro e ser-em-si-mesmo, incidam no interior do saber que investigamos. Aqui cabe uma distinção apresentada por Sérgio Martins (baseando-se em Bloch<sup>14</sup>) entre o possível relacionado ao conhecimento do objeto e o possível referente ao objeto do conhecimento. O primeiro

concerne às condições intelectuais para pensar o possível, com base nas quais se examina o objeto real. Aí já se manifestam as primeiras dificuldades para o descortínio e a exploração *in terram utopicam*, pois o pensamento aberto ao

<sup>11</sup> HEGEL, 1992, p.38, grifos do autor.

<sup>12</sup> HEGEL, 1992, p.61-62.

<sup>13</sup> HEGEL, 1992, p.70, grifos do autor.

<sup>14</sup> BLOCH, Ernst. *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Contraponto, 2005. v.1.

possível se defronta com as formas e estruturas de pensamento ligadas ao atual, à 'realidade' do mundo tal qual sabida e conhecida. Depara-se com resistências contra a consciência do novo, do não-pensado<sup>15</sup>.

Já o possível que concerne ao objeto do conhecimento depende mais das condicionantes que não foram ainda manifestadas suficientemente do que das condicionantes que ainda não foram suficientemente conhecidas. O autor diferencia, então, as condicionantes do objeto entre interna (ativa), que podemos considerar como o movimento do vir-a-ser, e externa (passiva), que relacionamos ao ser-para-o-Outro.

Nessa relação entre o conhecimento do objeto e o objeto do conhecimento, cabe ainda esclarecer que

a centelha da inspiração criadora de obras deve tanto à genialidade de determinados indivíduos, quanto a contextos históricos específicos que os convoca a anunciarem o que está amadurecendo, que exige dos grandes talentos realizar a tarefa da formulação de uma nova inteligibilidade do mundo, um novo modo de pensá-lo para transpor conscientemente os seus limites. O sujeito criador de obras enuncia com lucidez a luz que a aurora do novo sobre o mundo lança. Não se trata, portanto, da coruja que alça vôo ao crepúsculo, do pensamento que chega *post festum*<sup>16</sup>.

É a partir do exposto neste item, a respeito do conceito e de seu movimento e também das possibilidades e limitações para o conhecimento de um objeto, que analisamos o conceito em estudo neste trabalho – o *Urbano*.

#### *O conceito em estudo – Cidade Livre, Verdadeira Democracia e Urbano*

Consideramos o *Urbano* como uma atualização de outros conceitos que vieram antes dele: o de *Cidade Livre*, desenvolvido por Espinosa, e o de *Verdadeira Democracia*, na perspectiva de Marx. Percebemos que cada um dos termos (*Cidade Livre – Verdadeira Democracia – Urbano*) forma uma sucessão, uma superação do anterior, sem perder a essência ou a riqueza dos momentos que o antecederam. Cada um trouxe nova determinidade para o elemento anterior, a partir do automovimento da Coisa.

---

<sup>15</sup> MARTINS, S., 2010, p.29, grifos do autor.

<sup>16</sup> MARTINS, S., 2010, p.30, grifos do autor.

Para compreender a *Cidade Livre*, baseamo-nos em Chauí (2006). O primeiro elemento necessário à sua compreensão é denominado por Espinosa de *conatus*, que corresponde a uma potência existente em cada ser humano, mas não no sentido de ser uma tendência virtual, uma possibilidade, e sim uma força em ação no presente. É a potência de agir singular e finita, um esforço de autopreservação na existência, no sentido de regenerar-se continuamente, transformar-se e realizar-se. Essa transformação só ocorre em contato com os outros seres humanos, porque o corpo humano é relacional (ele se transforma na relação com os outros corpos e participa da transformação desses). Assim, essa potência pode aumentar ou diminuir dependendo de como cada singularidade se relaciona com outras em seu trabalho de autopreservação. A força singular diminui se a singularidade se tornar dependente das outras e aumenta se ela não perder independência e autonomia em suas relações.

Surge, então, outro elemento importante, a *multitudo*. Essa pode ser compreendida como um novo indivíduo, complexo, composto por infinitos indivíduos: é o sujeito político. Esse sujeito se forma a partir da existência da noção comum, que corresponde ao que é comum ao todo e a todas as partes.

Em seu estado de natureza, os seres humanos são comandados pelas paixões (afetos e desejos) e são contrários uns aos outros, por imaginarem que sua vida depende da posse exclusiva de coisas exteriores. Acreditam que precisam conseguir o poder, sozinhos, ainda que isso leve à morte dos outros. Assim, todos os outros seres são considerados como uma ameaça, vivendo os homens em estado constante de medo e de violência. Nesse estado, “todos os homens desejam governar e nenhum deseja ser governado”<sup>17</sup>. Por isso surge a lei, o Direito Civil, que coloca limites aos desejos dos seres humanos, na tentativa de diminuir essa violência recíproca. Mas a igualdade imaginária, presente na lei, produz, na verdade, a desigualdade absoluta. No estado de natureza, como as partes são tidas como iguais, já que não conseguiram alcançar a singularidade determinada, tudo passa a ser comum a todos e tudo é também cobiçado por todos. Dessa forma, a lei precisa sempre se alterar para controlar os conflitos entre os indivíduos.

---

<sup>17</sup> ESPINOSA, 1977; 1988; 1992 *apud* CHAÚÍ, 2006, p.128. Cf. ESPINOSA, Baruch. *Tratado Político*. Tradução de Manuel de Castro. Lisboa: Ed. Estampa, 1977; ESPINOSA, Baruch. *Tratado teológico-político*. Tradução de Diogo Pires Aurélio. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 1988; ESPINOSA, Baruch. *Ética*. Tradução de Joaquim de Carvalho *et al.* Lisboa: Relógio d'Água, 1992.

Se, por um lado, o *conatus* desconhece valores (o bem e o mal), por outro está submetido a uma lei natural e é sempre determinado por ela: a do útil, que é auxiliar à autoconservação. Em estado de natureza, o útil gera dois reconhecimentos nos seres humanos: que a guerra de todos contra todos enfraquece a todos, pois vivendo sob o medo, ninguém é senhor de si e livre; e que, para sobreviver, cada um precisa de muitas coisas que não se consegue sozinho.

Quando, então, os seres humanos têm o conhecimento racional e reflexivo, que os leva a conhecer a gênese das coisas, são guiados pela razão, que dá origem à ação. Os homens tomam consciência das noções comuns, percebem que podem concordar e ser úteis uns aos outros e descobrem como conviver em paz, segurança e liberdade. Se assim não for, seus desejos nunca serão satisfeitos, a não ser de forma precária.

A racionalidade não é uma forma não passional, mas simplesmente faz com que se opte pela melhor entre duas alternativas que provêm do estado natural. A primeira opção corresponde ao risco de se ficar na dependência do poder de outrem e, a segunda, ao risco de se ficar na dependência de um poder comum. Sendo a segunda alternativa a melhor, surge a fundação da Cidade (lugar de realização do político e da vida humana), pois, nesta, a liberdade se determina como aptidão para não cair sob o poder de outrem.

Quando se atinge esse estado da razão, encontra-se a potência coletiva, que não corresponde à soma das potências individuais tomadas isoladamente. Ela é maior, pois não é calculada aritmeticamente, e sim, geometricamente. Dessa forma, uma Cidade é tanto mais poderosa quanto maior for sua potência comparada à dos indivíduos isolados; e a potência individual dos habitantes dessa Cidade é reduzida, dando lugar à potência coletiva. A potência da Cidade corre perigo quando um ou mais particulares tenta(m) se apropriar da lei. Nesse caso, a Cidade fica dividida e novamente enfraquece sua potência.

A questão fundadora do social e do político se refere, então, à participação no poder e à distribuição da potência coletiva no interior da sociedade criada. Não se trata, assim, da partilha de bens, porque esta vem como resultado da primeira. A potência individual, que é natural, ganha novo sentido: deixa de fazer parte da Natureza e passa a fazer parte de uma comunidade política, a própria Cidade.

Na *Cidade Livre* (ou na democracia), os cidadãos obedecem às leis porque essas foram criadas por todos os agentes políticos e, dessa forma, a obediência à lei corresponde à obediência a si mesmos como cidadãos. A obediência exprime mais a virtude da Cidade que

dos cidadãos, pois a Cidade obedecida é aquela que conseguiu propiciar o exercício da liberdade a seus habitantes; liberdade compreendida como a identificação, por meio da necessidade interna da essência e da potência, da maneira de existir, ser e agir. Por outro lado, se uma Cidade é impotente para garantir a liberdade a seus cidadãos, se há conflitos entre eles e a lei da Cidade, então, a Cidade ainda não foi verdadeiramente instaurada (CHAUÍ, 2006).

Espinosa vivia um tempo em que a Modernidade já começava a se anunciar, mas não tinha ainda se efetivado. Nessa época (por volta dos séculos XVI – XVII), a cidade que pouco antes era “uma ilha urbana num oceano camponês”<sup>18</sup> já começava a dominar o campo<sup>19</sup>. Associada ao crescimento do capital comercial, a cidade comercial passava a se sobrepor à cidade política. E se a cidade ganhava maior importância, iniciavam-se também os planos para ela: a planimetria (que ainda não era a planificação) unia ciência e arte, mostrava a cidade “a partir do alto e de longe, em perspectiva, ao mesmo tempo pintada, representada, descrita geometricamente”<sup>20</sup>. Marx, vivendo já a Modernidade, no período da “cidade industrial”, pôde verificar o desenvolvimento do conceito de Espinosa e demonstrar sua atualização.

Segundo Marx, de acordo com Pogrebinschi (2009), a Revolução Francesa substituiu os princípios de uma classe dominante, a nobreza, pelos interesses de outra classe, a burguesia. Assim, os fundamentos instituídos por essa revolução, apesar de serem tomados como universais, são baseados em uma lógica que visa a garantir os interesses particulares dessa classe específica. Formou-se, então, uma sociedade liberal, junção de indivíduos isolados e egoístas, que se importam somente com seus interesses privados, deslocados das aspirações e necessidades da comunidade a que pertencem. Um dos principais fundamentos da Declaração de 1789, a liberdade, corresponde à liberdade individual e, para que se realize, necessita de um ente para mediar as relações entre os indivíduos e delimitar a liberdade de cada um. O Estado, por meio do direito, garante, assim, que a liberdade individual (da classe burguesa) seja protegida.

---

<sup>18</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.21.

<sup>19</sup> Lefebvre divide a “história” da sociedade em três períodos principais: o agrário, o industrial e o urbano, que apresentam simultaneidades, interações e desigualdades de desenvolvimento. Cf. LEFEBVRE, 2008c.

<sup>20</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.22.

Outro princípio fundador da sociedade moderna, a igualdade, corresponde a uma igualdade abstrata, baseada em parâmetros que são regulados pelas trocas mercantis e pela propriedade privada. Isso porque, sendo as pessoas necessariamente diferentes, uma igualdade universal somente pode ser atingida considerando-se os indivíduos a partir de um único parâmetro e sendo desconsideradas todas as suas demais singularidades. Nessa concepção, a propriedade privada corresponde à aplicação prática do direito de liberdade, em que cada indivíduo pode desfrutar de seu patrimônio de forma independente da sociedade e da coletividade em que está inserido. Sendo as relações sociais organizadas por meio de contratos, as pessoas acreditam serem realmente livres e possuidoras dos mesmos direitos, sem que o acesso à propriedade privada seja de fato existente para todos<sup>21</sup>. O Estado, separado da sociedade civil por meio da divisão do trabalho, passou a ser o ente que concede garantia e proteção à propriedade privada.

Ao instituir uma força externa ao ser humano para regular sua própria liberdade, tomou-se uma parte (o Estado) pelo todo e emancipou-se a sociedade civil em relação à política. A vida política teve, assim, sua essência diminuída, tornando-se apenas meio para possibilitar a vida da sociedade civil burguesa moderna. Separou-se a vida pública da vida privada; e o indivíduo egoísta e “livre” da sociedade civil foi apartado do cidadão abstrato e “igual” do Estado. Os seres humanos passaram a ser concebidos como meros cidadãos privados e a sociedade civil tornou-se nada mais que as classes por eles compostas.

No entanto, a emancipação política gerou contradições na emancipação social, sendo o Estado fonte de alienação e de estranhamento do homem consigo mesmo. O ser humano, considerado somente como ser individual e ainda dividido entre sua vida pessoal, social e política, perdeu sua referência como ser genérico, como representante do gênero humano. Seu trabalho, ao perder a condição de socialização, ou seja, função de atendimento a uma necessidade social concreta, passando a ser mero meio para a realização de sua vida pessoal, tornou-se também um modo de estranhamento do homem consigo mesmo, com sua atividade, com sua vida prática, com o outro e com a sociedade em que vive. Assim, quando os homens foram exteriorizados de si mesmos, da atividade que os permitia se encontrar com sua essência genérica, sendo divididos entre seres individuais e genéricos,

---

<sup>21</sup> Cabe observar aqui um argumento de Espinosa sobre a igualdade abstrata da lei: “se a desigualdade real engendrada pelo direito natural não fosse a forma imaginária da igualdade, o direito civil seria impossível” (Cf. CHAUI, 2006, p.135, baseando-se em ESPINOSA).

entre seres privados e sociais, estranhos se tornaram para eles os outros homens e a comunidade. Os indivíduos foram separados de sua essência política e social e, dessa forma, separaram-se também de sua realidade empírica. Esse processo acarretou a perda de sentido de comunidade, tanto no aspecto coletivo quanto no individual, e a perda da identificação do ser humano com seus semelhantes (POGREBINSCHI, 2009).

Até aqui, demonstramos a atualização efetuada por Marx ao pensamento de Espinosa em seu sentido “negativo”, ou seja, a *Cidade Livre* não efetivada, considerada realizada somente na forma imaginária da lei; os homens vivendo em seu estado de natureza, em que todos querem governar sem ser governados, e que necessitam da lei (ou do Estado) para intermediar seus desejos. É a impossibilidade de realização da *Cidade Livre*. Para Espinosa, o impossível não é somente o que não pode existir por essência, mas também aquilo que, existindo em uma essência determinada, produz sua autodestruição. É o caso, por exemplo, da tirania que, apesar de existir, produz a morte da vida política, ainda que os que fazem parte da primeira tenham a ilusão de viver a segunda (CHAUÍ, 2006). Embora Chauí tenha utilizado a tirania como exemplo, percebemos, com facilidade, como essa situação se aplica também às sociedades consideradas democráticas. Demonstraremos agora a atualização que Marx realizou a partir do “positivo” em Espinosa, ou seja, a possibilidade de efetivação da *Cidade Livre*. Esse “positivo” encontra-se no vir-a-ser do conceito, mais do que em sua realização histórica.

Marx, de acordo com Pogrebinschi (2009), diferencia a política do político. A primeira corresponde à política moderna, surgida com a Revolução Francesa; é a política institucionalizada, que ocorre no âmbito do Estado, que divide o Estado e a sociedade civil, o homem do cidadão. Já o político não está pronto, ele é um vir-a-ser que nascerá da experiência humana, do ser humano inteiro, quando ficar evidente não mais se poder realizar essas divisões. Marx considera que dois extremos reais não podem ser mediados, mas a negação da negação desses dois extremos origina uma afirmação, uma nova unidade. Sendo sociedade civil e Estado termos antagônicos, o político só existe, então, como negação da política, sua transcendência, sua superação. Ele surge por um processo que se constitui de um duplo movimento simultâneo, em que o Estado ao mesmo tempo define-se e é abolido: ele desvanece. E, juntamente com o Estado, desvanece também a sociedade civil.



Esse processo de substituição da política pelo político corresponde à revolução, processo político que propicia o fim da contradição entre o político e o civil, da divisão e da dominação de classes, da divisão do trabalho, além da propriedade privada. As condições para que essa revolução aconteça surgem por dentro do próprio capitalismo, a partir de suas contradições: a dominação do capital e a competição inerente ao modo de produção capitalista geram uma “massa” de pessoas em uma mesma situação. São pessoas que não aparecem como indivíduos, mas como membros de uma classe e, assim, são indivíduos pela metade, que vivem unicamente sob as condições de existência dessa classe, mesmo sem terem a consciência de assim viverem. Esses indivíduos às vezes se organizam em coalizões para reivindicar direitos ou melhorias (de trabalho, por exemplo). No entanto, em algum momento, esses grupos podem perceber que a sua união não tem uma causa econômica, mas sim um objetivo político, quando então ganham consciência como classe social. A partir dessa consciência, o proletariado (entendido como sujeito histórico contingente, ser humano genérico) ganha condições para assumir o poder da burguesia, mas não para mantê-lo; pelo contrário, para torná-lo um não poder e pôr fim à divisão de classes em geral e, em particular, à sua própria constituição como classe. O proletariado precisa, assim, se apropriar das divisões geradas e camufladas pelo atual sistema produtivo para, a partir dessa apropriação, acabar com tais divisões.

A competição inerente ao capitalismo cria, então, as condições para que os indivíduos saiam do isolamento propiciado por ela mesma e comecem a associar-se para que, por meio de uma “revolução política”, cheguem à “evolução social”, que culmina no estabelecimento de uma nova sociedade (a *Verdadeira Democracia*) em que o poder é substituído pela potência (coletiva). Nesse processo, os movimentos acontecem concomitantemente: o fim do Estado e a eliminação da dominação de classes, da divisão do trabalho e da propriedade privada, elementos que dão sustentação ao Estado. Ou seja, o Estado e o sistema capitalista desvanecem ao mesmo tempo; a transformação é total e concomitante: política, social e econômica. A Revolução é, então, a autoemancipação da humanidade, a emancipação de todos os aspectos da vida do povo: emancipando-se a si mesmo, o homem genérico emancipa toda a humanidade. A emancipação humana corresponde ao encontro do ser humano consigo mesmo como ser político e social (POGREBINSCHI, 2009), embora seja o movimento político que propicie a ressignificação do social, afinal,

longe, pois, de pensar que o advento da *societas* torna inútil, obsoleta a *civitas*, é pelo acesso à *civitas* que se produz a emergência da *societas*. Ou ainda, não é porque o homem é um *animal socialis* que ele se dá uma constituição; mas é antes porque ele se dá uma constituição, porque ele é um *Zôon politikon*, que ele se revela ser efetivamente ‘o homem socializado’. Convém ir ainda mais longe. A essência política, o homem socializado, quando observado de perto, mostra, na realidade, a essência do homem tal como pode se manifestar, na medida em que ela se liberte, que se torne livre, precisamente dos limites da família e da sociedade civil e das determinadas que dela decorrem. Não é, pois, através das relações que se engendram na sociedade civil que o homem consegue cumprir seu destino social, mas é lutando contra elas, rejeitando-as politicamente, na qualidade de cidadão do Estado político, que ele pode conquistar sua essência de ser genérico. Assim, o modo de ser político se abre à experiência da verdadeira existência universal, à experiência essencial da comunidade, da unidade do homem com o homem<sup>22</sup>.

Na formação dessa nova sociedade, deve ocorrer o processo de “redução”, que consiste em não mais fazer de uma parte o todo, mas, ao contrário, que cada momento seja apenas um momento da vida do povo. Dessa forma, o Estado é reduzido às suas atividades administrativas, ao suporte do político, deixando de ser um conteúdo particular que se passa por um universal abstrato. E o político se reduz também a um momento, essencial, mas só um momento. Essa redução do político permite, por sua vez, que as outras esferas da vida do povo sejam liberadas e também reduzidas a seus momentos. O social pode, assim, reencontrar sua espontaneidade (ABENSOUR, 1998).

De acordo com Pogrebinschi (2009), a substância da *Verdadeira Democracia* corresponde à associação, em que os homens se associam sem representações. Isso porque ela não se baseia na vontade nem na necessidade, mas na liberdade. A liberdade, principal inclinação natural da humanidade, quando transformada em ação, torna o político possível. Este sentimento, a liberdade, também pode ser descrito como paixão, que faz dos homens seres livres que buscam se associar para realizar sua liberdade, para se autoemancipar. Os seres humanos se associam por serem livres e, nessa associação, “o livre desenvolvimento de cada um seria condição para o livre desenvolvimento de todos”<sup>23</sup>. Os seres humanos e a associação formam uma unidade múltipla, mas indivisível. A associação é, então, a atualização da *multitudo* mencionada por Espinosa. “A potência dos homens associados constitui, assim, a base material da satisfação de suas necessidades”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> ABENSOUR, 1998, p.79-80, grifos do autor.

<sup>23</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.19.

<sup>24</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.127.

A forma dessa sociedade é a comunidade, lugar onde o social atinge seu pleno significado e o político é organizado por meio dos princípios da autodeterminação (que substitui a soberania da política moderna) e do autogoverno (que substitui a representação).

E, como cada homem só pode ser ele mesmo e mais ninguém, também a comunidade é sempre ela mesma – um todo constituído por partes múltiplas que formam uma unicidade – e mais ninguém; assim, se não há autoridade que se oponha em face de um homem, não há autoridade possível de se opor em face da comunidade dos homens como um todo. Esse é o sentido da ideia de autogoverno e de seu corolário, a autodeterminação<sup>25</sup>.

Mas, como afirmado por Abensour (1998), essa forma não pode ser rígida. A *Verdadeira Democracia* é uma criação contínua, flexível, plástica, não fixa. Ela não pode se petrificar, deve se recriar constantemente, porque a fixidez traz sempre a ameaça da heteronomia. Pogrebinschi (2009) acrescenta que também a substância, a associação, é dinâmica, “constituída como um movimento contínuo entre um todo e suas partes, [que] atualiza-se permanentemente”<sup>26</sup>, não podendo assumir nenhuma forma jurídica. Se a política moderna se baseia no contrato social, o político, na comunidade e por meio da associação, afirma a potência da humanidade genérica.

E, assim, o político pode ser compreendido como o reencontro do ser humano consigo mesmo, com sua essência, com seu trabalho. Quando os homens são tomados em sua essência, não como mercadores ou proprietários, mas como seres humanos apenas, sua condição genérica permite que eles se reconheçam em si e no outro. Essa essência faz com que qualquer ser humano possa ser considerado representante de si mesmo: do homem individual e genérico. A *Verdadeira Democracia*, lugar do político, é, então, a democracia do homem comum, que se realiza em sua prática cotidiana, baseada no que ele é e faz, sem necessidade de possuir algum conhecimento ou talento especial para participar ou exercer uma tarefa; do homem que se autogoverna e representa, constituindo-se representante da humanidade genérica. Ela é a democracia direta das pessoas, sem representações, e consiste em uma comunidade mundial autogerida. Na comunidade, mais do que deliberar e decidir, o homem participa por meio da interação com outros homens. A produção ganha novo

---

<sup>25</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.75.

<sup>26</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.116.

sentido: “produção de subjetividades e, com elas, de contextos sociais e formas de organização política”<sup>27</sup>.

Mais de um século depois, Lefebvre imprimiu nova figuração ao conceito trazido por Espinosa e atualizado por Marx, chamado agora de *Urbano*. Outros autores também realizaram essa atualização e, embora influenciados por Lefebvre, apresentaram interpretação própria do significado de *Urbano*. No próximo capítulo, demonstraremos, então, como foi atualizado o pensamento de Marx na perspectiva de Lefebvre, mas também na de Castells e de Harvey. A comparação entre os três autores é importante, por um lado, porque cada um deles teve uma interpretação própria sobre o conceito de *Urbano*, que influenciaram fortemente a concepção de estudiosos do tema e a prática de urbanistas de várias partes do mundo, inclusive do Brasil. Por outro lado, podemos considerar Harvey e Castells como interlocutores privilegiados de Lefebvre, por terem se destacado na recepção e na tradução das ideias desse autor, transmitindo-as a partir do entendimento que cada um deles realizou da obra de Lefebvre. Na comparação que se fará a seguir, será possível observar as principais diferenças entre esses autores, bem como a interpretação que esses fizeram e transmitiram de Lefebvre, contribuindo para a redução da radicalidade de seu pensamento.

---

<sup>27</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.235.

### 3 O URBANO E O DIREITO À CIDADE: LEFEBVRE, CASTELLS E HARVEY

Marx, que viveu o início da era industrial, considerava a urbanização como tema secundário ao da industrialização. Mas Lefebvre<sup>28</sup>, vivendo o momento por ele denominado de zona crítica (ou sociedade burocrática de consumo dirigido), no período compreendido entre a “cidade industrial” e a “cidade urbana”, pôde atualizar o pensamento de Marx. De acordo com Lefebvre, urbanização e industrialização formam um binômio inseparável, um duplo processo em que um não ocorre sem o outro. E a urbanização não é simplesmente um produto da industrialização, mas, ao contrário, seu fim: a produção e a industrialização têm como finalidade produzir a urbanização não somente no sentido do espaço construído e adensado típico das cidades, mas também no intuito de produzir um modo de vida. Esse pode tanto corresponder à vida dominada pelo capital, que chamaremos neste trabalho de “vida urbanizada”, quanto à “vida urbana”, reapropriada, que surge com a superação do capitalismo. Considerando, então, o desenvolvimento do conceito em estudo neste trabalho, é o modo de vida produzido que justifica a industrialização, e não o contrário.

Em um primeiro momento, avaliaremos essa atualização do conceito pelo “negativo”, pela produção da “vida urbanizada”, ou seja, pela impossibilidade de realização da *Verdadeira Democracia*.

De acordo com Lefebvre, desde o início da industrialização, a sociedade foi gradativamente se urbanizando, formando o tecido urbano (espécie de rede de malhas desiguais, em que, por entre seus fios, escapam setores, como lugarejos, aldeias ou regiões inteiras) e a vida urbanizada. Esse é um processo que se desenvolve tendencialmente para o total, o global, para a urbanização generalizada. Assim, mesmo que em algumas áreas sejam mantidos sinais de “ruralidade”, seu modo de vida vai sendo gradativamente alterado, “urbanizado”, definido pelas tramas reprodutivas do capital.

Harvey (2012) atualiza e especifica melhor esse pensamento de Lefebvre: se no início da era moderna foi a industrialização que produziu a urbanização, nos novos ciclos do capitalismo são outros fatores que assim o fazem – a industrialização mencionada por Lefebvre pode ser considerada, então, de forma genérica, como as formas de reprodução ampliada do capital.

---

<sup>28</sup> Consideramos, para a elaboração deste trabalho, LEFEBVRE (1990); (2008a); (2008b); (1968); (1989); (2006); (2008c); (1986); e (1991).

Castells (1983), diferentemente de Lefebvre e Harvey, considera a urbanização como mero resultado da “industrialização”, embora perceba também que o domínio da indústria não corresponde a “um fato tecnológico, mas a expressão da lógica capitalista que está na base da industrialização”<sup>29</sup>. O autor avalia, assim, que a urbanização não é uma “consequência mecânica” da industrialização, o que poderia ser verificado (na época em que escreveu seu livro) na acelerada urbanização dos países ditos subdesenvolvidos, que não apresentavam uma industrialização tão intensa quanto a dos países “desenvolvidos”. Com relação ao processo vivido pelos primeiros, o autor explica que

o processo de urbanização torna-se então a expressão, a nível de espaço, desta dinâmica social, isto é da penetração, pelo modo de produção capitalista historicamente formado nos países ocidentais do resto das formações sociais existentes, situadas a níveis diferentes do ponto de vista técnico, econômico e social, indo de culturas extremamente complexas como as da China ou da Índia, às organizações de base tribal, particularmente vigorosas na África Central<sup>30</sup>.

O autor considera, então, a urbanização apenas como consequência do desenvolvimento do modo de produção capitalista e não como sentido e finalidade da reprodução ampliada do capital. Essa consideração baseia-se no entendimento do autor de que há dois sentidos distintos para o termo “urbanização”: “1. Concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade. 2. Difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado ‘cultura urbana’”<sup>31</sup>. Castells fundamenta suas análises no primeiro sentido, por considerar que o segundo é “uma confusão ideológica e tem por finalidade: fazer corresponderem formas ecológicas e um conteúdo cultural; sugerir uma ideologia da produção de valores sociais a partir de um fenômeno ‘natural’ de densificação e de heterogeneidades sociais”<sup>32</sup>.

Assim, apesar de verificar que a urbanização foi se estendendo globalmente, acredita não fazer sentido se falar em “urbanização generalizada”, por essa consideração pressupor a distinção entre rural e urbano, o que não se aplica mais ao modo de produção vigente. Se, antes da dominação do capitalismo, o antagonismo entre cidade e campo representava uma contradição profunda da separação entre trabalho manual e intelectual,

---

<sup>29</sup> CASTELLS, 1983, p.23.

<sup>30</sup> CASTELLS, 1983, p.60.

<sup>31</sup> CASTELLS, 1983, p.16.

<sup>32</sup> CASTELLS, 1983, p.24.

na fase monopolista do capitalismo formou-se uma identidade de interesses sociais entre o capital industrial e o agrícola. As chamadas contradições entre cidade e campo tornaram-se, então, secundárias, apenas diferenças entre setores produtivos ou frações do capital. Como no capitalismo monopolista os espaços de produção e de consumo estão imbricados, de forma que não se separam em espaços definidos, a contradição principal passou a se referir ao desenvolvimento desigual entre regiões, em substituição à antiga contradição entre rural e urbano.

Além disso, segundo o autor, a “urbanização generalizada” corresponde a uma hipótese empiricamente falsa, o que poderia ser verificado, por exemplo, por dados estatísticos que comprovavam (na época em que escreveu seu livro) o movimento de população das cidades para os campos na China. Outro exemplo advinha da análise de uma megalópole nos Estados Unidos localizada na costa nordeste, que se estendia de New Hampshire a Virgínia. As ocupações dessa região

não formam um tecido urbano ininterrupto e sim um sistema de relações que engloba zonas rurais, florestas e lugares turísticos, pontos de concentração industrial, zonas de forte densidade urbana, ‘subúrbios’ extremamente extensos, atravessados por uma rede complexa de vias intra e interurbana. Com efeito, a população concentra-se sobre um pouco mais de 20% da superfície da megalópole; o que mostra bem que não se trata de uma urbanização generalizada, mas de uma difusão do habitat e das atividades segundo uma lógica pouco dependente da contigüidade e intimamente ligada ao funcionamento econômico e, especialmente às atividades de gestão<sup>33</sup>.

A análise de Castells demonstra, em realidade, seu entendimento quanto ao papel do espaço no desenvolvimento do capitalismo, que difere da compreensão de Lefebvre e de Harvey. Como mencionado, Castells baseia sua análise na compreensão do “urbano” em termos de concentração populacional e de forma espacial socialmente produzida. Para o autor, toda sociedade concreta e toda forma social, incluindo o espaço, correspondem à articulação histórica de vários modos de produção, que são combinações entre os sistemas de práticas fundamentais da estrutura social: econômico, político-institucional e ideológico. Assim, o espaço é expressão da estrutura social, produto dos sistemas das práticas fundamentais dessa estrutura e das práticas sociais. Ele não é como

---

<sup>33</sup> CASTELLS, 1983, p.37.

um papel em branco, e sim “a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica”<sup>34</sup>.

Dessa forma, o autor considera que “não existe teoria específica do espaço, mas simplesmente desdobramento e especificação da teoria da estrutura social, para prestar conta das características de uma *forma social* particular, o espaço, e de sua articulação a outras formas e processos dados historicamente”<sup>35</sup>. Assim, para se analisar o espaço e o processo de urbanização, deve-se utilizar das mesmas instâncias de análise da estrutura social de um modo de produção, ou seja, “dos sistemas de práticas fundamentais da estrutura social” mencionados. Cada um dos três sistemas é representado no espaço de uma forma diferente: o sistema econômico se expressa pela dialética entre a produção (conjunto de atividades produtoras de bens, serviços e informações) e o consumo (conjunto de atividades relativas à apropriação social, individual e coletiva do produto), além da troca (transferências entre produção e consumo, no interior de cada um desses elementos); enquanto o elemento “não trabalho” não tem expressão espacial específica. O sistema político-institucional se mostra espacialmente pela divisão do espaço (como em comunas, aglomerados) e pela ação das instituições que regulam e dominam os elementos do sistema econômico sobre a organização econômica desse espaço (sistema de gestão). O sistema ideológico marca o espaço com uma rede de signos que o organiza e cujos significados têm conteúdos ideológicos. Quanto às práticas sociais, apesar da ação dos seres humanos poder reagir sobre a própria estrutura que lhe deu forma, ela não ocorre pela consciência das pessoas, mas pela especificidade das combinações de suas práticas, determinada, por sua vez, pelo estado da estrutura.

No modo de produção capitalista, a divisão econômica do espaço organiza cada elemento do processo de produção (força de trabalho e reprodução da força de trabalho, meios de produção e reprodução dos meios de produção), além da gestão do processo de trabalho e do processo de circulação do capital. Tanto a gestão quanto a circulação do capital tendem à movimentação em escala mundial, ou seja, à eliminação tendencial do espaço e à supervalorização do tempo (é necessário cada vez maior velocidade no processo). Em relação aos elementos do processo de produção, os meios de produção se organizam diferencialmente entre regiões e unidades produtivas, segundo um ritmo diferencial

---

<sup>34</sup> CASTELLS, 1983, p.146.

<sup>35</sup> CASTELLS, 1983, p.158, grifos do autor.



relacionado aos interesses do capital. Assim, as questões de produção são mais afetas à problemática regional ou nacional. Já a organização espacial da reprodução da força de trabalho é formada por unidades urbanas, isto é, por conjuntos de habitações com seus serviços correspondentes. A unidade urbana é a unidade da cotidianidade, “o espaço cotidiano de uma fração delimitada da força de trabalho”<sup>36</sup>. Assim, são as questões relativas à especificidade espacial dos processos de reprodução da força de trabalho as mais concernentes à problemática urbana.

O autor utiliza então o termo “sistema urbano” para designar “a articulação específica das instâncias de uma estrutura social no interior de uma unidade (espacial) de reprodução da força de trabalho”<sup>37</sup>; nele encontram-se as relações entre os elementos já mencionados dos três sistemas de práticas da estrutura social. Mas, o fato do processo de reprodução da força de trabalho ter suas especificidades não faz com que ele seja independente do conjunto da estrutura social; pelo contrário, ele é estruturado pela contradição entre as classes. É a estruturação interna do processo de reprodução coletiva da força de trabalho (com a articulação das instâncias econômica, política e ideológica) que é chamada de “estrutura urbana”.

Com relação aos centros urbanos, esses existem como resultado de um processo social de organização do espaço urbano, sendo, portanto, produtos da sociedade. A concentração das funções que definem um centro deve ser entendida somente como consequência do processo de expansão urbana segundo a lei do mercado, sendo que a noção sociológica de centro (ou de espaço) exprime mais um conteúdo que uma forma. Utilizando os três sistemas para análise, no nível econômico, os centros podem ser considerados como intermediários entre os processos de produção e de consumo na cidade. No nível político-institucional, eles correspondem aos pontos fortes dos aparelhos de Estado. E, no nível ideológico, os centros são a espacialização dos signos que formam o eixo do sistema simbólico e também local de articulação dos diferentes modos de relações sociais (CASTELLS, 1983).

Lefebvre, ao contrário de Castells, considera o espaço (social) não como mero produto do modo de produção, mas como produto e produtor das relações sociais. Isso porque o espaço é elemento que faz parte da produção, da organização, dos fluxos e da

---

<sup>36</sup> CASTELLS, 1983, p.474.

<sup>37</sup> CASTELLS, 1983, p.288.

reprodução. É nele que os diversos elementos do capitalismo se aglutinam e se organizam, sendo ele produzido pelo capitalismo, mas também elemento que intervém em todos os níveis desse: nas forças produtivas, na organização do trabalho, nas relações de propriedade, nas instituições e nas ideologias. O espaço urbano é, ao mesmo tempo, dado (pela natureza) e produzido (histórica e socialmente), mas o espaço produzido tende a predominar cada vez mais sobre o espaço dado.

A cidade atual é, então, resultado e elemento fundamental do sistema capitalista. É ela que possibilita, por exemplo, os fatores de aglomeração, de concorrência, de monopólio, de reserva de mão-de-obra e de consumo. Além disso, as técnicas utilizadas no ordenamento de seu território contribuem com, ou propiciam, o processo que luta contra a obsolescência lenta dos produtos e a rotação lenta do capital. Essas técnicas incluem a construção e a destruição inúteis de edificações e bens na cidade (acrescentamos: até mesmo de cidades inteiras).

Harvey (2012) apresenta uma interpretação próxima à de Lefebvre. Segundo o autor, há uma estreita ligação entre o desenvolvimento do capitalismo e urbanização. Assim, quando o capitalismo começava ainda a se anunciar, as cidades existiam devido à concentração da produção de excedente, que geralmente se encontrava nas mãos de um pequeno grupo. Com o advento do capitalismo, essa situação se manteve, ainda que com uma dinâmica diferente. Esse modo de produção, que sobrevive e se reproduz de maneira ampliada na busca perpétua pela produção de excedente, em toda a sua história teve a urbanização como elemento-chave de apropriação da mais-valia do trabalho pelo capital.

À medida que o capitalismo foi se desenvolvendo, a produção do espaço e os monopólios espaciais foram se tornando elementos integrantes e cada vez mais importantes nas dinâmicas da acumulação do capital. Devido aos longos períodos de trabalho e à longa vida útil da maioria dos investimentos no ambiente construído, o processo de urbanização assumiu uma função específica nessas dinâmicas de acumulação: absorver condições de superacumulação. Assim, no capitalismo, se está sempre produzindo a mais-valia que é requerida pela urbanização, ao mesmo tempo em que essa se mantém absorvendo o excedente produzido no capitalismo. Mas, exatamente por causa desses períodos longos (que criam demandas fictícias), a urbanização precisa, para seu funcionamento, de uma combinação com o capital financeiro e com o Estado. E, por ser especulativa a longo prazo, sempre pode contribuir para a repetição das condições que inicialmente ajudou a absorver,

em uma data futura e em uma escala maior. Daí o caráter propenso a crises dos investimentos urbanos e de outras formas de infraestrutura física (ferrovias transcontinentais, rodovias, barragens etc.).

Muitas das centenas de crises financeiras que ocorreram no mundo todo (especialmente após a crise de 1973) foram causadas por questões imobiliárias ou de desenvolvimento urbano, ainda que a maioria dos economistas insista em manter o foco de suas análises na macroeconomia. Esses analistas tratam os processos de desenvolvimento regional e de construção de cidades, por exemplo, como mero resultado, no solo, dos processos de larga escala, como se esses últimos não fossem afetados pelo que é produzido. Essas ponderações não consideram a relação direta dos fluxos de especulação financeira com as oscilações do mercado imobiliário, nem as consequências dessas últimas sobre a macroeconomia. Desconsideram ainda que o peso do mercado imobiliário numa dada economia é diretamente proporcional ao potencial de surgirem macrocrises advindas do financiamento e do investimento no ambiente construído.

Reforçando a importância do espaço na sobrevivência e no desenvolvimento do capitalismo, Harvey apresenta, além dos fatores mencionados, análises quanto à inserção de elementos “culturais” ou “urbanos”, nomeados por ele de “bens comuns”, nas dinâmicas de acumulação do capital. Segundo o autor, bens comuns não são sinônimos de bens e espaços públicos, administrados pelo Estado: um bem público pode se tornar um bem comum quando grupos sociais se apropriam dele, o protegem e o desenvolvem para benefício coletivo. Assim, as ruas, por exemplo, são um espaço público que, pela ação social de movimentos revolucionários, se tornaram um bem comum. Por outro lado, um bem comum, mesmo não sendo originalmente uma mercadoria, pode sempre ser mercantilizado. As ruas, que se tornaram bens comuns, locais de sociabilidade, o deixam de ser quando passam a dar lugar aos automóveis, por exemplo, ou quando há projetos para esses locais que têm por objetivo retomar essa sociabilidade, mas que abrem espaço para sua comercialização, ou se já são desenhados com esse objetivo. Outro exemplo é a comercialização e a retirada de renda de monopólio da ambiência e da atratividade de uma cidade que, originalmente, correspondem a um bem comum.

A acumulação individual do capital, quando não regulada, sempre ameaça destruir os dois recursos básicos dos bens comuns: trabalho e terra (considerando que a terra urbanizada é também um produto do trabalho coletivo). A urbanização pode ser

considerada, então, como a incessante apropriação e destruição dos bens comuns (que são constantemente produzidos) pelos interesses privados. Assim, a urbanização capitalista tende sempre a destruir a cidade como um bem comum social, político e habitável (HARVEY, 2012).

Para Lefebvre, no processo de urbanização, a vida foi se tornando, aos poucos, controlada e padronizada pela reprodução ampliada do capital. No início do capitalismo, a produção ocorria ao acaso, para atender às necessidades de um mercado aleatório. Gradativamente, essa relação foi se invertendo, de modo que a produção passou a definir as necessidades do mercado (de consumo), que variam ao longo do tempo e dos ciclos da acumulação do capital. Assim como as necessidades passaram a ser definidas pela produção, a vida cotidiana como um todo foi sendo determinada por esse sistema, deixando de estar relacionada à espontaneidade e à predominância do valor de uso, para ser gradativamente moldada e programada pelo valor de troca. A “vida cotidiana” passou a ser o “cotidiano”, a vida dominada, pré-determinada e reduzida à “cotidianidade”, ou seja, a repetições<sup>38</sup>.

Para essa dominação, o espaço também foi instrumentalizado: por meio da sua ordenação, definem-se os locais de moradia para cada uma das classes ou frações da sociedade e também os locais destinados a cada função da vida. Os locais de moradia de cada classe tendem para a homogeneização, para a padronização das formas de morar e de viver. Ao mesmo tempo, produzem-se os espaços da heterotopia, distintos dessa massa uniforme, que proporcionam uma hierarquização. Os centros das cidades, antes políticos ou comerciais, tornaram-se centros de consumo, centros de decisão e de dominação da periferia que os cerca. As distâncias entraram também no mercado financeiro: a partir desses centros, das distâncias a eles, definem-se, artificialmente, os valores de cada lugar. Conseqüentemente, por meio do espaço, estabelece-se a segregação das classes sociais não dominantes; definem-se o lugar e o tempo destinados a cada classe – o tempo gasto para se chegar a cada local, o tempo “morto” nos deslocamentos, o tempo livre; e definem-se as possibilidades de acesso que cada fração de classe tem aos centros, aos diversos locais e

---

<sup>38</sup> Lefebvre explica esses termos da seguinte forma: “quanto à vida cotidiana, digamos apenas que ela sempre existiu, porém impregnada de valores, de ritos, de mitos. A palavra ‘cotidiano’ designa a entrada dessa vida cotidiana na modernidade: o cotidiano enquanto objeto de uma programação cujo desenrolar é comandado pelo mercado, pelo sistema de equivalências, pelo marketing e a publicidade. Quanto ao conceito de ‘cotidianidade’, ele ressalta o que é homogêneo, repetitivo, fragmentário na vida cotidiana: os mesmos gestos, os mesmos trajetos...” (Cf. LEFEBVRE, 1989, p.133-134).

funções da vida urbanizada. Assim, o espaço não tem importância para o desenvolvimento do capitalismo somente no sentido de organizar e promover a produção. Ele é importante também para o desenvolvimento dos processos de segregação, de fragmentação e de hierarquização, fundamentais para a produção da vida urbanizada.

Atingindo-se a vida urbanizada, concretiza-se a “sociedade burocrática de consumo dirigido”, caracterizada pela generalização do valor de troca e pela dominação da vida, em seus vários aspectos, pelo processo de reprodução ampliada do capital. As necessidades do desenvolvimento do capitalismo passam a definir não somente a forma de produção, mas também o que deve ser produzido e consumido, o modo de morar, de agir, de pensar, de lidar com o corpo, com o espaço, com o tempo, com o outro. Para tudo há um motivo, um destino, uma função, um espaço e um tempo determinados: a vida passa a ser linear. O tempo e o espaço têm funções definidas, pré-determinadas: trabalho, transporte, vida privada. Esse processo dominou os “setores” da vida que existiam independentes dele e foi também criando setores novos, como os lazeres, a cultura, a arte e a urbanização.

Essa dominação, que se pretende global, só ocorre porque o processo de produção do cotidiano gera uma alienação profunda, necessária ao funcionamento desse sistema. Ela cria uma lógica própria, uma linguagem, um mundo. E isso só é possível porque o imaginário também é um fato social. Na ideologia do consumo e no próprio consumo, os signos têm um papel cada vez mais importante: embutidos nos objetos, são consumidos signos da felicidade, da satisfação, do poder, da riqueza, da ciência, da técnica. A ideologia tem, então, o papel de mediação entre a produção e o consumo. Ela pode ser considerada uma maneira de produzir, no sentido amplo do termo: por meio dela se produzem necessidades e relações sociais e se define como repartir os recursos da sociedade. Sem a ideologia, a burguesia dominante, vitoriosa, não conseguiria manter afastada a possibilidade das revoltas e das revoluções das outras classes; ela possibilita que ocorram as alterações das relações de produção que, de tempos em tempos, se fazem necessárias para a manutenção dos privilégios e do poder das classes dominantes (LEFEBVRE).

Harvey (2012) acrescenta que, para que ocorra essa alienação, são utilizados *slogans*, como a “liberdade”, que seria garantida pelos direitos de propriedade privada e pelo livre comércio. No entanto, essa corresponde, na verdade, à liberdade, da classe dominante, de explorar o trabalho alheio e de realizar a despossessão dos bens comuns

Essas ações são realizadas sob a ilusão da liberdade de expressão, que esconde a natureza real de seus projetos e os aparatos repressivos dos quais se utiliza.

A urbanização voltada para o capital pressupõe, então, a capacidade da classe capitalista de dominar o processo urbano, ou seja, de comandar os aparatos do Estado (especialmente a administração das condições sociais e de infraestruturas territoriais), bem como populações inteiras. A dominação das populações inclui seu estilo de vida, seu poder de trabalho, seus valores culturais e políticos e também sua concepção de mundo (HARVEY, 2012).

Podemos observar, assim, que Lefebvre questionava os princípios vigentes no marxismo de sua época, que considerava o espaço, a ideologia e o cotidiano como elementos da superestrutura, meros reflexos da base econômica. Para o autor, ao contrário, todos os elementos da estrutura social dependem uns dos outros, formando um sistema unitário que intenciona dominar toda a vida. Assim, o espaço é produto e, ao mesmo tempo, produtor de relações sociais. Harvey apresenta uma análise próxima à de Lefebvre, aprofundando e detalhando as análises desse autor, demonstrando com mais clareza os processos de desenvolvimento das tramas reprodutivas do capital. Castells, mais vinculado ao marxismo dominante dessa época, considerava que Lefebvre não teria trazido nada de novo no que se refere ao estudo do espaço ou ao que se chama institucionalmente de urbano. Isso porque suas análises apresentariam erros teóricos e históricos, baseando-se na forma (o espaço) para definir o conteúdo (um modo de vida). Essa interpretação de Castells demonstra com mais clareza seu vínculo ao marxismo vigente, que não aceitava uma interpretação mais ampla, ou a atualização, dos escritos de Marx.

Apresentada a atualização do conceito de *Verdadeira Democracia* no sentido “negativo”, podemos agora demonstrar a atualização desse conceito no sentido “positivo”, da realização do *Urbano*.

Como afirmado anteriormente, se a reprodução ampliada do capital tem como finalidade a urbanização, entendida como produção da vida urbanizada, dominada pelo capital, ela também o tem no sentido de produção da vida urbana, reapropriada pelo ser humano, no sentido individual e genérico, com a superação do capitalismo. Para Lefebvre, o *Urbano* (ou a sociedade urbana, ou o fenômeno urbano) corresponde à urbanização completa da sociedade, no sentido de produzir a vida urbana. Ele é o vir-a-ser, a virtualidade da sociedade atual.

O conceito de *Urbano* não tem um conteúdo fixo, mas dinâmico, e engloba vários elementos: a apropriação (do tempo e do espaço), a espontaneidade, a obra (em substituição ao produto), a predominância do valor de uso (em substituição ao valor de troca). O *Urbano* se identifica também com a fruição, que substitui a “necessidade” do período agrário e o “trabalho” do período industrial<sup>39</sup>. As diferenças passam a ser conhecidas e reconhecidas e ganham significados. O espaço-tempo se torna diferencial, em oposição ao espaço-tempo cíclico da era agrária e ao espaço-tempo homogêneo da era industrial. No *Urbano*, o desenvolvimento social prevalece sobre o crescimento econômico e predominam as necessidades sociais, ou seja, socialmente construídas, ao invés das necessidades individuais motivadas pelo consumo.

No entanto, o essencial do *Urbano* reside na centralidade, que pode ocorrer em qualquer ponto. Ela não é uma centralidade fixa, mas provisória. Isso porque, no movimento de realização do *Urbano*, a concentração sempre se enfraquece e se rompe, necessitando de outro centro. “Esse movimento, produzido pelo urbano, produz, por sua vez, o urbano. A criação se interrompe, mas, por sua vez, para criar”<sup>40</sup>.

Em consonância com a centralidade, essencial e provisória no *Urbano*, a forma do conceito é a do encontro, da reunião, da simultaneidade (de todos os elementos da vida social). Ela inclui também os conflitos, opondo-se, dessa maneira, à segregação, que evita os atritos e as divergências. Assim, o *Urbano* não é harmonioso. E essa forma substitui as formas dos momentos anteriores, da cidade produzida pelos modos de produção que precederam o *Urbano*, englobando-as como momentos históricos. Enfim,

o urbano tornar-se-ia o lugar de uma democracia cada vez mais direta, o cidadão-cidadino-usuário participando de maneira cada vez mais próxima de todos os momentos da realização. Do que? De uma vida social diferente: de uma sociedade civil fundada não em abstrações, mas no espaço e no tempo tais como ‘vividos’<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> A cada um dos períodos da sociedade anteriormente mencionados (Cf. nota 19), Lefebvre atribui uma caracterização. Assim, no período agrário, predomina a noção de necessidade, por esse corresponder a um momento de “produção limitada, submetida à ‘natureza’, atravessado por catástrofes e fome, domínio da escassez”. O período industrial é caracterizado pelo trabalho, ou seja, é um momento “produtivo até fetichizar a produtividade, devastando a natureza, inclusive aquela que vive ou sobrevive no ‘ser humano’”. Já a sociedade urbana seria caracterizada pela fruição (Cf. LEFEBVRE, 2008c, p.38).

<sup>40</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.109.

<sup>41</sup> LEFEBVRE, 1986, p.12.

Harvey (2012) também aborda alguns desses elementos do conceito analisados por Lefebvre ao versar sobre o bem comum. De acordo com o autor, um movimento que busque a realização do *Urbano* tem que tomar como um de seus princípios fundamentais fazer com que os bens comuns prevaleçam sobre os interesses privados. Assim, deve haver o princípio de que a relação entre o grupo social e aquele aspecto do ambiente tratado como bem comum deve ser coletiva e não mercantilizada. O bem comum deve ser considerado como parte de uma relação social dinâmica entre esse grupo social e os outros aspectos de seu ambiente social e físico (existente ou a ser criado). Essas características se opõem ao bem comum criado como um tipo particular de coisa ou de processo social dentro da lógica de mercado, ainda que ele termine indiretamente melhorando a renda do grupo social que o cria ou demanda.

Associado ao conceito de *Urbano*, Lefebvre apresenta também o *Direito à Cidade*:

“o *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada”<sup>42</sup>, “à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.”<sup>43</sup>.

Assim, o *Direito à Cidade* não se refere a um direito no sentido jurídico, mas no sentido prático de apropriação coletiva do espaço e da vida, e engloba vários outros direitos: à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitar e ao habitat, à obra (atividade criadora) e à apropriação (diferente do direito à propriedade), ao uso da centralidade e de não ser excluído dela. O *Direito à Cidade* pode ser considerado, ainda, como o aspecto político do *Urbano*. Ele não se insere entre os direitos do ser humano (como direito à educação e à saúde, por exemplo), mas entre os direitos do cidadão, do homem como membro de uma comunidade política. Ele inclui o direito de participar ativamente no controle, na definição, na criação dos tempos e espaços da cidade, na gestão e na vida social dessa cidade.

---

<sup>42</sup> LEFEBVRE, 2008a, p.116-117, grifos do autor.

<sup>43</sup> LEFEBVRE, 2008a, p.143, grifo do autor.



Para Lefebvre, o *Direito à Cidade* representa “um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte”<sup>44</sup>, ou seja, ele é tanto estratégia para se atingir o *Urbano* como parte de sua realização.

Harvey (2012) também se apropria do termo *Direito à Cidade*, buscando desenvolver o conceito de Lefebvre. No entanto, observamos divergências no entendimento do que esse termo significa para os dois autores. Para Harvey, o *Direito à Cidade* corresponde a um direito coletivo que vai além do acesso aos recursos que a cidade oferece; ele é o direito de reinventar a cidade de acordo com o desejo comum. O *Direito à Cidade* corresponde, então, a um exercício de poder coletivo sobre o processo de urbanização e sobre as formas como as pessoas e as cidades são feitas e refeitas, o que significa um controle mais democrático sobre a destinação do excedente produzido. O autor considera, então, o *Direito à Cidade* como um caminho para o movimento revolucionário de superação do capitalismo, mas nunca um fim em si mesmo. Apesar de assim estar registrado em seus textos, consideramos que o entendimento do autor, pelo desenvolvimento de suas análises, encontra-se mais em uma reivindicação de justiça social, contrária às políticas neoliberais, do que em uma proposta revolucionária de superação do capitalismo, como demonstraremos adiante.

O *Direito à Cidade*, na concepção de Harvey, é um significante vazio e cheio de possibilidades imanentes. No entanto, esse aspecto não faz com que ele seja, necessariamente, irrelevante ou politicamente impotente; sua abrangência depende de quem se apropria dele e com qual significado o preenche: se com um conteúdo revolucionário ou reformista. Na concepção do autor, o *Direito à Cidade* existe hoje, mas seu significado tem sido dado por frações da classe burguesa. Esse direito encontra-se concentrado nas mãos dessa classe dominante (política e economicamente), que tem condições de desenhar a cidade de acordo com seus desejos e necessidades particulares.

O entendimento de Harvey se aproxima, então, ao de Lefebvre em relação à compreensão do *Direito à Cidade* como elemento político e também como reapropriação da cidade. No entanto, Harvey se limita a considerar que o *Direito à Cidade* corresponde à apropriação do excedente produzido, desconsiderando a necessidade, muito enfatizada por Lefebvre, de redirecionamento também da produção, dessa passar a ser definida pelas

---

<sup>44</sup> LEFEBVRE, 2008a, p.143.

necessidades socialmente construídas, deixando de ser definidora dessas necessidades. O *Direito à Cidade* para Lefebvre inclui essencialmente redefinir a produção, o que e como produzir, substituindo a predominância do crescimento (econômico) pelo desenvolvimento (social).

Consideramos ainda que, quando Lefebvre menciona que o *Urbano* (e também o *Direito à Cidade*) não tem um conteúdo fixo, significa que não há uma fórmula pronta para seu desenvolvimento: ele precisará ser construído ao longo de seu percurso. Não significa, portanto, como mencionado por Harvey, que caiba nele qualquer conteúdo, dependendo de quem o nomeie ou tenha poder sobre ele. Essa consideração de Harvey contribui para ampliar a tão disseminada banalização do conceito, mencionada por Souza (2010b) e Limonad e Monte-Mór (2011).

Além disso, Harvey não imprime a devida importância a outro elemento definidor do *Urbano* e do *Direito à Cidade* defendido por Lefebvre, a de não haver diferenciação entre um grupo que domina e centraliza e outro que é segregado e excluído das decisões. Ao contrário, no *Direito à Cidade* estão presentes a reunião (de todos), a centralidade e o direito à diferença. Assim, não podemos considerá-lo como existente se é exercido por um grupo de “iguais”, por uma parte da sociedade. E, abarcando o direito ao conflito, ele também não pode existir onde prevalece o consenso artificial. Além disso, nele está incluída a reapropriação da vida cotidiana e a possibilidade de usufruir das relações sociais construídas na vida urbana, da vida livre das coações impostas pela reprodução ampliada do capital. Como o próprio Harvey afirma, os problemas advindos da sociedade capitalista são sistemáticos e não individuais: estamos todos sob domínio desse sistema. Complementamos que a burguesia, mesmo determinando os rumos da produção e do uso de seu excedente, não se encontra fora desse sistema coator. Ela também tem suas possibilidades humanas reduzidas e pré-determinadas.

Assim, não consideramos que o *Direito à Cidade* exista hoje e esteja concentrado nas mãos de uma classe ou fração de classe, porque corresponderia à redução do significado desse direito. A revolução precisa ser global, no sentido de ocorrer em todos os lugares do planeta e também de abarcar todos os elementos da vida e da sociedade, superando o modo de produção capitalista.

Como mencionado, Marx considerava que as possibilidades de superação do capitalismo adviriam de suas próprias contradições; assim também ocorre com a atualização

do conceito realizada por Lefebvre. Segundo este autor, Lefebvre, no momento atual, em que o espaço e a vida encontram-se dominados pelo capital, há também a virtualidade do *Urbano*, do espaço diferencial, que surge das contradições e das fissuras do espaço abstrato. Isso acontece porque “efetivamente, mesmo o neo-capitalismo ou capitalismo de organizações, mesmo os planejadores e programadores tecnocráticos não produzem um espaço com pleno e inteiro conhecimento das causas, efeitos, razões e implicações”<sup>45</sup>. A dominação completa não consegue de fato se realizar, porque surgem sempre novas contradições do espaço. Há, por exemplo, a contradição entre a capacidade técnica de tratar o espaço globalmente e a repartição do espaço para a venda e a troca. Há também a contradição entre o efêmero e os fluxos, de um lado, e as fixidades e as estabilidades (as instituições, a burocracia, os centros, a propriedade do solo) de outro. Além disso, por mais que o capital procure dominar a vida em todos os seus aspectos, inclusive reduzindo a vida cotidiana à cotidianidade, no espaço vivido (onde está o cotidiano e o simbólico) permanecem as paixões, o centro afetivo e as experiências vividas, o que pode se tornar ameaçador ao sistema dominante. O espaço vivido tem, em si, o germe do espaço diferencial: “quando as pessoas, numa sociedade (...), não podem mais continuar a viver sua cotidianidade, então começa uma revolução. Só então. Enquanto puderem viver o cotidiano, as antigas relações se reconstituem”<sup>46</sup>.

Harvey (2012) atribui sentido próximo ao papel do cotidiano na realização do *Urbano*. De acordo com o autor, a heterotopia (espaços sociais onde as trajetórias revolucionárias se alicerçam, por conterem as possibilidades de “algo diferente” acontecer) surge mais da forma como as pessoas sentem e dão sentido aos acontecimentos do seu dia a dia do que de um plano consciente. Assim, espaços heterotópicos podem ser criados em qualquer lugar, por meio das experiências diárias das pessoas. Segundo Harvey, a teoria lefebvriana considera que grupos heterotópicos podem avistar, ainda que por um breve momento, ações conjuntas com possibilidades de criar algo radicalmente diferente. Nesses momentos, as ações espontâneas podem se unir num momento de irrupção, iniciando o movimento revolucionário. No entanto, o autor considera não ser preciso esperar até a grande revolução para construir os espaços heterotópicos.

---

<sup>45</sup> LEFEBVRE, 2006, p.64.

<sup>46</sup> LEFEBVRE, 1991, p.39.

Castells (1983), por sua vez, considera absoluta inversão de sentido pressupor que a mudança da sociedade deva ocorrer pela transformação do cotidiano. Para o autor, a mudança deve ocorrer na base, que define o cotidiano, ou seja, na estrutura econômica da sociedade. E considera, ainda, que Lefebvre orientou seu pensamento de uma “*análise marxista do fenômeno urbano*” para uma “*teorização urbanística da problemática marxista*”<sup>47</sup>. O grande problema visualizado por Castells é que o termo “urbano” utilizado por Lefebvre

não é inocente; ele sugere a hipótese de uma produção de um conteúdo social (o urbano) por uma forma trans-histórica (a cidade) e, além disso, ele exprime toda uma concepção geral da produção das relações sociais, quer dizer, em definitivo, uma teoria da mudança social, *uma teoria da revolução*. Pois ‘o urbano’ não é apenas uma utopia libertária; tem um conteúdo relativamente preciso no pensamento de Lefebvre: trata-se da *centralidade*, ou melhor ainda, da *simultaneidade, do agrupamento*<sup>48</sup>.

Assim, para Castells, Lefebvre se utiliza de uma “dialética das formas” e negligencia a análise de seus conteúdos.

Lefebvre realmente apresenta uma atualização da Revolução pensada por Marx, apesar de não considerarmos que o autor se utilize de uma “dialética das formas”, nem sugira que um conteúdo seja produzido por uma forma, como avaliado por Castells. De acordo com Lefebvre, para que o *Urbano* possa ocorrer, são importantes os movimentos que visam à tomada de poder pelo povo, que precisam passar pelo espaço do planeta inteiro. É necessário que ocorra a Revolução, a Revolução Urbana. Essa corresponde ao

conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à *sociedade urbana* passará ao primeiro plano<sup>49</sup>.

Ainda segundo o autor, esse processo de transição para o *Urbano* não deve ter como foco interromper o crescimento econômico ou repartir melhor seus produtos, nem deve significar a volta à sociedade das penúrias ou a manutenção da sociedade produtivista.

---

<sup>47</sup> CASTELLS, 1983, p.114, grifos do autor.

<sup>48</sup> CASTELLS, 1983, p.117, grifos do autor.

<sup>49</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.16-17, grifos do autor.

Ao contrário, deve orientar a produção em direção ao desenvolvimento social qualitativo e o crescimento em direção à sociedade urbana. Ou seja, deve orientar a produção para o atendimento das necessidades da sociedade urbana, a serem definidas gradualmente, ao longo do processo. Isso significa substituir a planificação econômica pela planificação social. Dessa forma, apesar de Castells não ter assim compreendido a elaboração de Lefebvre, o *Urbano* tem estratégias que ambicionam a redefinição também da “base econômica” e não somente do espaço “físico” ou “social”.

Nas estratégias em direção ao *Urbano*, há, por um lado, os preceitos positivos: o *Urbano* substitui o contrato pelo costume e pelo uso; permite a reapropriação pelo ser humano de suas condições no tempo, no espaço e nos objetos; pressupõe a autogestão estendida da produção e das empresas (o político substituindo o Estado); e a apropriação do espaço. Por outro lado, há os preceitos negativos: romper as barreiras que impedem de se ver o *Urbano*; acabar com todas as separações e segregações; destruir os obstáculos que reduzem as diferenças a particularidades distintas; suprimir a propriedade privada do solo, socializando-o (LEFEBVRE).

Harvey (2012) também considera necessária a definição de estratégias para que a revolução urbana aconteça e procura encontrar as condições para sua realização. Assim, o autor considera ser necessário reavaliar as estratégias anticapitalistas tanto do passado quanto as em andamento, pois já há várias experiências repletas de possibilidades alternativas. A partir dessas análises, é importante definir quais estratégias devem ser realizadas, onde e por quem. Além disso, há que se definir quais os princípios e as práticas organizacionais mais adequados para serem utilizados em cada tipo de batalha a ser enfrentada. As soluções propostas devem apresentar saídas para as três questões expostas a seguir.

A primeira refere-se a dois aspectos complementares de um mesmo processo: o empobrecimento de grande parte da população mundial, juntamente com a frustração do potencial de desenvolvimento das capacidades humanas e dos poderes criativos, por um lado, e a acumulação global de riqueza, por outro. Assim, as organizações que têm como objetivo exterminar ou minimizar a pobreza, precisam se comprometer com políticas antirriqueza e com a construção de relações sociais alternativas com as frações de classe dominantes no capitalismo.

A segunda questão relaciona-se com os perigos iminentes das degradações ambientais e das transformações ecológicas, que já ultrapassaram os limites aceitáveis. Nesse caso, são necessárias, além de alternativas tecnológicas, de mudanças substanciais no estilo de vida, incluindo transformações em termos de consumo, de produção e de organização institucional.

A terceira questão, que embasa as duas primeiras, refere-se à lei, socialmente construída, da acumulação ilimitada do capital. Acredita-se que o componente de crescimento é uma condição absoluta para que a acumulação e a reprodução do capital sejam contínuas. No entanto, o componente de crescimento é limitado e essa impossibilidade imanente está começando a se realizar. Assim, qualquer alternativa anticapitalista precisa abolir a relação da classe dominante que embasa esse crescimento incessante da produção e da realização do excedente, que produz a distribuição assimétrica de riqueza e de poder e que alimenta a crença no crescimento perpétuo do capital. Como consequência, deve ser extinta também a lei do valor capitalista que regula o mercado mundial.

Assim, a luta anticapitalista precisa encontrar uma alternativa social e política para a operação da lei do valor capitalista no mercado mundial e para a reorganização do processo de trabalho. Para lidar com essa questão, torna-se necessário o desenvolvimento de uma habilidade política e organizacional que seja alternativa e ampla, que compreenda a macroeconomia, para que possa mobilizar e controlar a organização da divisão internacional do trabalho e, ainda, as práticas e as relações de troca no mercado mundial. São necessárias, então, estratégias anticapitalistas globais e não somente baseadas em experiências de comunidades locais. O enfrentamento dessa questão é necessário devido a alguns motivos: ignorá-la aumentaria a vulnerabilidade social de algumas populações quanto às penúrias e às catástrofes naturais; a sobrevivência atualmente depende da disponibilidade de meios de produção sofisticados (como fontes de energia e tecnologias); e há bens comuns valiosos que, para serem mais bem preservados, precisam ser tratados em nível global (inclusive com seu cercamento em alguns casos). Além disso, não há como o socialismo, o comunismo ou o anarquismo ocorrer em uma cidade, devido à facilidade da força de repressão nessa escala (como ocorreu com a Comuna de Paris).

Segundo o autor, as iniciativas anticapitalistas locais, em especial os empreendimentos controlados por trabalhadores (as chamadas economias solidárias, os

sistemas de troca de economias locais e a formação de espaços autônomos), têm demonstrado limitações quanto a seu poder revolucionário, tanto pela inviabilidade de ocorrer em escala global, quanto por não conseguir sobreviver por muito tempo fora das leis capitalistas da competitividade. Como mencionado por Marx, a circulação do capital corresponde a três diferentes processos de circulação: o do dinheiro, o da produção e o das mercadorias. Nenhum desses processos consegue sobreviver sem os outros e, assim, unidades isoladas de produção controladas por seus trabalhadores dificilmente conseguem sobreviver frente ao sistema de crédito e ao ambiente financeiro. Desse modo, todos os empreendimentos inseridos numa economia capitalista estão sujeitos às leis da competição que, por sua vez, sustentam as leis capitalistas de produção e de realização de valor. Tomando como exemplo uma cooperativa de trabalhadores, se outro produtor consegue oferecer ao mercado um produto similar ao oferecido pela cooperativa com um custo menor, então há poucas alternativas para essa cooperativa não sair do mercado: ou ela adapta suas práticas de produção para aumentar a produtividade ou diminui seus custos em trabalhadores, bens intermediários e materiais. Ou seja, para sobreviver, essa cooperativa precisará, em algum momento, se assemelhar a seus competidores capitalistas, inclusive inserindo seus trabalhadores numa condição de exploração coletiva. Outra questão que se coloca nessa discussão é que,

se toda a sociedade fosse organizada como uma confederação de municipalidades autônomas, então o que iria prevenir o desenvolvimento da desigualdade em escala ampla, a injustiça entre comunidades e ainda a opressão de indivíduos que não moram em comunidades mais privilegiadas e poderosas?<sup>50</sup>

De acordo com Harvey, para se evitar a desigualdade, a injustiça e a opressão entre comunidades, mencionadas por Young, seria necessário se efetivar o consenso democrático, o que a experiência histórica demonstra ser pouco provável que aconteça voluntária e informalmente. Outra alternativa, mais possível de acontecer, corresponde à criação de uma estrutura de governança hierárquica, em que as autoridades mais altas promoveriam as transferências necessárias entre municipalidades, no intuito de equalização

---

<sup>50</sup> YOUNG, 1990 *apud* HARVEY, 2012, p.152. Tradução nossa. No original: "If the whole society were to be organized as a confederation of autonomous municipalities, then what would prevent the development of large-scale inequality and injustice among communities and thereby the oppression of individuals who do not live in the more privileged and more powerful communities?" (Cf. YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

das oportunidades e dos resultados. Nessa estrutura, os cidadãos seriam sujeitos democráticos com poderes de decisão em diferentes níveis. Essa alternativa resolveria também o gerenciamento das questões relacionadas às riquezas comuns, que se apresentam em escalas diversas e que demandam, assim, decisões democráticas realizadas nessas mesmas escalas. Mas o autor alerta que, em uma hierarquia desse tipo, devem ser utilizados mecanismos na prevenção de ditaduras e de autoritarismos.

Harvey considera que os movimentos de oposição à globalização neoliberal indicam alternativas possíveis. Esses movimentos eram, inicialmente, somente contrários à globalização, mas, a partir do Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre em 2001, tornaram-se mais “construtivos”. Eles não são completamente opostos à globalização, mas querem que ela ocorra de forma diferente da que tem acontecido.

Tanto movimentos desse tipo quanto os movimentos sociais urbanos geralmente ocorrem de modo fragmentado pelo mundo, apesar de, em várias ocasiões, o espírito de protesto e de revolta se espalhar contagiosamente por meio de redes urbanas. É improvável, no entanto, que “uma faísca sozinha irá acender uma fogueira”<sup>51</sup>, sendo necessário se instaurar um movimento mais sistemático, que se consolide em algum momento em um nível mais alto de generalidade. Os movimentos dispersos muitas vezes contribuem, ainda que com intenção contrária a essa, para reconstituir o neoliberalismo, ao limitarem suas ações a um reformismo parlamentar e constitucional.

A partir dessa constatação, o autor convida a imaginarmos conscientemente a construção de um movimento anticapitalista que ocorra em toda cidade. Assim, se os movimentos que lutam por sustentabilidade ambiental, incorporação cultural dos imigrantes ou por moradia estão presentes no mundo todo, é preciso que eles convirjam para um objetivo único: o de ganhar maior controle sobre os usos do excedente da produção e questionar quem deve comandar a conexão entre o excedente e a urbanização. Esses movimentos devem incentivar os cidadãos a buscarem um projeto de urbanização que seja totalmente diferente do modelo vigente, que é dominado pelos interesses de classe dos capitalistas. Para que isso ocorra, é necessário mobilizar as forças da cultura e da tradição política radical.

---

<sup>51</sup> HARVEY, 2012, p.22. Tradução nossa. No original: “a single spark will (...) spark a prairie fire”.



Se, por um lado, é problemático que a esquerda assuma a autonomia e o localismo como única estratégia (como tem acontecido), já que descentralização e autonomia local são veículos primários para produzir maiores desigualdades por meio da neoliberalização), por outro lado, essa mesma autonomia abre espaços para forças radicais plantarem as sementes de uma agenda mais revolucionária.

Assim, se as estratégias revolucionárias devem ter um caráter global, é no nível local que suas possibilidades se manifestam e é também nesse nível que o impulso revolucionário surge. A cidade é o local que concentra mais fortemente as condições para a produção e para a apropriação das rendas de monopólio, seja em termos de investimentos físicos ou de movimentos culturais. Ela é também o lugar onde as pessoas de todos os tipos e classes se misturam na produção do que é comum e onde sentem mais intensamente a perda da qualidade de vida e das possibilidades de se construir novas formas de relações sociais.

Assim, a vida urbana deve ser construída a partir do direito de se fazer uma cidade mais em conformidade com os desejos daqueles que a constroem e sustentam. Os bens comuns (em especial os bens comuns urbanos) não correspondem a algo que sempre existiu, mas a algo que é continuamente produzido. Essa produção de bens comuns apresenta uma abertura para a inscrição de novas possibilidades e de alternativas revolucionárias. Dentre essas possibilidades, encontra-se a apropriação, pelos movimentos revolucionários, da particularidade, da autenticidade e dos significados culturais e estéticos de da cidade. Essa apropriação contrapõe-se à ideia difundida de que autenticidade, criatividade e originalidade são produtos exclusivos da burguesia. Nesse aspecto, uma contradição que os movimentos têm que enfrentar é que essa estratégia pode facilmente se tornar política de identidade local, regional ou nacional de tipo neofacista, que já têm apresentado sinais na Europa e em outros lugares do mundo (HARVEY, 2012).

Percebemos que Harvey busca alternativas viáveis para o movimento revolucionário. Concordamos com o autor quando esse menciona a não possibilidade de a revolução ocorrer em uma única cidade, a necessidade de haver soluções para questões de escala regional, nacional ou mundial e que as soluções por empresas “solidárias” acabam por se tornar instrumentos para o desenvolvimento do próprio capitalismo. No entanto, o autor, em algumas considerações, não se permite visualizar a superação da lógica do valor de troca,

ficando preso ainda a uma lógica capitalista, não verificando a possibilidade de uma sociedade baseada na predominância do valor de uso.

Voltando a Lefebvre, o *Urbano* atualiza o conceito de *Verdadeira Democracia*, sem perder a riqueza de seus momentos anteriores. Para o autor,

essa crítica 'pela esquerda' [do urbanismo] vai muito além de uma recusa do liberalismo ou neoliberalismo fazendo a crítica da empresa privada ao Estado, da iniciativa individual ao paternalismo político. Uma tal crítica só alcança o radicalismo recusando o Estado, o papel do Estado, a estratégia do Estado, a política do espaço. Mostrando, por conseguinte, que a *promoção do urbano* liga-se, ao mesmo tempo, à recusa do crescimento econômico (quantitativo) tomado como fim em si, como à orientação da produção para outros fins, à primazia do desenvolvimento (qualitativo) sobre o crescimento, à redução do Estado (esse redutor por excelência) a uma função subordinada, em suma, à crítica radical do Estado e da política<sup>52</sup>.

Percebemos, assim, que Lefebvre mantém a radicalidade de pensamento de Marx: é necessário o desvanecimento do Estado e a superação do modo de produção capitalista, dando lugar à comunidade mundial autogerida, em que o poder é substituído pela potência.

Harvey e Castells têm um entendimento diferente do de Lefebvre quanto à presença do Estado ou à superação do modo de produção capitalista, sendo que Castells parece considerar o Estado como necessário e Harvey, apesar de não colocar tão enfaticamente sua necessidade, considera possível a realização do *Direito à Cidade* mesmo com a presença do Estado, desde que esse seja reformado e colocado sob controle popular. Ambos se assemelham nesse quesito, por não compreenderem a necessidade de desvanecimento do Estado como parte da superação do capitalismo: não há como ocorrer a *Verdadeira Democracia* enquanto forem mantidos o Estado e seus elementos fundacionais, enquanto for mantido o poder, mesmo pelo povo, como já mencionado. Harvey apresenta uma reflexão mais crítica e realista que a de Castells, embora bem menos radical que a de Lefebvre.

Harvey (2012) considera que precisa ser definido qual tipo de Estado (ou equivalente não capitalista) se pretende construir, considerando-se o que se deseja, mas também a viabilidade dessa nova forma de institucionalização. No entanto, o autor critica as alternativas ao Estado que têm sido propostas. Segundo ele, a democracia centralizada

---

<sup>52</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.147, grifos do autor.

defendida por muito tempo pela esquerda foi substituída pelos princípios de horizontalidade e não hierarquia, pela democracia radical ou pela governança compartilhada, que pode funcionar para pequenos grupos, mas não em escalas mais amplas. Acredita-se que os vários tipos de movimentos, como os de ocupação de fábricas e as economias solidárias, podem corroer o poder do Estado até esse entrar em colapso. Segundo o autor, essa posição não avalia corretamente as consequências que podem advir do término do Estado, como os movimentos que o exterminaram negociarem com o capital, ou surgir uma sociedade ainda mais barbárica do que a existente. O autor considera, então, que é necessário se construir uma forma de governança territorial alternativa e hierárquica, como mencionado anteriormente.

Segundo ele, a humanidade precisa se tornar mais consciente da natureza de sua tarefa, que é substituir a urbanização capitalista pela cidade socialista, a ser construída coletivamente. Se isso ocorrer, a hierarquia no processo político não será, necessariamente, oposta aos princípios de classe e de luta. Ao contrário, a existência de coordenações globais por meio de redes urbanas hierárquicas, mas não monocêntricas, pode facilitar a luta anticapitalista. Essas redes, engajadas na luta contra o poder das leis capitalistas do valor de ditar as relações sociais, abrirão o caminho para o florescimento do ser humano universal livre dos constrangimentos da dominação de classe e das determinações do mercado (HARVEY, 2012).

Castells (1983) considera que a análise de uma situação concreta tem relação com sua inserção no político, que corresponde à relação dessa situação com o poder. Para o autor, as relações de poder são “as relações entre as classes sociais” e essas, por sua vez, são “combinações de posições contraditórias definidas no conjunto das instâncias da estrutura social, sendo então o poder a capacidade de uma classe ou fração de classe de realizar seus interesses objetivos às custas das classes ou conjunto de classes contraditórias”<sup>53</sup>. Assim, toda conjuntura é organizada em torno da luta política de classes, ou seja, “a que tem como objetivo a preservação ou a destruição-reconstrução do aparelho de Estado”<sup>54</sup>. Segundo o autor, a análise das questões urbanas tem como foco o estudo da política urbana, ou seja, “da articulação específica dos processos designados como ‘urbanos’ no campo da luta de

---

<sup>53</sup> CASTELLS, 1983, p.296, baseando-se em POULANTZAS, 1968. Cf. POULANTZAS, N. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1968. 398p.

<sup>54</sup> CASTELLS, 1983, p.296.

classes e, por conseguinte, na intervenção da instância política (aparelho de Estado) – objeto, centro e mecanismo da luta política”<sup>55</sup>. E acrescenta que a

“sociologia urbana segue também neste sentido, à medida que os problemas urbanos tornam-se *abertamente* problemas políticos, quer dizer, à medida que, nas sociedades capitalistas adiantadas, as contradições se ligam mais estreitamente e que a dominação de classe se faz mais visível nos setores (o mundo do consumo) onde ela permanecia marcada pelos efeitos da desigualdade social considerados como quase naturais”<sup>56</sup>.

Assim, para Castells, parece que o político está associado necessariamente às formas de Estado, não aparecendo brechas em seu texto para a possibilidade de existência de uma sociedade sem Estado. Ao contrário, percebe-se, no entendimento do autor, a necessidade de tomada do poder estatal pelo proletariado e da “ditadura do proletariado”. Além disso, Castells fica preso à crença de que a revolução deva ser realizada pelos operários, não permitindo a atualização do sentido de proletariado, ou seja, da participação de outros sujeitos históricos na revolução. Ele inclusive afirma que, no que concerne a uma prática política, “quanto mais importante a aliança de classes numa conjuntura tanto mais essencial a relação com o urbano. Inversamente, quanto mais a construção da autonomia proletária está em causa, tanto menos este tema é prioritário”<sup>57</sup>. Para Castells, Lefebvre desconsidera a luta de classes e a ditadura do proletariado, além de reduzir o papel do movimento operário na revolução, substituindo-o pelas lutas urbanas e ignorando as contradições sociais que estão em sua base. Assim, o autor considera que a inversão que Lefebvre propõe do “esquema” marxista podem ter “consequências politicamente perigosas”<sup>58</sup>, mas não deixa claro quais são essas consequências.

Não consideramos que Lefebvre ignore a importância do proletariado, mas que atualize seu sentido. Para o autor, os moradores das periferias, os excluídos de viverem plenamente as centralidades, podem formar o novo proletariado. Não que as relações de trabalho não sejam importantes na revolução, mas elas estão inseridas na redefinição do uso do espaço e do tempo.

---

<sup>55</sup> CASTELLS, 1983, p.297-298.

<sup>56</sup> CASTELLS, 1983, p.298, grifo do autor.

<sup>57</sup> CASTELLS, 1983, p.462.

<sup>58</sup> CASTELLS, 1983, p.119.

Harvey (2012) segue no mesmo sentido de Lefebvre ao definir o “novo proletariado”. Para esse autor, a luta de classes é compatível com as lutas por direitos de cidadania nos locais de moradia, devido a alguns motivos. Em primeiro lugar, porque as dinâmicas de exploração de classe encontram-se também no espaço de moradia e não somente no local de trabalho. Essas formas de exploração sempre foram vitais para as dinâmicas gerais de acumulação do capital e de perpetuação do poder de classe. Dessa forma, concessões salariais, por exemplo, podem ser recuperadas pela classe capitalista como um todo por meio das práticas de despossessão realizadas pelo mercado de moradia. Assim como as lutas no local de trabalho são fundamentais na revolução anticapitalista, lutas contra a recuperação e a realização do excedente de produção que acontecem nos locais de moradia devem igualmente ter papel central nesse movimento e elas já trazem diversas possibilidades, considerando que os movimentos sociais urbanos tipicamente se mobilizam em torno dessas questões.

Em segundo lugar, porque no senso formal marxista, uma luta anticapitalista objetiva, necessariamente, a abolição das relações de classe entre capital e trabalho, que se baseiam na apropriação da mais-valia pelo capital. No entanto, o trabalho coletivo que na época de Marx estava nas fábricas, hoje se encontra nas metrópoles. Por um lado, no momento atual da história, ao menos nas partes do mundo caracterizadas como vivendo o capitalismo avançado, o número de trabalhadores tradicionais de fábricas foi drasticamente reduzido. Por outro lado, milhares de trabalhadores estão engajados na produção da própria urbanização, produzindo, na construção da cidade, valor e excedente de produção. Passa a fazer mais sentido, assim, focar na cidade, ao invés da fábrica, como o lugar privilegiado de produção de mais-valia. A luta de classes passa a definir-se, então, no antagonismo ao poder do capital de extrair renda dos bens comuns produzidos pela sociedade. Ela questiona, desse modo, o caráter privado do direito de propriedade, que confere aos proprietários poderes para se apropriarem dos produtos do trabalho coletivo. Ao contrário, os trabalhadores que coletivamente produzem o valor é que devem receber os direitos de propriedade, de forma coletiva. E o direito de uso desse bem comum (a cidade) deve ser realizado de acordo com os desejos de todos os que fizeram parte de sua produção, incluindo os trabalhadores da construção, mas também todos aqueles que participam da reprodução da vida diária. Assim, o primeiro passo no caminho revolucionário que, na época de Marx, consistia na redução da

jornada diária de trabalho, hoje se traduz na reivindicação de que todos vivam em uma casa e em um ambiente de moradia decentes.

É sabido que a urbanização é crucial na história da acumulação do capital e também que as forças do capital estão sempre mobilizadas para periodicamente revolucionar a vida urbana. É sabido também da impossibilidade do capital ter controle total sobre esse processo, mesmo nas condições mais favoráveis para isso acontecer. Esses fatores demonstram que sempre há alguma forma de luta de classes nesses processos, seja ela reconhecida como tal ou não.

Em terceiro lugar, tem-se que considerar também que hoje os trabalhadores convencionais estão em vias de extinção, formando uma classe dispersa, pouco organizada e passando por inseguranças e privações no trabalho. Além disso, há falta de trabalho. A nova concepção de classe deve, então, incluir essa massiva presença dos setores informais caracterizados pelo trabalho temporário, inseguro e desorganizado. Uma das tarefas do movimento revolucionário consiste exatamente em conseguir organizar esse grupo disperso, que tem tido historicamente papel fundamental nas revoltas urbanas.

Concluindo os argumentos de Harvey, há duas opções atualmente: lamentar o desaparecimento das possibilidades da revolução devido ao fim do proletariado, o que é um equívoco, pois foi o operariado que teve sua importância redefinida; ou mudar a concepção vigente de proletariado, incluindo nela os produtores da urbanização, que formam uma massa desorganizada, mas com capacidades singulares a serem utilizadas no movimento revolucionário (HARVEY, 2012).

Por fim, é preciso ressaltar o caráter utópico do conceito atualizado por Lefebvre; utópico no sentido do vir-a-ser, das possibilidades ainda não exploradas e talvez ainda não visualizadas em nosso tempo. O *Urbano* encontra-se ainda em germe, “será preciso todo um período ‘histórico’ para desfazer e refazer o que o capitalismo desencadeado, delirante, ilusoriamente racional produziu”<sup>59</sup>. O *Urbano* não mostra ainda tudo, ele é uma tendência e uma problemática. Não há como prever o futuro, somente se pode prever que ele muda e que tudo pode mudar. Assim,

pode ser que, num equilíbrio mortal, a oposição da classe operária à burguesia não chegue ao antagonismo, de modo que a sociedade periga, o Estado apodreça *in*

---

<sup>59</sup> LEFEBVRE, 1986, p.12.

*loco* ou se fortaleça convulsivamente. Pode ser que a revolução mundial ecloda após um período de latência – ou a guerra planetária à escala do mercado mundial<sup>60</sup>.

Esse “olhar para frente” de Lefebvre não foi bem aceito pelos marxistas de sua época. Castells (1983), por exemplo, associa Lefebvre ora ao anarquismo (devido ao “espontaneísmo” presente em suas formulações) ora à Ecologia Humana (por acreditar que o agrupamento por si só favorece o imprevisto e a fruição), considerando que seus pressupostos são embasados em erro teórico e histórico em que haveria a determinação do conteúdo (o modo de vida da sociedade urbana) pela forma (o urbano). O autor enquadra Lefebvre entre os que se utilizam do caráter ideológico, à esquerda, do tema da “sociedade urbana”. Essa ideologia reconheceria a sociedade urbana “como um tipo histórico específico com caracteres bem definidos e mesmo como o ponto de chegada da evolução humana”<sup>61</sup>. Daí o caráter ideológico das propostas de Lefebvre, que teriam um alcance mais social que teórico. Segundo Castells, essas ideologias tentam mascarar e naturalizar as contradições sociais.

Harvey, por outro lado, pode ser considerado como um autor que atualiza e especifica melhor o conceito de *Urbano* proposto por Lefebvre. No entanto, se Harvey assim o faz em relação à crítica, aos momentos e movimentos do capital, não se pode fazer essa afirmação com a mesma ênfase quanto ao vir-a-ser do conceito: sua proposta de *Direito à Cidade* perde grande parte da radicalidade contida no conceito de Lefebvre. Apesar do empenho do autor em encontrar caminhos para a superação do capitalismo, o que é fundamental para a verificação de novas possibilidades, esse se encontra, em muitos aspectos, excessivamente preso na definição do possível pelas características materiais presentes hoje. Dessa forma, restringe a imaginação de possibilidades para iluminar um futuro mais à frente e que traga em si a transformação efetiva da vida, contentando-se em melhorá-la.

Como é sabido, Lefebvre, apesar da originalidade de seu pensamento e de sua influência sobre outros estudiosos, ficou por longo tempo à margem entre os teóricos marxistas. Conforme afirmado por Sérgio Martins, a marginalidade dos estudos de Lefebvre se deve exatamente à sua ousadia, que o desvinculou do marxismo vigente em sua época,

---

<sup>60</sup> LEFEBVRE, 2006, p.46-47.

<sup>61</sup> CASTELLS, 1983, p.113.

que era “cada vez mais circunscrito ao economicismo e aos dogmatismos legitimadores das relações entre Estado e sociedade nitidamente desequilibradas em favor do primeiro, das necessidades e dos interesses definidos e geridos em seu âmbito”<sup>62</sup>. Mas, segundo esse autor, essa periferização pode também ser considerada como um privilégio para que Lefebvre pudesse tratar com maior ênfase e liberdade aspectos da realidade social tidos como secundários ou banais pelo pensamento tradicional marxista. Souza (2010b) considera, por sua vez, que sua ligação ao marxismo evitou que Lefebvre fosse ainda mais radical ou mais preciso em suas análises. Se podemos considerar que a periferização do pensamento de Lefebvre foi essencial para que ele pudesse desenvolver sua teoria na radicalidade que lhe é própria, essa “falta de interesse” inicial pela tradução de sua obra abriu espaço também para sua divulgação de forma amenizadora em relação à radicalidade de seu pensamento. Castells, por exemplo, em seu livro que, segundo o prefácio à edição brasileira, “é um fenômeno social em si mesmo. Com 22 edições em 7 línguas, o livro é hoje um clássico dos estudos de urbanismo e ciências sociais nas universidades de todo o mundo”<sup>63</sup>, apresenta um item dedicado especificamente a críticas a Lefebvre, em que trata o pensamento desse autor de forma bastante equivocada e redutora. Harvey e Castells, interlocutores privilegiados de Lefebvre, podem ser considerados como responsáveis, em grande medida, pelo entendimento que foi se desenvolvendo a respeito dos conceitos elaborados por esse autor.

Demonstramos, assim, que os diversos modos de elaboração teórica do conceito correspondem a um dos aspectos que contribui para a forma assumida em seu desenvolvimento. Outro desses aspectos refere-se ao modo como os grupos o compreendem e dele se apropriam. Verificaremos, então, qual entendimento desse conceito foi sendo construído pelos profissionais e instituições que mais se destacaram nos momentos de sua institucionalização no Brasil e que tiveram grandes contribuições no sentido atribuído a esse conceito de forma geral no País.

---

<sup>62</sup> MARTINS, S., 2008, p.7.

<sup>63</sup> PAZ E TERRA, 1983, p.II.



#### 4 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Para a análise das singularidades do movimento do *Urbano* no Brasil, devemos compreender como vem ocorrendo o processo de construção da vida urbanizada no País, juntamente com o aparecimento das fissuras que possibilitam a construção da vida urbana. Para tanto, retomaremos, inicialmente, alguns elementos mencionados por Lefebvre sobre o processo gradual de realização do binômio urbanização-industrialização.

De acordo com o autor, no início da industrialização, as indústrias eram implantadas onde havia os recursos necessários para seu desenvolvimento, como energia e matérias-primas, ou seja, fora das cidades. Mas as cidades tinham papel importante no processo de industrialização, cumprindo a função de mercado, abrigando os capitais disponíveis e as residências dos dirigentes econômicos e políticos, além de manter reservas de mão-de-obra. Percebeu-se, então, que as cidades eram locais que possibilitavam a concentração dos meios de produção (ferramentas, mão-de-obra) num pequeno espaço e, a partir desse momento, as indústrias foram se aproximando dos centros urbanos. Nessa aproximação, a indústria produzia seus próprios centros urbanos ou se aproveitava das cidades antigas, alterando sua conformação física e também seu modo de vida.

Nesse início da industrialização, no século XIX, surgiu o urbanismo moderno nos países europeus, na tentativa de corrigir a cidade industrial. Essa disciplina nasceu, assim, com um caráter utópico, com a intenção de modificar a cidade e a sociedade. Mas, como afirmado por Lefebvre, o urbanismo contém uma ideologia e, ao demonstrar ter uma solução para as contradições do espaço, oculta essas contradições. “Assim, sem o saber, o urbanismo é um urbanismo de classe”<sup>64</sup>. De fato, o urbanismo se desenvolveu sempre atrelado aos processos ocorridos em cada momento específico do desenvolvimento do capitalismo. Como retrato do momento econômico, político e do modo de vida correspondente a cada época (incluindo as ideologias e as estratégias de classe correspondentes a esses períodos), o urbanismo é também propulsor dos desdobramentos do capitalismo, seja induzindo os elementos essenciais a seu desenvolvimento, seja minimizando ou corrigindo seus impactos. Afinal, se a urbanização é finalidade da

---

<sup>64</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.145.

reprodução ampliada do capital, o urbanismo, disciplina que “organiza” o espaço, tem papel fundamental nesse processo.

Inicialmente o urbanismo tinha um caráter predominantemente estético. Foi entre 1920-30, em escolas como a Bauhaus na Alemanha e a escola arquitetônica na Rússia Soviética, que a ideologia da planificação do espaço ganhou maior impulso, quando os arquitetos começaram a querer mudar a vida e a sociedade por meio da produção de um novo espaço.

Se assim foi apreendido por Lefebvre a respeito do desenvolvimento do urbanismo na Europa (em especial na França), no Brasil não foi diferente. Esse mesmo processo foi sendo aos poucos realizado no País, inclusive com a importação de modelos e soluções adotados no exterior. Lefebvre não chegou a estudar a situação dos países chamados “subdesenvolvidos”, apesar de reconhecer a importância de se analisar as diferenças do desenvolvimento do capitalismo nos diferentes contextos. Para o autor,

essa hipótese teórica concernente ao possível e à sua relação com o atual (o ‘real’) não poderia levar a esquecer que a entrada na sociedade urbana e as modalidades da urbanização dependem das características da sociedade considerada no curso da industrialização (neoliberalista ou socialista, em pleno crescimento econômico ou já altamente técnica). As diferentes formas de entrada na sociedade urbana, as implicações e conseqüências dessas diferenças iniciais, fazem parte da problemática concernente ao *fenômeno urbano* ou ‘o urbano’<sup>65</sup>.

Castells (1983), ao contrário, realizou estudos sobre os países “subdesenvolvidos”, chamados por ele de “dependentes”, sendo algumas dessas análises específicas sobre a situação da América Latina. Nesses estudos, o autor dialoga com a “teoria da dependência”, a partir do ponto de vista de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Segundo Castells, a “dependência” corresponde a

um fenômeno histórico, uma forma histórica particular de relação entre formações sociais, caracterizada pelo fato de que a forma em que se realiza a dominação de classes em uma sociedade dependente expressa a forma de dominação da classe dominante na formação social dominante. A dependência deve, então, definir-se sempre por um conteúdo histórico particular, e não por uma simples assimetria nas relações de poder<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.25, grifos do autor.

<sup>66</sup> CASTELLS, 1983, p.VIII.

De acordo com o autor, o modo de produção capitalista, em escala mundial, se organiza como uma cadeia, sendo que cada país corresponde a um elo, mais forte ou mais fraco, dessa cadeia. Assim, para se entender a situação de um país, é necessário analisar sua formação social em relação à cadeia como um todo. Ou seja, as situações particulares encontram-se articuladas num processo global.

Contrapondo-se a uma ideologia evolucionista, que considera todos os países “subdesenvolvidos” como participantes de uma única realidade (num mesmo nível de evolução do desenvolvimento), Castells acredita que cada local deve ser analisado em suas especificidades, a serem abordadas a partir do entendimento do desenvolvimento desigual. No entanto, em termos de “questão urbana”, esses países podem ser avaliados de uma forma geral, por apresentarem características similares. Assim, nas sociedades dependentes, as grandes cidades são, em geral, resultado do processo de decomposição da estrutura produtiva, especialmente da agrária e da artesanal, e da concentração dos meios de produção e de reprodução da força de trabalho. Nessas cidades, aparecem elementos da estrutura urbana que representam os interesses dominantes em nível mundial e não somente os funcionais à vida da cidade.

Com relação aos processos de reprodução coletiva da força de trabalho, o desenvolvimento desigual produz nessas sociedades características específicas, como: a formação de um amplo exército industrial de reserva; o desenvolvimento do “consumo de luxo” para uma minoria da população; e a pequena intervenção do Estado na reprodução da força de trabalho em termos econômicos, mas que pode ser grande na produção de bens de consumo coletivo, especialmente quando se trata de governos populistas. A partir dessas características, nas sociedades dependentes ocorrem três fenômenos concomitantes. O primeiro deles se refere a uma especificidade da estrutura de classes, consequência do processo de concentração populacional e da expansão do setor monopolista hegemônico. O segundo fenômeno se relaciona a uma especificidade do processo de reprodução da força de trabalho, que não exige estruturalmente a reprodução de parte dessa força do ponto de vista da acumulação do capital. E o terceiro aspecto se refere à assistência pública de consumo para as classes populares como estratégia populista de mobilização social (CASTELLS, 1983).

Apesar de Castells basear-se nas análises de Cardoso e Faletto, contrapomos as posições desses autores à de Marini (1973). Segundo esse autor, a economia dependente

insere-se como condição necessária ao desenvolvimento do capitalismo mundial e não como um fenômeno acidental nesse desenvolvimento, como defendido por Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Marini, “as combinações das formas de exploração capitalista se levam a cabo de maneira desigual no conjunto do sistema, engendrando formações sociais distintas segundo o predomínio de uma forma determinada”<sup>67</sup>. No processo de instauração da divisão internacional do trabalho, a produção dos países latino-americanos teve como função, desde seu início, atender as exigências da circulação capitalista, mais especificamente dos países industriais, centrada, assim, no mercado mundial e não nas necessidades internas de consumo. A partir da constatação de que “a produção capitalista, ao desenvolver a força produtiva do trabalho, não suprime, e sim acentua, a maior exploração do trabalhador”<sup>68</sup>, o autor considera que o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho. Nesse sentido, a dependência pode ser entendida como

uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida<sup>69</sup>.

#### 4.1 O início da discussão sobre a questão urbana

Iniciaremos nossa análise no final do século XIX, quando o Brasil começou a se preparar com maior ênfase para sua entrada na economia internacional capitalista, momento em que se definia com maior precisão a posição do País na divisão internacional do trabalho (MARINI, 1973). Nessa época, diversas mudanças importantes foram realizadas no País, como o fim da escravatura, a disseminação do trabalho livre e o primeiro surto industrial, elementos voltados ao “progresso”, ideia que passou a predominar no Brasil, ao menos entre frações da classe dominante. Afinal, a modernidade havia sido decretada por meio da instituição da República e, assim, o País precisava se modernizar de fato, se industrializar, tornar-se verdadeiramente uma República<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> MARINI, 1973, p.34.

<sup>68</sup> MARINI, 1973, p.34.

<sup>69</sup> MARINI, 1973, p.4.

<sup>70</sup> Sobre o processo de instituição da República no Brasil, ver CARVALHO, J.M. (1999).

No entanto, a República proclamada não mudou as bases da sociedade então existente: a modernidade foi decretada, mas não efetivada. A República não foi conquistada pelo povo, mas foi resultado da disputa entre dois grupos dominantes da sociedade, alheios às características do povo brasileiro. Foi, assim, um golpe dos militares, favoráveis ao Estado centralizado, contra os civis, liberais, favoráveis a um Estado federativo fortemente apoiado no poder oligárquico e local (MARTINS, J.S., 1989).

A partir desse período, iniciou-se um revezamento no poder entre esses dois grupos. Tem-se, assim, ora os governos militares, que se identificam com o desenvolvimento econômico (especialmente industrial) e a repressão política, ora os governos civis e oligárquicos, que têm identificação com os interesses rurais e o liberalismo político<sup>71</sup>. A vigência da República que, em outros países, resultou de uma transformação da sociedade, no Brasil correspondeu a um processo em que o novo regime manteve as características do velho: a sociedade desigual, preconceituosa e excludente. Foram, assim, mantidas as matrizes político-sociais, ou melhor, infrapolíticas, negadoras da política e do político, presentes desde o período colonial: populismo, autoritarismo patrimonialismo e clientelismo.

Chauí (1994) caracteriza o populismo pelos seguintes traços: um poder que procura realizar-se sem mediações políticas, pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, que opera com a transcendência e a imanência e com a personalização do poder. É, assim, despótico, teológico e autocrático, correspondendo a uma forma paradigmática de autoritarismo político. O populismo no Brasil tem suas origens na vinda dos conquistadores e dos evangelizadores, que traziam consigo conceitos teológicos que influenciaram substancialmente a formação política e social brasileira. Esses conceitos podem ser assim resumidos: a visão da América como paraíso terrestre e que, por ser assim, traz a ideia de inocência e de participação no plano providencial de Deus; a interpretação da vida presente como miséria à espera dos “sinais dos tempos” que anunciarão a chegada do Anticristo e do combatente vitorioso, Cristo; e a formulação medieval do governante como representante da graça divina. Essas interpretações, conservadas por meio das ideologias, geram uma

---

<sup>71</sup> José de Souza Martins (1994) afirma que, apesar desse modelo pendular de acesso à política existir desde a Proclamação da República, foi no governo Vargas (1930-46) que esses dois grupos estabeleceram as bases para um pacto político tácito (ainda vigente), em que o grupo que não dirige o governo também não é por ele contrariado. Esse pacto faz com que, por exemplo, sejam aprovadas, sem grandes dificuldades, leis que tratam de assuntos polêmicos, mas que também seja assegurado que essas leis não sejam executadas.

noção de política que se polariza entre bem e mal, a visão do governante como pai, protetor e representante da vontade divina e a valorização da sociedade como “espaço da família” em detrimento da sua função política.

O autoritarismo, por sua vez, está presente na sociedade brasileira como um todo, ao se considerar os traços gerais das relações sociais que se repetem em todas as esferas da vida social. Nessa sociedade verticalizada e hierarquizada, as relações sociais são realizadas sob a forma da cumplicidade ou sob a forma do mando e da obediência, não havendo espaço para a diferença, para a assimetria que não corresponda à desigualdade (CHAUÍ, 1994).

Sorj esclarece que o patrimonialismo existe, em graus diferentes, em todas as sociedades nas quais existe desigualdade de riqueza e de poder. No entanto, as análises do patrimonialismo no Brasil costumam contrastá-lo com um “tipo ideal de sociedade liberal ou moderna na qual o Estado está separado do mercado, em que as burocracias funcionam de acordo com regras universais e o governo expressa os projetos das representações políticas constituídas a partir da sociedade civil”<sup>72</sup>.

Por outro lado, o clientelismo, de forma geral, é definido como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”<sup>73</sup>.

No entanto, José de Souza Martins argumenta que o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção são elementos que se misturam no Brasil. O autor demonstra que, historicamente, desde o período colonial,

o trânsito de dinheiro particular para os bolsos dos políticos por meio das funções públicas que ocupam combina-se, na tradição brasileira, com o movimento inverso do dinheiro particular dos políticos em favor dos interesses particulares dos eleitores, justamente como compensação pela lealdade política desses últimos<sup>74</sup>.

Além disso, as relações políticas foram criadas a partir da unidade patriarcal (a família) e patrimonial (os bens dessa família). No período imperial, por exemplo, o grau do

---

<sup>72</sup> SORJ, 2001, p.13.

<sup>73</sup> CARVALHO, J.M., 1999, p.134, baseando-se em KAUFMAN, 1977. Cf. KAUFMAN, Robert R. Corporatism, clientelism and partisan conflict: a study of seven Latin American countries. In: MALLOY, J.M. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

<sup>74</sup> MARTINS, J.S., 1994, p.19.

direito de votar (se nas eleições municipais, provinciais ou nacionais) dependia da dimensão do patrimônio de cada eleitor.

A política brasileira se formou, então, de modo que não há clara distinção entre o público e o privado. Essa dominação política patrimonial não foi superada com a “fachada burocrático-racional-legal” criada com a modernidade trazida pela Proclamação da República. Ao contrário, ela se utiliza dos aparatos e instituições modernos, colocando o Estado em seu poder. Assim, nenhum grupo consegue governar o País sem fazer alianças com o poder oligárquico e sem fazer concessões a seu clientelismo político. E essa relação não envolve somente os políticos e as camadas pobres da população: por se basear em trocas de valores econômicos, o clientelismo está ainda mais associado a uma relação entre os ricos e poderosos.

De forma geral, em todas as camadas da população, a política e as relações sociais são vistas como relações de lealdade moral com o governante, protetor, ou com outros benfeitores a quem se deve algum favor (de qualquer natureza). Daí a dificuldade de se diferenciar corrupção das relações consideradas legítimas de trocas de favores. O autor conclui, então, que

rigorosamente, pois, por um conjunto enorme de práticas, condutas e concepções relativas à idéia do favor e da retribuição, pode-se dizer que o conceito de corrupção como se difunde na sociedade brasileira hoje atinge não só alguns políticos: atinge todo o sistema clientelista baseado ainda em fortes componentes da dominação patrimonial. Nesse sentido, *quase toda a população*, sem disso ter consciência, está de algum modo envolvida em corrupção<sup>75</sup>.

O anseio de frações da classe dominante por modernização da sociedade brasileira, cujo principal caminho era a industrialização do País, impunha a necessidade de transformação das cidades, de forma a prepará-las fisicamente para a industrialização. Além disso, necessitava-se de uma imagem das grandes cidades (especialmente a capital, na época, o Rio de Janeiro) compatível com o ideal de progresso.

Investiu-se, assim, até 1930<sup>76</sup>, no urbanismo de melhoramentos e embelezamento em partes das grandes cidades, em especial nos portos e nas áreas centrais, chamado então de “Reforma Urbana”. E nesse período também foram construídas novas

---

<sup>75</sup> MARTINS, J.S., 1994, p.46, grifos do autor.

<sup>76</sup> Sobre o histórico do urbanismo no Brasil, ver MONTE-MÓR (1980); VILLAÇA (2004); e LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: FUPAM: Studio Nobel, 1999.

capitais que buscavam demonstrar os ideais republicanos: Belo Horizonte na década de 1890 e Goiânia na década de 1930. Os profissionais de urbanismo dessa época eram geralmente formados no curso de engenharia e ocupavam cargos públicos nas estruturas administrativas municipais ou estaduais.

Nas obras de melhoramentos, constavam as ações chamadas higienistas, que implantavam obras de saneamento e de infraestrutura (especialmente viárias), com o intuito de erradicar as epidemias, mas também para trazer o progresso, deixando para trás as estruturas herdadas do período colonial. Dessa forma, as avenidas eram alargadas demolindo as construções que ali existiam anteriormente, especialmente os cortiços e os sobrados. Com o alargamento das avenidas, surgiam as normas edilícias e de posturas, definindo o alinhamento e as aberturas das edificações,

mas não é apenas para fluidez do tráfego que servem estas normas. Está sendo elaborado um novo modelo de cidade com ruas largas, casas alinhadas, praças e parques com desenhos definidos de canteiro. Não é mais o acaso, mas o projeto do engenheiro que define as áreas centrais das cidades<sup>77</sup>.

Nesse período, eram importados modelos de reformas das cidades europeias do século XIX, especialmente Paris e Viena. As ideias importadas não correspondiam apenas ao estilo ou à forma de fazer urbanismo, mas também ao sentido que essas intervenções apresentavam para a sociedade. Podemos novamente buscar a análise de Lefebvre, agora sobre o Segundo Império de Paris, no início da intensificação da industrialização na França. Segundo o autor, nesse período, a burguesia ainda compartilhava o centro da cidade com a classe operária. Mas a classe burguesa começou a se sentir ameaçada pelos operários, o que se tornou patente com as jornadas de junho de 1848. Diante desse “perigo” representado pela classe operária, surgiu uma estratégia de classe, da burguesia: a segregação. Quando o autor menciona estratégia de classe não está se referindo a uma sequência de atos coordenados com um único objetivo, a uma conspiração ou a um “maestro invisível” dirigindo a operação: não houve um sujeito plenamente consciente. Mas há o caráter de classe porque diversas ações coordenadas, com objetivos diversos, convergiram para um resultado único.

---

<sup>77</sup> LEME, 1998, p.6.



Hausmann personificou a concretização da estratégia da segregação: abriu os boulevares para a circulação dos veículos e dos batalhões, mas que também serviram para expulsar o proletariado do centro urbano para as periferias. Com a segregação e como consequência dela, criou-se também uma nova forma de morar, de viver: o habitat. Antes disso, a vida urbana tinha em seu conteúdo o habitar, que unia a moradia com a participação de uma vida social, de uma comunidade. Com o advento do habitat, as funções tornaram-se separadas: separou-se o local de morar dos locais de realização das outras funções da cidade e, com isso, gerou-se a dissolução das relações sociais anteriormente existentes. E a estratégia de Hausmann foi, a partir daí, estendida e aprofundada (LEFEBVRE).

Harvey (2012) esclarece que situações como essa surgem a partir das crises de superprodução. Quando os capitalistas não conseguem mais resolver essas crises, o Estado intervém, a favor dos capitalistas e em detrimento dos trabalhadores, investindo em guerras e em projetos de infraestrutura (na cidade ou em grandes obras nacionais). Surgem então projetos de grande escala nas cidades, que criam subúrbios e um novo estilo de vida (e de consumo), que possibilitam uma nova expansão de produção para atendimento das “novas necessidades”. Essa mesma fórmula foi usada em diferentes momentos da história do capitalismo e nos mais variados lugares do planeta, sendo amplamente utilizada no Brasil em vários períodos e de formas variadas<sup>78</sup>.

As obras realizadas no Brasil no início da República não se relacionavam, assim, somente à remodelação física das cidades, mas também à definição do local de moradia das frações de classe e à tentativa de “educação” do povo para o progresso. Associava-se o “atraso” do Brasil ao povo brasileiro e considerava-se compatível com a modernidade somente a população branca, rica e elitizada. Foi nesse período (durante a Primeira República) que os estudiosos da sociedade construíram, pela primeira vez, uma representação substantiva e sistemática do que seria o “povo brasileiro”. Essa representação apresentava as seguintes características:

primeiro, a heterogeneidade de sua composição, que impediria qualquer construção ordenada sobre sua identidade como povo único e singular; segundo, o efeito nefasto que esta heterogeneidade provocaria sobre a capacidade de ação

---

<sup>78</sup> Sobre o início da “hausmannização” no Brasil, ver BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Hausmann tropical*. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

política coletiva popular, exigindo uma intervenção de fora que incorporasse e organizasse este povo disperso; terceiro, a falta crônica de aptidão para a coletivização que este povo sofreria, pois os grupos que o compõem seriam carentes de integração entre si e com o resto da sociedade, portanto, sem vocação para a solidariedade e para a universalidade<sup>79</sup>.

Assim, a “instauração da modernidade” no País foi acompanhada do entendimento de incapacidade política das classes dominadas, associada à necessidade de um poder externo a elas, o Estado, para conformá-las como classe e dar-lhes instrumental para participar da vida política. Essa participação se traduzia no cumprimento dos objetivos determinados pela fração “cultura” da sociedade, fossem eles o da formação de uma nação ou da revolução anarquista ou comunista (SÁDER; PAOLI, 1986). Foi um período em que o “moderno” entrou de forma violenta na tradição popular, gerando revoltas nos campos e na cidade, embora essas não fossem vistas como de caráter político pelos que apregoavam a modernidade. Várias foram as revoltas desse início da República, como a de Canudos, do Contestado, do Quebra-Quilos e da Vacina, em geral reprimidas com violência<sup>80</sup>.

A partir de 1930, foi dado novo impulso à industrialização do País. Nesse período, os planos urbanísticos começaram a ter uma concepção de totalidade da cidade. Se antes os planos de melhoramentos visavam a pontos específicos, as plantas que surgiram nos anos de 1930 buscavam a integração de bairros e a extensão da cidade por meio dos sistemas de vias e de transportes. As obras viárias realizadas nesse período transformaram completamente as estruturas urbanas existentes. Além das transformações urbanísticas nas grandes cidades, surgiam também, a partir dos anos de 1940, cidades novas (como Volta Redonda e Ipatinga), voltadas à atividade industrial e construídas pelas próprias empresas industriais. Os princípios de melhoramento e embelezamento foram então substituídos pelos de ciência e técnica, necessários à eficiência da cidade produtiva (MARICATO, 2000).

Nesse momento, o urbanismo começou a tomar também a dimensão e o formato de planejamento urbano. Além das obras nas cidades, começaram a ser elaboradas as leis urbanísticas que controlavam a ocupação e o uso do solo, com a utilização do zoneamento. O Rio Grande do Sul foi pioneiro na elaboração de planos diretores, tendo sido realizados planos para dez cidades nesse período.

---

<sup>79</sup> SÁDER; PAOLI, 1986, p.42.

<sup>80</sup> Sobre as revoltas do início da República, ver CARVALHO, J.M. (1999).

No entanto, se os planos cresceram em escala, perderam em implantação. Villaça (2004) verifica que o único período no Brasil em que os planos para as cidades foram implementados na íntegra corresponde aos anos 1875 a 1906. Esse correspondeu a um momento em que a fração dominante da sociedade brasileira tinha planos para a cidade e hegemonia para debatê-los e executá-los, mesmo com a mudança dos governos. Após esse período, ou os planos foram implantados parcialmente ou se tornaram meros planos-discursos, que não foram realizados.

Continuava, após os anos de 1930, a importação de ideias estrangeiras. As concepções urbanísticas circulavam entre os técnicos por meio de congressos e também da contratação de profissionais para a elaboração de pareceres e planos, especialmente arquitetos e engenheiros estrangeiros. Vieram para o Brasil, então, arquitetos de várias vertentes do urbanismo da França, que viam a atuação no País como uma possibilidade de expansão de seu campo profissional, mas também de experimento de novos instrumentos urbanísticos, já que a legislação urbanística no Brasil encontrava-se ainda pouco consolidada (LEME, 1998). A ênfase dada ao urbanismo era definida, ou incentivada, pelo Estado, apesar de não haver ainda sua institucionalização em nível federal.

Assim, passaram pelo País profissionais como Agache, que vinha de uma tradição que definia as intervenções na cidade a partir de bases científicas, fundamentando-se em vários levantamentos; Le Corbusier, precursor do Urbanismo Modernista; e Padre Lebrét, que difundiu as ideias do movimento Economia e Humanismo.

Mas se, por um lado, a ênfase do urbanismo no País estava voltada, nessa época, para questões técnicas, de grandes obras de engenharia e de desenho urbano, no intuito de preparar estruturalmente as cidades para a industrialização, por outro lado aparecia, ainda que de forma incipiente, a necessidade de se enfrentar outra face da mesma questão: a da habitação. Começava a se discutir no meio profissional do urbanismo, nos anos de 1940 e de 1950, que o problema da habitação deveria ser tratado como uma questão de política pública e social. Getúlio Vargas (1930-45), pouco antes do final de seu primeiro mandato, começou a formular uma ação governamental na área de habitação, que seria conduzida por um órgão federal – a Fundação da Casa Popular (FCP). No entanto, essa ação somente foi concretizada no governo seguinte, de Eurico Gaspar Dutra, mas sem a definição de fontes garantidoras de recursos e sem ênfase política (BONDUKI; KOURY, 2007).

Observamos, assim, que apesar de haver uma disseminação do entendimento de que no Brasil nunca houve um planejamento urbano efetivo, o que seria responsável pelo “caos” que se vive nas cidades, o País preparou suas cidades para a industrialização. Houve um planejamento prévio, inclusive definindo o lugar “reservado” às classes dominadas – as áreas segregadas e dotadas de pouca ou nenhuma infraestrutura. O planejamento se voltou para questões técnicas de infraestrutura e de embelezamento da cidade para as classes médias e altas, sem questionar as desigualdades de riqueza e de oportunidades existentes no País, ainda que essas fossem contestadas pelos movimentos rurais (especialmente a partir da década de 1950)<sup>81</sup>. E não foi por acaso, por esquecimento, por falta de conhecimento técnico que essas questões não foram tratadas, mas por ser esse processo intrínseco ao desenvolvimento do capital, em especial nos países dependentes. De acordo com Deák (1988), da Independência do Brasil até 1980, predominou no País o capitalismo extensivo, que exige a incorporação de novas “áreas”, que incluem território, contingente da população ou ramo industrial, mas também o crescimento do proletariado. Assim,

a miséria das massas – ao lado da opulência das elites – das metrópoles do estágio primitivo do capitalismo é bem conhecida e a São Paulo dos anos 70 nada fica devendo à Londres de Dickens ou à Paris de Victor Hugo, ou ainda à Manchester de Engels (1845). O que é menos difundido é a interpretação – contrapondo-se à idéia de ‘escassez de recursos’ – de que as condições ambientais dessas cidades correspondem precisamente às condições de reprodução da respectiva sociedade, com sua força de trabalho depredada, indolente, miserável. A operação de máquinas e técnicas rudimentares requer proletariado abundante, não qualificado e submisso<sup>82</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil começou a vivenciar o processo chamado por Lefebvre de implosão-explosão da cidade. Segundo o autor, esse processo corresponde à

enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, *subúrbios*, residências secundárias, satélites etc.)<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Sobre os movimentos rurais desse período, ver MARTINS, J.S (1994).

<sup>82</sup> DEÁK, 1988, p.10-11.

<sup>83</sup> LEFEBVRE, 2008c, p.24, grifo do autor.

Ou seja, esse processo se caracteriza pela destruição e substituição do modo de vida existente na cidade pela vida urbanizada, o adensamento da cidade, bem como a extensão da urbanização sobre grande parte do território.

Nesse período, houve no País maior estímulo à industrialização. Com ela, iniciou-se grande migração campo-cidade, adensamento e expansão urbanos intensos, além da expansão da rede urbana pela articulação de diferentes regiões. Nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, buscavam-se no Brasil maior diversificação e fortalecimento do parque industrial e as ações ficavam praticamente restritas ao poder público. Mas, no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), foram definidas linhas de participação privada, lideradas pelo capital internacional, iniciando o período chamado “desenvolvimentista”. Foram abertos, então, novos territórios para a economia nacional, por meio da construção de rodovias ligando diversas regiões do País, da construção da nova capital, Brasília, além da modernização e da ampliação do setor industrial. Mas esse desenvolvimento não foi igualmente distribuído no Brasil, sendo que cidades da Região Sudeste, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, tornaram-se os grandes centros industriais do País (REIS, 1996).

No urbanismo começaram, então, a surgir os planos regionais. Não somente arquitetos e engenheiros, mas também geógrafos e sociólogos começaram a atuar no planejamento urbano, formando equipes multidisciplinares. Formou-se uma nova geração de urbanistas que ocupavam de forma permanente os quadros de urbanismo das prefeituras e que elaboravam planos de gabinete, sem participação de outros setores da sociedade (LEME, 1998).

O urbanismo no Brasil seguia, nessa fase, duas tendências diferentes: as ideias de “reconstrução da sociedade”, difundidas por arquitetos do movimento modernista, como Bruno Taut, Walter Gropius, Le Corbusier e Ernest May, e as ideias do movimento Economia e Humanismo, trazidas ao Brasil pelo Padre Joseph Lebreton e pelo arquiteto e urbanista francês Gaston Bardet. Apesar de suas diferenças, ambas as linhas buscavam unir a técnica do urbanismo à transformação social.

As ideias do movimento Economia e Urbanismo consideravam o planejamento urbano como instrumento privilegiado para promover o desenvolvimento social. Com base sociológica e também religiosa (católica), o seu método partia da análise minuciosa de uma realidade, conferindo a essa avaliação o status científico. Considerava-se que esse método

de planejamento urbano, que era ao mesmo tempo pesquisa, disciplina especulativa e prática, poderia gerar uma elevação do nível de consciência a respeito das desigualdades sociais e fazer com que uma população pudesse “passar de uma fase menos humana para uma mais humana”<sup>84</sup>, o que propiciaria a satisfação das necessidades autênticas do homem em diversos planos: humano, intelectual, artístico, moral e espiritual (ANGELO, 2007).

Os modernistas, por sua vez, acreditavam que a arquitetura e o urbanismo não seriam mais reflexo da sociedade, mas instrumentos para sua reconstrução, incluindo o comportamento humano. O planejamento urbano modernista, tendência que se consolidou no Brasil nos anos posteriores, teve suas origens no Iluminismo e desenvolveu suas especificidades nos países centrais do capitalismo durante os anos de 1945-75, período de vigência do *welfare state*, também chamado de “trinta gloriosos”.

Na lógica da acumulação capitalista, os setores que são necessários à produção, mas que não são rentáveis, são excluídos da esfera do capital. No entanto, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos da social-democracia e a ameaça real de uma alternativa comunista forçaram a formulação de uma nova estratégia para esses setores. Assim, o capital passou a internalizar alguns desses custos (HARVEY, 2012), mas a responsabilidade tornou-se cada vez maior do Estado de prover ao capital as condições da reprodução ampliada da força de trabalho e a infraestrutura necessária para o funcionamento de suas atividades econômicas (TOPALOV, 1979). Na vigência do keynesianismo, então, o Estado tornou-se central no processo de equilíbrio entre o mercado e a sociedade, evitando as disfunções do mercado e assegurando o desenvolvimento econômico e social.

O Modernismo, modelo de planejamento urbano e de arquitetura correspondente aos preceitos do capitalismo em sua fase do *welfare state*, baseava-se, assim como o keynesianismo, em uma sociedade estável e previsível, controlada e regulada pelo Estado. E, sob influência positivista, acreditava no progresso linear, no discurso universal e holístico. Fazia sentido, então, o planejamento centralizado, abrangente (o dito compreensivo), utilizando-se do zoneamento funcionalista e de instrumentos regulatórios<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> LEBRET, 1962 *apud* ANGELO, 2007, p.3. Cf. LEBRET, L. J. *Manifesto por uma civilização solidária*. São Paulo: Belo Horizonte: Livraria Duas Cidades, 1962.

<sup>85</sup> Sobre o Urbanismo Modernista e sua relação com o keynesianismo, ver MARICATO (2000) e MONTE-MÓR (1980).

Nos países centrais do capitalismo, o modelo keynesiano e modernista garantiu a efetivação de direitos sociais para a população em geral, inclusive o direito à moradia. Nesses países foi realizada uma “reforma urbana”, que incluía a reforma fundiária e a extensão das infraestruturas urbanas (MARICATO, 2000 baseando-se em MASSIAH, 1995<sup>86</sup>). Mas esse modelo, cujos princípios vigoraram por um longo período no Brasil, nunca se efetivou de fato no País.

Castells (1983) explicaria esse fato pela posição que o Brasil ocupa na “rede” econômica mundial. Assim, considerando a estrutura social do mundo todo, é coerente que a organização social e econômica das sociedades dominantes seja mais “articulada” ou que preencha mais as funções dos interesses da coletividade, das necessidades de reprodução da força de trabalho. Assim como é coerente que, nas sociedades dependentes, a organização social e econômica seja mais “desarticulada”, preencha menos as funções de interesse da coletividade onde está inserida e mais os interesses que as sociedades dominantes têm nesses locais. Marini (1973) especifica melhor esse pensamento: na divisão internacional do trabalho, o papel desempenhado pelo Brasil (e pelos outros países dependentes) de produção de alimentos e de matérias-primas industriais para o desenvolvimento industrial e a acumulação nos países centrais do capitalismo permitiu que, nesses últimos países, a acumulação passasse a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que da exploração do trabalhador. Contraditoriamente, essa mudança nos países centrais dependeu fundamentalmente da maior exploração do trabalhador nos países dependentes. Nesses últimos países, ao contrário dos primeiros, a produção é voltada ao mercado externo, ou seja, a uma demanda pré-existente, sem necessidade de criar sua própria demanda; assim, a tendência será sempre a de explorar a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar condições para sua reposição, especialmente pela presença de grande exército industrial de reserva nesses países.

Nos anos de 1950, começaram, então, as primeiras discussões para a realização dessa “reforma urbana” também no Brasil, por meio da tentativa de institucionalização da questão urbana em nível federal. Em 1953, ocorreu em Belo Horizonte o III Congresso Brasileiro de Arquitetos que trazia, em seu documento final, uma proposta de lei que criaria um ministério destinado a tratar das questões de habitação e de urbanismo. Essa

---

<sup>86</sup> MASSIAH, G. Le sens de la transformation urbaine. *Économie et Humanisme*, Lyon, n.337, mai 1996.

recomendação foi reiterada na quarta edição desse mesmo congresso, que ocorreu na cidade de São Paulo. Em 1959, o IAB do Rio de Janeiro publicou e encaminhou aos candidatos à Presidência da República uma proposta de lei chamada “Lei da Casa Própria”, por meio da qual se reivindicava a criação do Conselho Nacional da Habitação (BASSUL, 2010).

No início da década de 1960, os debates entre os urbanistas sobre as questões sociais urbanas se intensificaram. A reivindicação desses profissionais era de que o problema da moradia se tornasse uma atribuição do Estado. Além disso, esperavam que essa questão deixasse de ser considerada somente em termos quantitativos e passasse a incorporar outros aspectos, como a forma de inserção da habitação no espaço urbano e sua relação com as outras atividades desenvolvidas por seus moradores (RIBEIRO; PONTUAL, 2009).

Essa discussão ocorria em um contexto propício para a realização, ou pelo menos para o debate, das reformas sociais. O “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek, juntamente com o desencadeamento dos movimentos sociais no campo, incluindo o envolvimento da Igreja, acabou por gerar um momentâneo enfraquecimento político das oligarquias (MARTINS, J.S., 1994). E no governo de João Goulart (1961-64) foram iniciadas discussões sobre diversos aspectos nacionais (como a questão agrária, da educação e do desenvolvimento nacional), chamadas “Reformas de Base”. Houve, também, nessa década, uma tênue mudança de sentido dado às classes “subordinadas” pelos estudos sociais. Os intelectuais passaram a considerar que os trabalhadores urbanos apresentavam a possibilidade virtual (ou idealizada) de participar da vida política do País, apesar de ainda não serem considerados por esses intelectuais como classe (SÁDER; PAOLI, 1986).

Em 1962, atendendo a uma proposta do IAB, foi criado o Conselho Nacional de Habitação pelo governo de João Goulart. E, em 1963, foi realizado o *Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana: O Homem, sua Casa, sua Cidade* (s.HRu), em que participaram políticos, técnicos e intelectuais. Observamos aqui, que se passou a utilizar o mesmo termo que era usado na época do urbanismo de melhoramentos – *Reforma Urbana*, mas agora com um sentido diferente, como demonstraremos a seguir.



### *O Seminário de Habitação e Reforma Urbana*

O s.HRu, também conhecido como Seminário de Quitandinha, foi promovido pelo IAB, juntamente com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), e ocorreu em duas etapas: em Petrópolis e em São Paulo, ambas em julho de 1963. Durante o seminário, foram discutidos quatro temas com os seguintes títulos: A situação habitacional do País; A habitação e o aglomerado urbano; Reforma Urbana – Medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; e A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação. A partir das discussões realizadas no Seminário, foi elaborado um documento final, publicado na edição n.15, de setembro de 1963, da revista *Arquitetura*<sup>87</sup> (ANEXO A).

Antes do Seminário, em diversas edições dessa mesma revista, foram publicados artigos referentes à *Reforma Urbana*. Assim, no Editorial da edição de maio de 1963, ao se comparar a *Reforma Urbana* com a Reforma Agrária, mencionou-se que

a frase **reforma urbana** é mais recente. Surge, agora, como um grupo de palavras, quase que apenas como um fonema. Não encerra, para a grande maioria, nenhum conceito claro e definitivo. Lançado como instrumento demagógico, importa mantê-lo vago e pouco preciso. Ao processo publicitário interessa a multiplicidade de conotações que a frase possa despertar. Que cada um trema ou anseie segundo a quantidade de imóveis que possua<sup>88</sup>.

O editorial nos demonstra, assim, que o termo *Reforma Urbana* já surgiu em disputa entre grupos com interesses antagônicos. Antes mesmo de ter um conteúdo definido, já se tentava banalizar o seu sentido, esvaziar o conteúdo que tinha potencial para se tornar ameaçador a interesses de frações das classes dominantes.

Se a *Reforma Urbana* começou a ser discutida em momentos anteriores, seu sentido somente passou a ser mais bem delineado no documento final do Seminário de 1963. Nesse evento, definiu-se *Reforma Urbana* como sendo “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das

---

<sup>87</sup> A revista *Arquitetura*, publicação mensal do IAB que circulou de 1961 a 1968, tinha como editor o arquiteto Maurício Nogueira e era considerada fonte de grande importância pelos profissionais dessa época. Cf. RIBEIRO; PONTUAL, 2009.

<sup>88</sup> ARQUITETURA, 1963, p.3, grifos do autor.

aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a tôdas as famílias”<sup>89</sup>. Após esse momento, em março de 1964, o arquiteto Jorge Wilhelm publicou um artigo na revista *Arquitetura*, definindo o que significaria *Reforma Urbana*. Segundo o autor, a *Reforma Urbana* tomaria aspectos diversos, variando de acordo com cada cidade, “dependendo da gravidade dos problemas locais”<sup>90</sup>. No entanto, esses aspectos teriam objetivos comuns, os definidos no Seminário de Quitandinha. “O essencial é que reforma urbana signifique **planejamento das cidades para melhoria das condições de vida de seus habitantes**”<sup>91</sup>.

O documento do Seminário, além de definir *Reforma Urbana* como “conjunto de medidas estatais”, apresentava diversas propostas direcionadas ao Poder Executivo, evidenciando o entendimento de que o Estado (especialmente em nível federal) seria o responsável pela *Reforma Urbana*. O documento recomendava, assim, o encaminhamento ao Congresso Nacional de um projeto de lei (PL) que tratasse das questões urbana e habitacional, incluindo a criação de um Órgão Central responsável por esses assuntos. Dentre as atribuições desse órgão, sugeridas com detalhes no documento, constavam a elaboração de um Plano Nacional Territorial, de um Plano Nacional de Habitação e a administração do Fundo Nacional de Habitação, também a ser criado, e cujos recursos seriam utilizados de acordo com os planos mencionados. Além dessas propostas, o documento apresentava várias outras recomendações relacionadas à questão habitacional, ao planejamento urbano e, de forma incipiente, ao tema metropolitano.

Na estrutura organizacional proposta no documento, não se previu a participação de outros setores da sociedade, somente o Estado e os técnicos, que trabalhariam juntos para controlar e direcionar o mercado e garantir o acesso de todos à terra e à habitação. As exceções a esse aspecto referiam-se à composição do Conselho Consultivo, que teria representantes também de “entidades relacionadas ou interessadas no problema habitacional”<sup>92</sup>; e a uma das diretrizes gerais do documento, em que se afirmava que, na política habitacional, seria de grande importância “a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”<sup>93</sup>. Esse entendimento foi reforçado no mencionado artigo de Wilhelm, que

---

<sup>89</sup> SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, p.19.

<sup>90</sup> WILHEIM, 1964, p.15.

<sup>91</sup> WILHEIM, 1964, p.15, grifos do autor.

<sup>92</sup> SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, p.21.

<sup>93</sup> SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, p.20.

considerava que, para que a *Reforma Urbana* ocorresse, seria necessário o esclarecimento da população para criar um “sistema de pressão”, que corresponderia às “molas propulsoras das ações governamentais”<sup>94</sup>. Assim, apesar das questões sociais terem entrado para o repertório dos urbanistas, permaneceu o caráter tecnocrático em sua proposta. A participação popular proposta nesse momento se aproximava mais de um ensinamento, de um convencimento das camadas populares sobre a importância das decisões tomadas previamente pelo Estado em nível federal do que de uma participação efetiva dessa população nas decisões dos caminhos que as políticas habitacionais e de planejamento urbano deveriam seguir.

A partir dessa verificação, podemos concluir que a noção que os intelectuais dos estudos sociais construíram sobre o povo brasileiro encontrava-se difundida em outras classes da sociedade, incluindo os urbanistas. Como mencionado anteriormente, apesar da imagem que se tinha do povo brasileiro ter se alterado tenuamente nas décadas de 1950-60, permanecia o entendimento de que a principal característica desse sujeito era a negatividade – a falta da homogeneidade necessária à formação de uma classe e a falta de consciência de classe, bem como a visão de que a heterogeneidade da população subalterna era um obstáculo à formação de uma classe propriamente dita e de sua participação política como tal. Atribuindo as causas dessa falta de formação de classe à industrialização tardia do País, o pensamento da época mantinha o entendimento de necessidade da participação de um agente externo a ela – no caso, o Estado – para agir em consonância com os interesses das classes e até mesmo para a formação da própria classe. Daí a importância dada ao governo de Getúlio Vargas na “formação” de uma classe operária (SÁDER; PAOLI, 1986).

O segundo elemento que constava na definição de *Reforma Urbana* formatada pelo s.HRu, ou seja, à “justa utilização do solo urbano”, associava-se especialmente à tentativa de regulação da propriedade (ou da posse) da terra e de contenção à retenção especulativa do solo. Esse aspecto foi ressaltado também no Editorial da revista *Arquitetura* mencionado anteriormente. Nesse texto, foi elencada uma série de problemas encontrados na cidade: o déficit habitacional, os centros urbanos marcados por um “gigantismo” repleto de “deformações”, o crescimento demográfico, a valorização artificial dos terrenos e as obras que visavam apenas aos resultados imediatos:

---

<sup>94</sup> WILHEIM, 1964, p.16.

raciocina-se e age-se, portanto, em termos unicamente de agregação, de empilhamento. Na rua colonial feita para transitar o homem, o cavalo e no máximo o tilburi permitem erguer prédios de 20 e mais pavimentos. Sobre o traçado irregular da vila colonial abrem-se ruas e avenidas ao sabor de um desenvolvimento urbano anárquico e incoerente. As favelas agregam-se à estrutura urbana, enquistando-se em tôdas as faixas livres. A área suburbana espraia-se criando problemas enormes para seus habitantes. Morar torna-se, nestas casas, para o que trabalha fora do subúrbio, equivalente a local de dormir. Vocábulo aparecem para significar estas condições de subvida: ‘cidades dormitórios’, ‘usinas de sono’...<sup>95</sup>

Para todos esses males, a *Reforma Urbana* seria o remédio. “A Reforma deve ser feita na origem”<sup>96</sup>: a origem corresponderia à terra, que deveria ser utilizada para benefício da coletividade. Para tanto, seria necessário disciplinar seu uso e sua posse.

Esse ponto relacionava-se, indiretamente, à Reforma Agrária que, nessa época, era uma das questões sociais mais debatidas no País. Muitos textos sobre a *Reforma Urbana* a associavam à Reforma Agrária, procurando demonstrar que os dois processos tinham a mesma origem (a concentração da propriedade privada da terra) e as mesmas necessidades, com a diferença de um ocorrer no campo e o outro na cidade. Assim, as duas propostas levavam em seu discurso o acesso de todos à terra, por meio da contenção à retenção especulativa do solo. Por outro lado, essa associação à Reforma Agrária pode ser interpretada também como uma forma estratégica de colocar a *Reforma Urbana* em pauta: sua vinculação a uma questão já tão difundida parecia dar maior legitimidade e repercussão ao objeto em discussão.

A noção de que a retenção especulativa da terra era a “grande vilã” dos processos de segregação urbana e de déficit habitacional, surgida nesse período, se mantém vigorosamente nos dias de hoje. No entanto, Sérgio Martins e Gláucia Gomes (2009) argumentam que a ênfase dada a esse aspecto é mistificadora, por reduzir os processos de mercantilização e de financeirização do espaço a um elemento específico, ocultando o fato (e dessa forma inviabilizando a crítica) de que todo o espaço entrou no circuito do capital financeiro.

Segundo esses autores, a propriedade privada da terra foi mantida no capitalismo porque é condição para a formação de capitais, para a proletarianização e para a apropriação da renda da terra. Assim, os proprietários de capitais tiveram que passar a pagar

---

<sup>95</sup> ARQUITETURA, 1963, p.3.

<sup>96</sup> ARQUITETURA, 1963, p.3.

um tributo aos proprietários fundiários, que não participam da produção. Daí surgiu a ideia do “caráter parasitário” dos proprietários de terras.

No entanto, medidas que buscam superar esse “elemento arcaico” do capitalismo não superam os problemas advindos da mercantilização do espaço, apenas priorizam os proprietários de capitais em detrimento dos proprietários fundiários, acelerando, por conseguinte, esse mesmo processo de mercantilização do espaço. Ou seja, medidas que vão contra, unicamente, os proprietários de terra, não fazem com que deixe de existir a renda fundiária. Por um lado, porque os elementos do capitalismo, em especial a tríade terra-capital-trabalho, embora pareçam ter vida própria, independente dos outros elementos, estão completamente imbricados. Por outro lado, porque o que se compra e o que se vende não é exatamente a terra, mas a renda que se pode obter dela. Assim,

Marx sempre destacou que toda renda fundiária é produto de mais-valia, de trabalho excedente. Não se trata, portanto, de um poder independente, como se a renda fundiária tivesse sua origem numa espécie de base natural da propriedade territorial para gerá-la. Trata-se de uma criação histórica específica que pressupõe determinadas relações sociais. Assim como o capital não se valoriza sozinho, como se tivesse o diabo no corpo, a propriedade territorial não cria a renda como num passe de mágica. Daí o equívoco de se representar as formas e as fontes da riqueza socialmente produzida de uma perspectiva estritamente fenomênica, considerando os elementos da produção separados entre si e negligenciar que estão entrelaçados organicamente numa totalidade<sup>97</sup>.

E os autores acrescentam que, em alguns momentos,

ambos os monopólios, o dos proprietários de terras e o dos proprietários de capitais, se entrelaçam em torno das diferentes formas de renda fundiária, fusionando seus interesses imediatos a ponto de dificultar a determinação dos antagonismos, conflitos, articulações e solidariedades existentes entre eles<sup>98</sup>.

Harvey (2012) explica que os processos “imobiliários” e de urbanização passaram a fazer parte do capital fictício, que é um fetiche. O fetiche corresponde a algo que “é real, mas também um fenômeno superficial que disfarça alguma coisa importante sobre as relações sociais subjacentes”<sup>99</sup>. O que o capital fictício esconde é que ele não é produzido

---

<sup>97</sup> MARTINS, S.; GOMES, 2009, p.125.

<sup>98</sup> MARTINS, S.; GOMES, 2009, p.127.

<sup>99</sup> HARVEY, 2012, p.39. Tradução nossa. No original: “it is real enough, but that it is a surface phenomenon that disguises something important about underlying social relations”.

dentro da produção em geral e, assim, não pode sobreviver por si mesmo, ainda que, em parte, possa ser usado na criação de valor real.

Nesse processo, ocorrido ao longo do desenvolvimento do capitalismo, em que o “imobiliário” e a urbanização vincularam-se ao sistema financeiro, as relações dos elementos do capitalismo na produção do espaço urbano complexificaram-se ainda mais. Assim, o sistema de crédito (incluindo o habitacional) por um lado tornou-se vital para a produção, a circulação e a realização dos fluxos de capital. Mas, por outro lado, ele se tornou, também, o contribuinte principal para várias formas de especulação. Assim, pelo sistema de crédito, empresta-se dinheiro a compradores que, espera-se, tenham condições de pagar pelas prestações, que são acrescidas de juros. Somado a isso, devido aos longos períodos de trabalho e à longa vida útil da maioria dos investimentos no ambiente construído, para finalizar o processo de produção de um imóvel, por exemplo, é necessário um fluxo de capital fictício. Gera-se, dessa forma, uma demanda artificial e, como esse incremento rápido da demanda não pode ser acompanhado da expansão da oferta, os preços se elevam e parece que essa valorização vai continuar indefinidamente. Mas para que esse processo se mantenha, é necessário que ocorra continuamente a expansão contínua dos fluxos de capital fictício e também que se conserve a crença de que o capital pode ser valorizado por si mesmo. No entanto, a insuficiência de criação de valor por meio da produção termina necessariamente numa crise (HARVEY, 2012).

Como mencionado, Lefebvre afirma que, com o advento da indústria, a troca e o mundo da mercadoria se generalizaram, de forma que o solo também se tornou mercadoria. Se no início do capitalismo o “imobiliário” (produção e especulação) só tinha uma importância menor em relação aos outros elementos da produção, chegou o momento em que ele se tornou central, por se tratar de um setor “atrasado” (do ponto de vista capitalista, posto que nele operam capitais de menor composição orgânica) em relação aos outros e que permite uma produção de excedente superior à média das outras indústrias.

Por outro lado, os centros das cidades sempre foram cruciais e supervalorizados no capitalismo, como centros de consumo ou centros de decisão. Nessa valorização dos centros, geram-se novas raridades<sup>100</sup>. O espaço não é, então, uma raridade absoluta, mas

---

<sup>100</sup> Lefebvre menciona que, a partir do início da era industrial, algumas condições que perduraram por muito tempo foram sendo superadas gradativamente, como a penúria e a subordinação às leis da natureza. E outras raridades foram sendo criadas, como o espaço, o tempo e os desejos. Mas a escassez não é vivida na

torna-se uma raridade em termos locais: a penúria do espaço aparece nos centros e em seus arredores. Assim, o espaço torna-se artificialmente raro para se valorizar, para ser vendido (LEFEBVRE). Como a valorização é artificial, os espaços “raros” podem mudar de lugar a qualquer momento e, assim, a tentativa de regular a valorização em um local provavelmente irá refletir na valorização de outro, correspondendo a um círculo vicioso.

Dessa forma, se a concentração da propriedade fundiária no Brasil desde o período imperial foi um importante gerador de desigualdades, o papel do espaço tomou outras proporções no desenvolvimento do capitalismo que ultrapassam amplamente a questão da retenção especulativa da terra. Essa, longe de ser desimportante, não deve ser considerada como a única ou principal “vilã” da segregação urbana, nem sua contenção como o fator decisivo para se chegar a uma sociedade justa ou inclusiva. Isso, porque, como demonstrado, não há como se separar os elementos que impulsionam a expansão do capital, eles estão imbricados e, assim, não há como superá-los reduzindo apenas um deles (e beneficiando outros). Desse modo, minimizando esse fator considerado atrasado para o desenvolvimento do capital (a propriedade da terra), promove-se a aceleração da mercantilização e da financeirização do espaço, cuja lógica é a de retirada de lucro máximo das operações. A consequência desse processo é a ampliação da segregação “socioespacial”, bem como o aprofundamento e a expansão das relações baseadas na troca. Ou seja, no intuito de minimizar um impacto do modo de produção vigente, contribui-se para acelerar os processos desse mesmo modo de produção, que realimentam o impacto inicial.

Voltando aos elementos da definição de *Reforma Urbana* contidos no documento do s.HRu, com relação “à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas”, verificamos o pleito pelo Planejamento Urbano, pela ordenação do território. Essa questão foi reforçada na parte do documento que trata do “Plano Nacional Territorial”. Nesse item, as propostas se apresentaram ainda sem um delineamento claro de quais instrumentos seriam utilizados para sua realização. No entanto, constava que, em suas diretrizes, deveria haver a articulação com planos regionais e com grandes

---

mesma intensidade por todas as pessoas e grupos. A ideologia, por meio das ciências, cria condições para que a repartição desigual seja vista com naturalidade. Assim, em nome da técnica e da ciência, das leis, da racionalidade, da cultura, da igualdade, da liberdade, da justiça, se distribuem, desigualmente, as penúrias e as raridades.

empreendimentos de interesse nacional. Como princípios, o planejamento urbano deveria tratar, além da distribuição demográfica, da resolução dos

problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura<sup>101</sup>.

Todas essas questões deveriam ser contempladas no Plano Nacional Territorial que, por sua vez, deveria fixar normas gerais que seriam obedecidas no planejamento territorial de todos os níveis da Federação.

Podemos observar que havia uma grande expectativa no Plano Nacional Territorial, que resolveria questões as mais diversas da cidade, embora não se apresentasse, com clareza, como essas questões poderiam ser tratadas no referido plano. Além disso, é patente a influência dos princípios do Urbanismo Modernista nessa proposta. Como mencionado, a racionalidade modernista acreditava poder atender às funções básicas do ser humano em setores definidos da cidade, de forma a se estabelecer uma ordem e até mesmo uma elevação espiritual dos indivíduos. Mas essa racionalidade também contribuía para a estratégia da classe dominante: a planificação espacial foi instrumento para a segregação tanto de grupos como de funções.

E, por fim, “ao fornecimento de habitação condigna a tôdas as famílias” reforça a primazia da questão habitacional que se encontrava em todo o documento e nas discussões da *Reforma Urbana* de forma geral nessa época (e também nos momentos posteriores). Fazia-se a denúncia da periferização da população pobre, da falta de qualidade das habitações e das limitações de se tratar a moradia apenas como uma casa, sem provimento dos outros serviços urbanos.

Como propostas em relação à questão habitacional, encontravam-se, dentre outras, o estímulo à produção em massa de moradia de forma estável e a normatização e a fiscalização do processo das construções pelo Estado. As propostas para solução do déficit habitacional tinham foco principal na aquisição individual da moradia, embora buscassem regular e ampliar a oferta de habitação também via aluguel.

---

<sup>101</sup> SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, p.22.



O foco na questão habitacional e, principalmente, sua solução via aquisição individual (que foi a ênfase também nos momentos posteriores) pode ser interpretado como a manutenção da perspectiva baseada no indivíduo-tipo, que é centrada no espaço individual e na propriedade privada, além de promover a mercantilização da moradia. Sobre a solução individual para o problema habitacional, Lago (tratando das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) avalia que o peculiar

é que o ideário democrático não coloca em questão o direito de propriedade como *valor*, na medida em que busca transformar os moradores dos assentamentos em proprietários, plenos ou não. O que ele busca regular é o direito do proprietário auferir renda da terra sob seu domínio<sup>102</sup>.

E acrescenta que no Brasil o direito de propriedade fundiária é central na ampliação do exercício da cidadania: a propriedade da terra é base para acesso a vários outros direitos, como à justiça, ao crédito, ao financiamento imobiliário, sendo um dos principais reprodutores da estrutura hierárquica nas cidades brasileiras. Por outro lado, a ampliação dos direitos sociais passa pela maior difusão dos direitos civis, incluindo o da propriedade. Essa constatação de Lago demonstra também como o ideário da *Reforma Urbana* se sustentou, desde o início, na ideia de modernização da sociedade como solução para os problemas advindos dessa mesma modernização (em especial em um País dependente). Não se questionou que, inserindo os moradores cada vez mais amplamente no mercado, na mercantilização das relações, estava-se realimentando o sistema que promove as desigualdades que se buscava combater. Fecham-se, assim, possibilidades de espaços de resistência, de formação de relações sociais que não se baseiam em mercadorias e em dinheiro.

Harvey (2012) afirma que o próprio Banco Mundial apresenta como solução para os problemas da pobreza do mundo a garantia do direito de propriedade privada e o acesso ao microfinanciamento a todos os moradores de favelas. Desse modo, o instinto empresarial dos pobres seria liberado, naturalmente, e então se superaria o problema crônico da pobreza. Essa solução baseia-se na justificativa para os direitos de propriedade privada proveniente da teoria liberal, que considera que esses direitos, quando integrados socialmente por meio das instituições de mercado justas e livres, podem ampliar os bens

---

<sup>102</sup> LAGO, 2004, p.31, grifo da autora.

comuns. Uma comunidade (segundo Hobbes) é produzida por meio da privatização de interesses competitivos num contexto de poder estatal atuante. Nesse tipo de afirmação, não se mencionam as expropriações e a captação da mais-valia produzida pelos trabalhadores pelos capitalistas que nada produzem. Não se menciona também que a expansão do crédito aos pobres gera rendimentos com juros altos aos financiadores mundiais, enquanto vários participantes chegam até mesmo a cometer suicídio diante da dívida adquirida (HARVEY, 2012).

A solução do déficit habitacional pelo financiamento da moradia individual privada foi avaliada por Castells como sendo parte de uma ideologia integradora, “que desejava parar a luta de classes fazendo de cada operário um proprietário... fora de seu trabalho”<sup>103</sup>. Além disso, o autor acrescenta (analisando o caso francês) que

a ideologia da casa individual, que *molda* de uma certa forma o bem-morar, mostra de modo exemplar, o jogo complexo de determinações sociais que atingem uma forma assim determinada: apoiando-se na insatisfação do consumo, vivida pelo mito compensador da calma do campo, ela resulta da combinação de uma dupla necessidade fundamental do sistema econômico (ampliação do aglomerado a construir, pré-fabricação, solvabilidade relativa dos futuros compradores) e de uma estratégia política visando o reforço da base social de uma dominação de classe, nas camadas politicamente flutuantes. Pois o sistema de crédito colocado em ação supõe uma estabilidade de emprego e uma progressão ascendente e regular na carreira profissional<sup>104</sup>.

Assim, a busca de solução para a questão da moradia por meio da ampliação do acesso à propriedade privada tem em si o pressuposto das soluções individualistas e integradoras, em que as pessoas iriam gradativamente se “integrando” na sociedade, ascendendo às classes economicamente superiores (e desconsiderando a inviabilidade dessa ascensão acontecer de forma ampla dentro do capitalismo).

O documento elaborado no s.HRu, que não foi totalmente incorporado pelo Governo Federal, foi transformado em um projeto de lei, apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional. Nesse projeto, constava a formulação do Plano Nacional de Habitação, do Conselho Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação (BONDUKI; KOURY, 2007).

---

<sup>103</sup> CASTELLS, 1983, p.199.

<sup>104</sup> CASTELLS, 1983, p.206, grifo do autor.

Podemos perceber, então, que nessa época vigorava um entendimento de *Reforma Urbana* que corresponderia a um planejamento urbano estatal, centralizado, que buscava o ordenamento do território e a provisão de moradia para todos, sendo que a população deveria ser “educada” para cobrar do Estado a realização dessas medidas. Apesar de serem dadas soluções parciais, compreendia-se nessa época que o processo de espoliação da cidade ocorria pelo modelo de desenvolvimento adotado no País, embora não se questionasse o “desenvolvimento” em si, ou seja, a modernização como solução para superar os “atrasos” do País. Não se percebia que a própria modernização era fonte de aprofundamento do “atraso” no que concerne à espoliação, à formação de assentamentos precários e à exploração do trabalhador. E, apesar de ainda não apresentar os instrumentos para a realização da *Reforma Urbana*, muitas das questões que são tratadas hoje já foram apresentadas nesse momento, como a questão da moradia ser foco central da discussão, além de se considerar a retenção especulativa da terra como fator determinante nas limitações de acesso dos habitantes à moradia e aos equipamentos urbanos.

#### **4.2 O movimento até a Constituinte**

##### *A Ditadura Militar (período entre 1964-85)*

O período de vigência da ditadura militar, que se iniciou com o golpe de 1964, caracterizou-se, entre outros aspectos, pelo acirramento da aposta na modernização do País por meio do crescimento econômico e do desenvolvimento industrial. O período ficou conhecido, assim, como a época do “milagre econômico” (especialmente a década de 1970), devido às altas taxas de crescimento da economia. O investimento estatal voltou-se para a produção de bens de consumo duráveis (em oposição à produção de bens primários de exportação, lugar definido para o País na divisão internacional do trabalho), embora essa produção tenha continuado dependente da compra de máquinas e de equipamentos dos países centrais do capitalismo. Assim, apesar de se ter criado uma “estrutura industrial complexa, dinâmica, concentrada em determinados setores e espaços”<sup>105</sup>, a incipiente base tecnológica para a acumulação não “desenvolveu a capacidade de criação de ciência e

---

<sup>105</sup> MARTINS, S., 2004, p.42, baseando-se em OLIVEIRA, 1977. Cf. OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977, cap.3-4.

tecnologia, sendo sequer capaz de romper com as características estruturais do mercado de trabalho do qual também se nutrem”<sup>106</sup>. O crescimento baseou-se num modelo concentrador que não rompeu com o padrão de distribuição desigual de renda e ainda reforçou-o. O incentivo estatal foi concedido, principalmente, às empresas de grande porte e concentrado em algumas cidades do País, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, gerando, por consequência, o agravamento de outros aspectos: a concentração de propriedade, de renda, de poder, de oportunidades econômicas, de serviços, populacional e urbana (REIS, 1996).

Essa política concentradora foi responsável em grande parte pela ampliação dos fluxos migratórios campo-cidade e também dos originários de várias regiões do País para as principais capitais: Rio de Janeiro e São Paulo. O período de 1940-80 correspondeu à transformação, no Brasil, da predominância de população rural para urbana, mas foi na década de 1970 que ocorreu o maior percentual de crescimento da população que vivia nas cidades. Se, nos anos de 1930, o Brasil era eminentemente rural, nos anos de 1970 a maioria da população era urbana. Segundo Reis (1996), a peculiaridade da urbanização brasileira não decorre apenas de seus índices de crescimento e tendências à concentração, mas também das taxas elevadas de expansão global da população, em um dos países mais populosos do mundo. Segundo esse autor, a urbanização brasileira constituiu um fenômeno sem precedentes na história da humanidade até então (hoje podemos verificar fenômeno similar ou ainda mais intenso na China, por exemplo) pela ampla escala e pelo curto prazo em que as transformações decorrentes dela aconteceram.

Diante desse quadro, os problemas urbanos diagnosticados no Seminário de 1963 se aprofundaram e se expandiram consideravelmente, ao mesmo tempo em que, com as medidas autoritárias tomadas durante o regime militar, as discussões sobre a *Reforma Urbana* foram interrompidas. Ironicamente, foi nesse período que o planejamento urbano e regional começou a ser institucionalizado em nível nacional<sup>107</sup>, embora sem absorver todas

---

<sup>106</sup> MARTINS, S., 2004, p.42, baseando-se em OLIVEIRA, 1977. Cf. OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977, cap.3-4.

<sup>107</sup> Sobre o processo de institucionalização das políticas urbanas em nível federal no período militar, ver MONTE-MÓR (1980); BERNANDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. Belo Horizonte: *Análise e Conjuntura*, n.1, p.83-119, jan/abr 1986.; e AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. Ações urbanas na década de 1970. Uma história recente de atuação federal no município. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* p.688-698. Disponível em:

as premissas propostas no s.HRu. No início do governo militar, em agosto de 1964, foi promulgada a Lei 4.380, que instituiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Até 1966, as questões urbanas continuaram sendo tratadas com ênfase na habitação, sendo que outras questões, como infraestrutura e planejamento urbano e regional, foram sendo incorporadas gradativamente às atividades dos órgãos federais. Assim, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH), que utilizaria recursos do recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e órgãos relacionados às questões de planejamento urbano, em especial o Ministério de Interior, ao qual foram vinculados o SERFHAU e o BNH.

Essa ênfase na habitação, a partir da exploração do ideal da casa própria, já incorporado pela população brasileira, foi utilizada de forma a ganhar o apoio das massas populares. Essa seria uma forma de compensação pela política de contenção salarial, utilizada pelo governo para aumentar a capacidade de renda da classe empresarial (MONTE-MÓR, 1980), ou seja, aumentar as taxas de exploração do trabalho e, conseqüentemente, de produção de mais-valia. Além disso, o BNH tinha o objetivo de “criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional”<sup>108</sup>.

Como uma das principais atuações do BNH (e da posteriormente criada Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana – CHISAM – no então Estado da Guanabara) estava a desfavelização das cidades, sendo esse período conhecido como “era das remoções”. Apoiando-se em estigmas já existentes na sociedade em relação aos moradores de favelas e na repressão dos movimentos sociais contrários às remoções, a erradicação de várias favelas ocorreu com uma aparente legitimidade conferida pela sociedade. Em seus planos de ação, constava que as famílias seriam transferidas para sua casa própria, condigna, nos conjuntos construídos pelo BNH, e integradas à sociedade. Mas em trechos desses documentos, era mencionado que as favelas não acompanhavam a paisagem do entorno, permitindo reconhecer a intenção de promover a valorização do espaço por meio de e com a conseqüente expulsão indireta da população residente (a chamada “gentrificação”) dessas áreas. Em outras partes desses documentos, “não fica claro

---

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2194/2147>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

<sup>108</sup> ROLNIK, 2009, p.33.

se a intenção era urbanizar as favelas ou liberar a área para empreendimentos residenciais dirigidos à classe média e indústrias, o que acabou sendo a tônica”<sup>109</sup>.

No entanto, as políticas desenvolvidas pelo BNH seguiam apenas critérios de rentabilidade econômica do Banco e de financiamento dos capitais que compõem o chamado setor imobiliário, não resolvendo o problema habitacional e, ainda, agravando a supervalorização da terra e dos imóveis urbanos e a retenção especulativa da terra. A política do BNH gerou a construção dos conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, onde a terra era mais barata, sem a implantação concomitante dos equipamentos e dos serviços necessários à vida urbana. Além disso, essa política não atendeu à parcela da população de renda mais baixa, já que essa não tinha rendimento mensal suficiente para pagar as prestações do imóvel. Muitos dos removidos de favelas tornaram-se inadimplentes, devido ao grande aumento de suas despesas mensais, sendo obrigados a abandonar suas casas. As favelas que não haviam sido removidas passaram por um processo de crescimento, inclusive recebendo famílias removidas de outras favelas (BRUM, 2012).

Por outro lado, a partir de 1967, o SERFHAU começou a financiar a elaboração de estudos urbanos, que incluíam projetos setoriais e planos de desenvolvimento urbano. Nessa época, vigoravam os planos integrados, abrangentes, “técnicos” (não políticos) e interdisciplinares. Mas esses planos, que visavam à promoção do desenvolvimento municipal, se submetiam inteiramente às políticas de crescimento econômico do País. E, além disso, muitos deles tornaram-se meros planos-discursos, não tendo sido implantados (MONTE-MÓR, 1980).

Em meados da década de 1970, o programa de remoções de favelas começou a ser desmontado e o BNH foi substituindo sua ação voltada para a implantação de habitação de interesse social pelo financiamento do mercado imobiliário destinado à classe média. Em 1974, o SERFHAU foi extinto e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU [b]) formulou uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa política procurava desconcentrar a população e as atividades econômicas do eixo Rio-São Paulo, fortalecer os centros de porte médio, criar órgãos de planejamento metropolitano e instrumentos para enfrentar a retenção especulativa da terra, mas nenhum dos elementos dessa política foi realizado (CARDOSO, A.L., 1997). Nesse processo, em 1976, o CNDU [b] elaborou um

---

<sup>109</sup> BRUM, 2012, p.362.

anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. No entanto, a notícia da elaboração dessa proposta gerou manchetes em jornais que afirmavam que o governo militar pretendia socializar o solo urbano, e então o governo recuou (BASSUL, 2010, baseando-se em RIBEIRO; CARDOSO, 2003<sup>110</sup>).

Nessa fase, instalou-se a crise internacional de origem imobiliária, acompanhada da elevação dos preços do petróleo, que redefiniu as políticas internacionais em direção ao neoliberalismo, no intuito de salvar o capitalismo de suas próprias contradições (HARVEY, 2012). Devido a essa crise e também à falência do modelo utilizado no Brasil, que incluía o pagamento da dívida externa, o “milagre econômico” estava se extinguindo. As taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) começaram a decrescer e a insatisfação social foi aumentando.

Durante a década de 1970, diversos movimentos sociais organizados foram surgindo no Brasil. A primeira grande ação coletiva do período foi a greve metalúrgica em São Paulo, que ocorreu em 1978. No entanto, antes dela, pequenas lutas foram se desenvolvendo em todo o País, não somente tratando da questão do trabalho, mas também buscando solucionar problemas relacionados aos serviços de saúde, creches, saneamento, transporte coletivo e habitação. Essas lutas, antes isoladas e reprimidas pelo autoritarismo, nesse período encontraram as condições para se unirem e ganharem maior escala e maior poder de pressão contra as formas opressivas e segregadoras promovidas pelo Estado. A novidade desses movimentos se devia ao fato de serem “populares, alternativos, autônomos e espontâneos (não institucionais e não dirigidos de fora), rompendo assim com o dirigismo ou com o populismo que até então caracterizavam a ação política entre as classes populares”<sup>111</sup>. Além disso, esses movimentos ampliaram o espaço da política, inventando novas formas dela acontecer, por fora da política instituída, e inserindo nela questões do cotidiano, seja dos locais de trabalho ou de moradia (SÁDER, 1988). Maricato considera que durante o período militar a repressão substituiu o populismo e a cooptação de lideranças. Isso permitiu o “ensaio de autonomia dos excluídos”<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>111</sup> CARDOSO, A.L., 1997, p.81.

<sup>112</sup> MARICATO, 2000, p.135.

A novidade não era só do caráter dos movimentos, mas também da forma como os intelectuais passaram a ver e a estudar as classes subalternas e o Estado no Brasil. Com o golpe militar, a crença que vigorava de que a modernização traria necessariamente a ampliação da democracia foi se diluindo, assim como a crença no Estado como agente promotor de classes. Dessa forma, foram sendo realizados estudos sobre como uma sociedade diversa poderia promover mudanças históricas. Os estudos passaram a focar o cotidiano como espaço de lutas e resistências e começaram a ser criados e reconhecidos espaços políticos fora do âmbito do Estado (SÁDER; PAOLI, 1986).

Assim, muitos intelectuais se aproximaram dos movimentos sociais e grande parte deles se tornou também militante nas causas defendidas pelos movimentos estudados. Além da participação da academia, muitos desses movimentos se articularam a partir dos sindicatos ou das pastorais das igrejas. Nos anos de 1960, com o Concílio Vaticano II, a Igreja Católica mudou sua forma de atuação na América Latina, deixando de exercer sua influência no Estado e passando a exercê-la na organização da sociedade civil por meio das pastorais e das comunidades eclesiais de base. A Igreja combatia um inimigo bem claro: as ditaduras militares que ocorriam em vários países da América Latina (GOHN, 1997).

A opção da Igreja Católica, nesse momento, de se colocar a favor dos movimentos sociais e contra o Estado, se por um lado teve esse elemento interno para sua definição, por outro lado teve um elemento “externo” a ela. José de Souza Martins (1989) avalia a participação da Igreja na questão da terra no Brasil em vários momentos. Considerando que a preocupação dessa instituição se referiu sempre a uma questão moral, com foco na “humanidade do homem”, o autor menciona que a opção da Igreja de apoiar a reforma agrária, nos anos de 1950, tinha o objetivo de manutenção da “ordem”, que estava ameaçada pelos conflitos iminentes.

A partir dos anos de 1960, verificando as condições de pobreza e de exploração em que viviam os trabalhadores rurais, a Igreja, acreditando no desenvolvimento econômico como caminho para o fim das condições desumanas a que os trabalhadores rurais estavam submetidos, apoiou a ditadura militar, que se comprometia com a reforma agrária. Durante o regime militar, foram realmente tomadas várias medidas que alteravam o direito de propriedade, exigidas pelo governo estadunidense aos governos latino-americanos, no intuito de reduzir as chances de revoluções nesses países. Por meio do Estatuto da Terra, no entanto, o governo militar propôs modificações no direito de propriedade, não privilegiando



o minifúndio e sim a modernização do campo, de forma a favorecer a expansão da empresa capitalista, especialmente dos grandes grupos econômicos (inclusive estrangeiros). Dessa forma, modernizou as oligarquias e associou os grandes proprietários de terras aos interesses do grande capital, sem promover a reforma social. A Igreja, no entanto, tinha apoiado a ditadura por motivos opostos a esse e, nesse momento, houve seu rompimento com o governo autoritário. A Igreja passou a perceber a incompatibilidade entre a promoção da “humanidade do homem” e o desenvolvimento capitalista: “fica claro que o *capitalismo inacabado* é na verdade um *capitalismo inviável* e que as tentativas de promoção do desenvolvimento econômico e ruptura do círculo vicioso da pobreza pela interferência do Estado estão comprometidas a partir de dentro do próprio capitalismo”<sup>113</sup>, isso porque

o capitalismo subdesenvolvido e dependente é praticamente um capitalismo tributário, submetido a leis econômicas que operam em favor da acumulação de capital nos países metropolitanos, os países ricos. De modo que as tentativas de estimular esse desenvolvimento para romper o círculo vicioso da pobreza apenas realimenta mais intensamente a sua circularidade<sup>114</sup>.

As questões urbanas, bastante ignoradas pela maioria dos setores da sociedade até os anos de 1960, ganharam, tardiamente, maior visibilidade nesse período. Em 1981, a primeira campanha eleitoral de governadores após o golpe militar suscitou a questão urbana em nível nacional. Em 1982, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que anos antes havia se envolvido nas questões da reforma agrária, aprovou o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, propondo várias ações, como a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social.

Ainda em 1982, o CNDU [b] elaborou novo projeto de lei de desenvolvimento urbano, o PL 775/83 (ANEXO B) que, apesar de corresponder a um documento que tratava sobretudo de diretrizes, foi firmemente criticado por empresários do setor imobiliário. Em extensa notícia sobre o projeto de lei, publicada na edição de 14 de fevereiro daquele ano no Jornal do Brasil, foi afirmado que “a proposta tem causado controvérsia em vários

---

<sup>113</sup> MARTINS, J.S., 1989, p.53, grifos do autor, baseando-se em CNBB, 1973. Cf. Comissão Brasileira Justiça e Paz. Eu ouvi os clamores do meu povo. 6 maio 1973. In: Comissão Brasileira Justiça e Paz. *CNBB & Nordeste, 1956-1984* (Caderno n.2). Rio de Janeiro: Liber Juris Ltda., s/d. p.64.

<sup>114</sup> MARTINS, J.S., 1989, p.54, baseando-se em CNBB, 1973. Cf. CNBB. *Marginalização de um Povo: Grito das Igrejas*. Documento de Bispos do Centro-Oeste, 6 maio 1973. p.9; 13-14.

setores, a começar pela Igreja, embora todos concordem com a necessidade de reforma urbana”<sup>115</sup>. Essa citação reforça o mencionado sobre o período do Seminário de 1963, de como o termo *Reforma Urbana* havia sido banalizado, de forma que tomou um sentido tão elástico e sem conteúdo, que poderia ser aceito por qualquer pessoa, sem maiores conflitos.

O PL 775/83 trouxe de volta algumas questões surgidas no s.HRu, em especial o objetivo do desenvolvimento ou do planejamento urbano corresponder à melhoria da qualidade de vida nas cidades; a preocupação com a distribuição espacial da população e o controle da terra urbana, por meio do ordenamento de seu uso e do combate à retenção especulativa da terra; e a definição de um órgão central que realizaria um plano nacional com as diretrizes e normas gerais de desenvolvimento urbano.

No entanto, esse projeto apresentou diferenças em relação ao proposto pelo Seminário de Quitandinha. Uma dessas diferenças se referia ao foco principal se direcionar para o ordenamento do território, com a inclusão de diversos instrumentos para se alcançar esses objetivos, contrapondo a ênfase na questão habitacional que constava no documento do s.HRu. Outras novidades relacionavam-se à previsão de recuperação, pelo Poder Público, da valorização dos imóveis urbanos resultante dos investimentos públicos (a chamada “mais-valia urbana”) e à explicitação do papel dos estados e municípios na política de desenvolvimento urbano.

Além disso, no projeto de lei foram mais bem detalhados vários aspectos previstos no documento de 1963. Assim, uma das diretrizes do PL se referia à adequação da propriedade imobiliária à sua função urbana, essa mediante a: oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, correção das distorções da valorização da propriedade urbana, regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda e adequação do direito de construir às normas urbanísticas. Nesse aspecto observa-se mais uma mudança do projeto de lei em relação ao documento de Quitandinha: no Seminário de 1963, havia a previsão de se realizarem obras de melhorias nas favelas e outros assentamentos ocupados por famílias de baixa renda como medidas de emergência, consideradas como etapa intermediária para os objetivos finais do Plano Nacional de

---

<sup>115</sup> AMORIM, 1982, sem página.

Habitação. No PL de 1983, a previsão de melhorias nesses assentamentos já se conformava como uma ação definitiva e não emergencial, intermediária ou provisória.

No PL havia também a definição de vários aspectos relacionados ao parcelamento do solo e à diferenciação entre zonas urbana e rural. Além disso, constavam nele diretrizes de macrozoneamento para os municípios.

Podemos observar também no projeto de lei uma maior preocupação em detalhar questões de qualidade ambiental, contendo, entre suas diretrizes, o controle da localização de usos incompatíveis ou inconvenientes, a tentativa de evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente. Além disso, incluíam-se, entre suas diretrizes, a proteção, a preservação e a recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, o que não era mencionado no documento do s.HRu.

Entre os instrumentos urbanísticos previstos, constavam: Transferência do Direito de Construir (TDC); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e regressivo; taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; fundos destinados ao desenvolvimento urbano; tombamento; direito real de concessão de uso; direito de superfície; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e direito de preempção. Curioso notar que esses instrumentos, propostos por um órgão central no período do regime militar, tenham sido incorporados quase integralmente na proposta de Emenda Popular à Constituinte alguns anos depois e, mais tarde, no Estatuto da Cidade.

Apesar de muitos desses instrumentos não terem sido detalhados no projeto de lei, apresentavam termos e lógicas que ou são utilizados hoje ou que ainda não conseguiram ser implementados. Destaca-se que a lógica desse projeto de lei mantinha as funções clássicas do planejamento urbano, de ordenação da expansão urbana, do parcelamento, da edificação e do uso do solo; apresentava também vários instrumentos que buscavam penalizar a retenção especulativa do solo urbano ou recuperar, pelo Poder Público, a valorização de terrenos e imóveis oriunda de investimentos públicos; além de haver intenções redistributivas. Destacamos dois outros aspectos: a abertura à participação da iniciativa privada (dos capitais) na urbanização, por um lado, e a possibilidade de participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano, por outro.

Nota-se, aqui, a tentativa de agradar os dois setores mais polêmicos no momento em análise: os movimentos sociais e o empresariado urbano.

No entanto, o projeto não conseguiu agradar a esse último setor, tendo sido rotulado de “comunista” e, segundo o então presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Mauro Magalhães, “uma negação dos princípios capitalistas, porque fere a iniciativa privada, tira o direito de propriedade e prejudica os setores da construção civil, comércio e indústria”<sup>116</sup>. Na mesma linha de argumentos, o presidente da Confederação dos Proprietários de Imóveis do Brasil, Adérito Teixeira, condenou “os excessos’ da proposta governamental, por ameaçarem o direito de propriedade”<sup>117</sup>. E Sílvio Campanema, advogado dessa associação, criticou a proposta da edificação compulsória porque “viola o princípio da disponibilidade, inerente ao direito de propriedade”<sup>118</sup>.

Em 1983, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pelo CNDU [b], PL 775/83 (Lei de Desenvolvimento Urbano – LDU), embora com uma versão mais abrandada em relação à primeira. Se, por um lado, os militares não queriam gerar conflitos com os proprietários de terra e os incorporadores imobiliários, por outro, também não queriam correr o risco da questão urbana suscitar levantes populares em oposição ao regime autoritário (BASSUL, 2010). Esse projeto de lei não foi posto em votação no Congresso Nacional e, a partir de 1986, tornou-se secundário com o início dos debates em torno da elaboração da nova Carta Constitucional.

#### *O período da Constituinte (1985-88)*

Com o fim do regime militar, em 1985, foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, iniciada no ano seguinte. No processo de elaboração e de aprovação das propostas, pôde-se perceber o confronto político, senão aberta disputa por poder, de frações de classes. Essa disputa iniciou-se já no período de convocação da Assembleia Constituinte, quando uma fração da classe dominante propôs ao então presidente da República, José Sarney, que a Constituição fosse primeiro elaborada por uma “Comissão de

---

<sup>116</sup> FORTES, 1983, p.2 (citado pelo entrevistador).

<sup>117</sup> AMORIM, 1982, sem página.

<sup>118</sup> AMORIM, 1982, sem página.

Notáveis” e, depois, aprovada por um Congresso Constituinte comprometido com esse grupo. E havia também pressão de movimentos populares e de instituições para que a participação no processo de elaboração da Constituinte ocorresse de forma mais ampla. Assim, em janeiro de 1985, entidades de assessoria aos movimentos populares, bem como pastorais da Igreja Católica, iniciaram o Movimento Nacional pela Constituinte, que promoveu “Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte” em todo o País (SILVA, A.A., 1991).

Em 1987, o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade de apresentação de emendas populares, que passou a ser a forma mais efetiva de participação popular na elaboração da Carta Constitucional. Entre as 83 emendas que atenderam às exigências regimentais e que foram, assim, aceitas, estava a Emenda Popular 63 de 1987 – Emenda Popular da Reforma Urbana (ANEXO C). Essa Emenda, que continha cerca de cento e cinquenta mil assinaturas, foi apresentada sob responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da FNA e do IAB, mas foi conduzida também pela Coordenação dos Mutuários do BNH, pelo Movimento em Defesa do Favelado e por 48 associações locais ou regionais (BASSUL, 2010). No momento de elaboração da emenda, foi criado o Movimento Popular pela Reforma Urbana, posteriormente chamado de Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A proposta da Emenda Popular da Reforma Urbana começou a ser elaborada no Rio de Janeiro por um grupo de entidades, como a ANSUR, o IAB, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), o Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro (SARJ), a Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ) e o SENGE do Rio de Janeiro. Antes de a proposta ser concluída, outros setores (como movimentos populares que lutavam por terra e por moradia) começaram a se aglutinar ao movimento, principalmente em São Paulo. De acordo com Adauto Lúcio Cardoso (1997), a articulação de universidades e movimentos populares só foi possível pela hegemonia da sociologia urbana de corte marxista que vigorava nas universidades naquele momento.

Mas, apesar de ter havido essa articulação com alguns movimentos populares, Maricato (1994) avalia que o movimento pela *Reforma Urbana* não se aproximou efetivamente das reivindicações de massa. Segundo a autora, nos anos de 1970 e 1980, os debates dos urbanistas que se opunham ao regime ditatorial ficaram concentrados na discussão técnica sobre os instrumentos urbanísticos, especialmente o solo criado. Essa

discussão definiu em grande parte a atuação do MNRU na aprovação da Constituição Federal.

A análise de Ana Amélia da Silva (1991) complementa a de Maricato: no momento da Constituinte, a questão da *Reforma Urbana* não entrou de fato na agenda dos partidos políticos, da Igreja, ou mesmo da população em geral; somente deputados pontuais de alguns partidos se envolveram nessa causa. E a autora avalia ainda que, entre os limites do MNRU, destacam-se a pouca representatividade popular nos debates de elaboração, na defesa e no encaminhamento da Emenda Popular e a pequena abrangência da bandeira da *Reforma Urbana*, que não atingiu a consciência política da maioria da população do País. Essa análise é corroborada por outros autores, para quem

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>119</sup>.

E ainda,

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>120</sup>.

A Emenda Popular suscitou reações e sua votação foi realizada em um ambiente bastante conflituoso, presente desde o período de elaboração das propostas. Na edição n.21 do SENGE Notícias (1987), por exemplo, quase inteiramente dedicada ao processo da Constituinte, alguns elementos demonstram os receios que acompanhavam os defensores da Emenda Popular da Reforma Urbana. No Editorial dessa publicação, apareceram preocupações com as políticas econômicas adotadas num período de crise econômica que,

---

<sup>119</sup> ABREU, 1986 *apud* SILVA, A.A., 1991, p.27. Cf. ABREU, Haroldo. “Espoliação Urbana” e “Reforma Urbana e Soberania Popular”. In: *Debatendo a Reforma Urbana* (Cadernos de Questões Urbanas). Rio de Janeiro: FASE, 1986.

<sup>120</sup> DALLARI, 1989 *apud* SILVA, A.A., 1991, p.25. Cf. DALLARI, Pedro. mar. 1989. Entrevista concedida ao Instituto Pólis.

segundo o Editorial, levaria ao “arrocho salarial” e à recessão. Falava-se também das medidas ainda autoritárias realizadas pelo governo de transição, tanto no sentido de encaminhamento de projetos de lei sobre assuntos que deveriam ser tratados na Constituinte, quanto na repressão às manifestações populares que estavam ocorrendo nas ruas.

Em outro artigo da mesma edição do jornal, expôs-se a necessidade de o maior número possível de pessoas assinarem as emendas populares, na tentativa de conferir-lhes maior peso político, considerando que “em linhas gerais, pode-se dizer que o esboço de Constituição aprovado pela Assembléia Nacional Constituinte, em Brasília, está mais para conservador do que para progressista”<sup>121</sup>.

Na Assembleia Nacional Constituinte, o debate sobre a questão urbana envolveu propostas do MNRU, mas também a participação da categoria dos arquitetos, dos empresários da construção civil e a de organismos federais ligados à política urbana, como o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU [a]). A Emenda Popular da Reforma Urbana foi votada pelos constituintes e correspondeu aos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal (ANEXO D), mas de forma bastante reduzida do escopo inicial e aguardando, ainda, uma lei que a regulamentasse.

A aprovação desses capítulos parece ter desagradado os dois lados da sociedade que participaram dela: os que apoiaram a emenda ficaram insatisfeitos tanto pela lei ter sido aprovada apenas parcialmente, quanto por ter vinculado sua utilização à aprovação do plano diretor municipal. Sonia Nahas de Carvalho (2006) afirma que a vinculação dos instrumentos da *Reforma Urbana* ao plano diretor foi resultado de uma articulação entre a burocracia estatal e a parcela de congressistas de base conservadora. Essa articulação baseou-se na resistência desse grupo ao conceito de função social da propriedade, por considerar que a propriedade privada deveria se constituir como um direito inviolável. Adauto Lúcio Cardoso (1997) avalia que, como a institucionalização do planejamento urbano ocorreu em nível federal durante o período militar, esse passou a ficar associado ao autoritarismo. Após esse momento, passou-se a valorizar a participação popular, acreditando-se que a ação do Estado deveria pautar-se, unicamente, no atendimento às demandas populares.

---

<sup>121</sup> SENGE NOTÍCIAS, 1987, p.4.

Por outro lado, o grupo contrário à proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana, representado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), também não ficou satisfeito com o resultado da lei, especialmente pelo fato de o usucapião urbano ter sido aprovado (MARICATO, 1988).

No entanto, apesar da Emenda Popular não ter sido aprovada na íntegra, do seu texto podemos retirar elementos para definir o que significava *Reforma Urbana* nessa época. O texto da Emenda encontrava-se dividido em cinco partes: Dos Direitos Urbanos, Da Propriedade Imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Do Transporte e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade. Verificamos, nessa Emenda, a referência a elementos advindos das propostas do Seminário de 1963 e do PL de 1983, com permanência de alguns desses componentes e alterações em outros, como exporemos a seguir.

Os Direitos Urbanos relacionavam-se a “condições de vida digna e justiça social”<sup>122</sup>, sendo que o Estado deveria assegurar o acesso de todos à moradia, aos serviços urbanos e à preservação do patrimônio ambiental e cultural, bem como a gestão democrática da cidade. Nesse item, já encontramos referências às propostas de 1963 e de 1983, como a política urbana garantindo o acesso da população aos “bens urbanos”, mas acrescida aqui, com ênfase inédita, a gestão democrática da cidade. Além disso, o objetivo geral do planejamento urbano que constava nas propostas anteriores, de melhoria da qualidade de vida nas cidades, passava a ser considerada nesse momento como “direito urbano”, tomando um caráter mais enfático de justiça social. Podemos considerar que se buscava a ampliação de um Estado de Bem-Estar Social, que garantiria acesso da população aos serviços básicos, bem como a regulação do mercado. Essa questão demonstra a situação do País, após um período desenvolvimentista, de grande crescimento econômico, mas, no qual a população ainda não tinha garantias básicas de vida.

Com relação à Propriedade Imobiliária Urbana, foram elencados diversos instrumentos urbanísticos que podemos considerar como visando aos seguintes objetivos: combater a retenção especulativa de imóveis; cobrar a valorização de terrenos e imóveis adquirida por meio de obras públicas; preservar o patrimônio ambiental e cultural; garantir segurança aos moradores de ocupações irregulares; regular o solo urbano; e recuperar as terras públicas cedidas. Com relação a esses itens, verificamos como novidades, em relação

---

<sup>122</sup> PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO. EMENDA SOBRE “REFORMA URBANA”, 1991, p.39.



aos projetos de lei dos períodos anteriores, a identificação e a recuperação de terras públicas e o usucapião urbano.

O fato de haver um subtítulo específico sobre a propriedade da terra demonstra, por um lado, a manutenção da importância que essa questão apresentava na sociedade brasileira. Se, em 1963, já se verificava a necessidade de uma reforma da propriedade urbana, após um período ditatorial em que se apostou em um modelo de desenvolvimento concentrador, no momento de maior adensamento populacional das cidades da história do Brasil, é possível imaginar o quanto a terra urbana se encontrava mal utilizada (em termos coletivos e de valor de uso). Por outro lado, esse subtítulo demonstra a manutenção do entendimento dos urbanistas sobre o papel da propriedade da terra nas questões urbanas, mantendo a premissa do Seminário de 1963: acreditava-se ser a retenção especulativa da terra a única ou principal causa da segregação “socioespacial”, ignorando-se que essa segregação é aprofundada pela mercantilização de todo o espaço. Esse entendimento mostrou-se mais explícito na publicação *SENGE Notícias*, na página que apresentava a proposta da Emenda Popular da Reforma Urbana, onde se explicava que

procurar-se-á, com a Reforma Urbana, atingir o cerne da questão [dos problemas urbanos no Brasil], ou seja, o solo urbano, submetendo a propriedade à sua função social, de forma a que todas as camadas da população tenham acesso a condições de vida urbana digna, e para que haja mais justiça social<sup>123</sup>.

O texto sobre a Política Habitacional procurava resguardar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente, o acesso da população a programas públicos de habitação voltados para o aluguel ou para a aquisição de imóvel, a regulação do mercado de aluguéis e assessoria técnica para construção da casa própria. O último desses itens corresponde a outra novidade dessa Emenda em relação às propostas de 1963 e 1983. A Emenda trouxe também novamente ênfase à questão da habitação, que havia diminuído no projeto de 1983 em relação à proposta de Quitandinha.

Nesse item, além de haver novamente a preocupação com a permanência das famílias moradoras de assentamentos irregulares (bastante compreensível após a era de remoções ocorrida nos anos de 1960-1970), a proposta mantinha a prerrogativa da solução habitacional individualizada, abarcando tanto a solução via aquisição quanto a possibilidade

---

<sup>123</sup> SENGE NOTÍCIAS, 1987, p.7.

de implantação de programa de aluguel social, que até hoje não teve muitas experiências exitosas no País. A Emenda apresentou também, como novidade, a proibição da aplicação de recursos públicos para financiar investimentos privados.

Sobre o Transporte e Serviços Públicos, a proposta definia que os serviços públicos seriam prestados exclusivamente pelo poder público, proibia o uso de recursos públicos para subsidiar serviços operados pela iniciativa privada, regulava o valor da tarifa do transporte coletivo e criava um fundo de transportes para subsidiar o valor da passagem. Esse item em si foi uma novidade dessa Emenda, considerando que as propostas apresentadas anteriormente (e posteriormente) não tratavam especificamente sobre os serviços públicos e de transporte.

No entanto, apesar de haver um item específico sobre transportes, esse não tratava da qualidade e da abrangência do serviço, não conferindo a devida importância que essa atividade desempenha nas condições de vida, no acesso aos diversos bens e serviços da cidade e no uso do tempo (e do espaço) das pessoas. E quando se mencionou que os serviços públicos deveriam ser prestados pelo poder público, por um lado entende-se que se estava evitando uma privatização desses serviços por empresas que não teriam compromissos com a qualidade do atendimento. Mas, por outro lado, o fato de haver apenas esse artigo referente ao tema abre a possibilidade de interpretação de que somente o fato de ser um serviço prestado pelo setor público já seria considerado como garantia da qualidade do atendimento.

E quanto à gestão democrática da cidade, mencionava-se que, na elaboração e na implantação de planos, bem como na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deveria garantir a aprovação pelo legislativo e também a participação da comunidade por meio de suas entidades representativas, em audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscito e referendo popular. Além disso, abria-se a possibilidade de haver leis de iniciativa popular relativas à política urbana no âmbito municipal, bem como veto popular à lei urbana que contrariasse os interesses da população. E buscava assegurar à população o acesso às informações sobre os planos e à gestão dos serviços públicos.

Esse item demonstra grande ênfase, pela primeira vez nas propostas apresentadas, na ampliação da participação popular nos processos decisórios. Os instrumentos propostos pela Emenda apresentavam novidades que não foram aprovadas

ainda hoje, e que não apareceram mais em propostas posteriores, como a possibilidade de veto popular às leis que contrariassem os interesses da população.

Observamos, na Emenda, a tentativa de garantir alguns preceitos que foram negligenciados nas décadas que a antecederam, como acesso de todos aos serviços urbanos e à participação nos processos decisórios. Havia também a tentativa de garantir que os recursos públicos não fossem utilizados para interesses privados, por meio da identificação e da recuperação de terras públicas, da recuperação da valorização de terrenos advinda de obras públicas, da proibição de aplicação de recursos públicos para financiar investimentos habitacionais privados e da definição de exclusividade do poder público na prestação de serviços públicos. Essa diretriz demonstra uma tentativa de minimizar o patrimonialismo e a corrupção, muito presentes em toda a história brasileira e acirrados no período ditatorial. Parece também antever a entrada do ideário neoliberal no País, que ocorreu com maior nitidez a partir da década seguinte e que aposta na privatização dos serviços e bens públicos. Além disso, a proposta trazia grande ênfase na ampliação das formas institucionais de participação nos processos decisórios. No entanto, ao passar todas as atribuições de garantia dos direitos e serviços urbanos ao Estado, fica uma suposição de que a crença no Estado brasileiro estava mantida (agora um Estado “democrático”), apesar de se estar em um País recém-saído de um período de exceção.

Sáder (1988) avalia que, se nos anos de 1970, os movimentos populares se apresentaram como uma alternativa de poder em termos de representação política, no momento de transição política o Estado passou a incorporar as demandas dos movimentos em políticas públicas, de forma a fragmentar e a dispersar esses movimentos.

### **4.3 – O período de aprovação do Estatuto da Cidade**

#### *Os anos de 1990*

O início do período chamado democrático no Brasil coincide com um momento em que o País encontrava-se em uma profunda crise econômica e social, com altos índices de desemprego e de violência. Coincide também com o processo de acirramento da globalização e da vigência, cada vez mais forte, do neoliberalismo que, especialmente com o fim do Estado soviético, impunha-se como única alternativa possível. Segundo Arantes

(2004), esse liberalismo surgia com novidades em relação aos períodos anteriores, como o fortalecimento do capital financeiro que atuaria aparentemente desvinculado do processo produtivo e que poderia, ao contrário desse, migrar mais facilmente de um país a outro, de acordo com o que propiciasse retorno mais rápido. Esse quadro demandava uma reestruturação gerencial do Estado, com a privatização de todas as funções que não parecessem relevantes, favorecendo a entrada do mercado internacional no País. Necessitava-se, assim, de um Estado mais forte, mais atuante, para gerir as exigências do capitalismo global. Ou seja, o momento impunha “um governo reduzido ao mínimo denominador de sua vocação coercitiva e garantidora do bom andamento dos negócios privados”<sup>124</sup>. Se o período de acumulação fordista tinha a marca da rigidez (coexistiam o grande capital, o grande governo e o grande trabalho), a nova fase exigia o seu contrário: a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo (e também nos conceitos e na linguagem, afinal, flexibilização passou a ser uma das palavras-chave da nova ordem) e, como consequência, o fim do Estado de bem-estar social, da estabilidade do emprego, da organização sindical e da “certeza individual e familiar sobre o futuro”<sup>125</sup>. É importante salientar que a intensidade de um processo de flexibilização e de liberalização em um país dependente, no qual as políticas sociais nunca tiveram alcance amplo e a estrutura de emprego também nunca foi extensiva, é bem mais profunda do que em países que se construíram sobre uma base socioeconômica menos desigual.

A política que vigorava no País mudou seu foco, então, para o mercado informal de trabalho. Esse setor passou a ser considerado como uma fonte de empregos e de renda, como uma plataforma para o crescimento econômico, sendo que “o setor informal não tem imaginação criadora, não detém capacidade de reação própria, é totalmente determinado pelo setor formal e não tem interesse contraditório com ninguém”<sup>126</sup>. Esse aspecto permitiu a retirada parcial do Estado da esfera social, ainda que tenha tido como consequência a precarização do trabalho, com a situação de mera sobrevivência dos trabalhadores do setor. Nesse período, assistiu-se ao

---

<sup>124</sup> ARANTES, 2004, p.170.

<sup>125</sup> MARICATO, 2000, p.129, baseando-se em HARVEY, 1992. Cf. HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

<sup>126</sup> GOHN, 1997, p.296, baseando-se em OLIVEIRA, 1994. Cf. OLIVEIRA, Francisco de. *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

surgimento de uma nova classe trabalhadora heterogênea, fragmentada, ainda desorganizada e que por isso ainda não tem suas próprias formas de luta e não se apresenta no espaço público e que por isso mesmo é atraída e devorada por ideologias individualistas como a 'teologia da prosperidade' (do pentecostalismo) e a ideologia do 'empreendedorismo' (da classe média), que estimulam a competição, o isolamento e o conflito inter-pessoal, quebrando formas anteriores de sociabilidade solidária e de luta coletiva<sup>127</sup>.

Por outro lado, a Igreja Católica mudou novamente seu direcionamento de ação. Tendo finalizado os regimes ditatoriais na América Latina, que era seu foco de combate até os anos de 1980, a Igreja voltou-se para os processos de redemocratização do Leste Europeu (GOHN, 1997).

Com todos os processos mencionados em curso no País, os movimentos sociais e as Organizações Não-governamentais (ONGs) passaram por uma grave crise econômico-financeira. E, para superar essa crise, a ênfase de suas ações passou para o setor de produção, sendo que a então estimulada economia informal foi a solução mais utilizada naquele momento. Assim, "o plano das demandas e pressões passou para segundo lugar e o das atividades produtivas ganhou centralidade"<sup>128</sup>. Nesse cenário, a atividade dos sindicatos ficou bastante comprometida, considerando a dificuldade de se organizar o setor da economia informal. Os movimentos sociais perderam força não somente pela necessidade de focarem na produção (que na economia informal exige extensão da jornada de trabalho), mas também pela institucionalização da participação, que ocorreu nesse período e que passou a exigir a interlocução com organizações institucionalizadas.

As ONGs, muitas delas financiadas por organizações internacionais (como o Banco Mundial), ganharam então grande importância na interlocução entre demandas sociais e o Estado, a partir de parcerias. Arantes (2004) demonstra como as falas, do Estado e das ONGs, tornaram-se pastiches, clichês, como se as parcerias realizadas entre ambos estivessem de fato lançando programas de fortalecimento da sociedade civil ou espaços de participação cidadã, somente por mencionar exaustivamente esses elementos em seus discursos. As ONGs, por serem, como o nome já diz, não governamentais e, ao mesmo tempo, sem fins lucrativos, foram valorizadas como se agissem em nome da ética e da benevolência e como se não tivessem interesses outros e não desempenhassem um forte papel de poder. Na verdade, essa era, numa época de supervalorização da ética e da

---

<sup>127</sup> CHAUI, 2013, sem página.

<sup>128</sup> GOHN, 1997, p.230.

cidadania (ao menos nos discursos), uma forma privilegiada de entrar no “mundo dos negócios”, pois os chamados direitos da cidadania se apresentavam “com o valor agregado à imagem da empresa, destinado a reforçar comportamentos de fidelidade a produtos e marcas”<sup>129</sup>. Além disso, as ONGs precisavam apresentar projetos e prestar contas para empresas (geralmente internacionais) que não aceitavam amadorismo.

A ênfase na cidadania, presente de forma geral na década de 1990, se referia ao momento vivido no País, pouco após a abertura política. Afinal, nesse período de transição para o regime “democrático”, o problema não era apenas a reapropriação do Estado pela sociedade civil, mas também de regulamentação das regras de civilidade dentro da própria sociedade, que tinha adotado poderes arbitrários no período anterior (GOHN, 1997). Por outro lado, essa ênfase pode ser explicada pelo contexto mundial, a partir das exigências que se colocavam pela concorrência internacional. Essa, que vende a cidade como produto, entende as políticas segregacionistas como um fator de desvantagem competitiva. Mas essa conduta é contraditória, considerando que a forma histórica da acumulação capitalista nas cidades brasileiras, bem como o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, baseado em tecnologia, têm como resultado a redução dos empregos e o crescimento da miséria. Ou seja, a economia global

se organiza com altos padrões de produtividade, com um crescente agregado de composição orgânica do capital (capital ‘morto’), que torna caríssima a criação de novos postos de trabalho (...) tendo, como pano de fundo, a diminuição dos gastos de natureza social do Estado, o que impulsiona ainda mais as condições de miséria em que vegeta a maior parte da humanidade<sup>130</sup>.

A priorização das ONGs se inscreve, então, no modelo de privatização e mercantilização dos serviços que, no modelo keynesiano, eram considerados de responsabilidade do Estado.

Carla Almeida Silva (2002) acrescenta que esse processo corresponde a uma tendência que ocorreu em nível global e que, no Brasil, teve como marco inicial expressivo a preparação e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), no Rio de Janeiro. Esse evento foi realizado pela Organização das

---

<sup>129</sup> ARANTES, 2004, p.174.

<sup>130</sup> GENRO, 1994 *apud* BASSUL, 2002, sem página. Cf. GENRO, T. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1994.

Nações Unidas (ONU) e reuniu representantes de governos e de organizações sociais de várias partes do mundo, para discutir questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Segundo a autora, diversas das assessorias aos movimentos sociais passaram, a partir de então, a se definir como ONGs, com atuação própria, e não mais voltadas exclusivamente às demandas dos movimentos. Essas organizações passaram a ter papel político próprio, passando a prestar serviços tanto para os movimentos populares quanto para o Estado, sendo fundamentais para a formação de diversas redes no País:

pode-se afirmar que há evidências empíricas de que na última década os movimentos populares e seus mediadores passaram por transformações que vão da valorização das organizações de base (*grassroots organizations*), para mais recentemente o reconhecimento crescente da importância das articulações, intercâmbios e formação de redes, temáticas e organizacionais (*network organizations*)<sup>131</sup>.

Nesse processo, a atuação dos movimentos sociais se voltou, além da produção, para as eleições e a capacitação das lideranças para participar nos canais institucionais então criados. Muitas lideranças assumiram cargos em órgãos públicos, podendo-se afirmar que houve uma “profissionalização” da luta social.

O processo de “onguização” e de profissionalização dos movimentos sociais pode ser observado também no movimento pela *Reforma Urbana*. Logo após a aprovação da Constituição Federal, o MNRU deu lugar ao FNRU. Esse estabeleceu, como estratégia de ação, a participação na elaboração das constituições estaduais, das leis orgânicas municipais, dos planos diretores municipais<sup>132</sup> e da regulamentação do capítulo da Política Urbana aprovado na Constituição Federal, cujo projeto de lei encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional desde 1989. Como não havia uma estrutura política em nível nacional que tratasse da política urbana, apenas políticas pontuais e dispersas entre os vários ministérios e secretarias federais, a demanda por esse órgão central de política urbana foi também um dos pontos de atuação do FNRU. Além disso, passou a fazer parte de sua agenda a participação em eventos internacionais, em especial a Eco-92, no Rio de Janeiro, e a Conferência do Habitat, em Istambul/Turquia em 1996.

---

<sup>131</sup> SCHERER-WARREN, 1993 *apud* SILVA, C.A., 2002, p.143. Cf. SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

<sup>132</sup> Para uma análise do processo de elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores Municipais, ver CARDOSO, A.L., 1997.

Dessa forma, o FNRU se lançou na propagação e na institucionalização da ideia de *Reforma Urbana* e de *Direito à Cidade* nos diversos níveis – local, nacional, internacional, mas também se distanciou da sua base, dos movimentos sociais. Carla Almeida Silva (2002) relata a avaliação de participantes do Fórum que demonstram queixas nesse sentido, como: “as ONGs exercem uma preponderância muito grande no FNRU”, “os movimentos são muito passivos dentro do FNRU”<sup>133</sup>. Maricato (1994) acrescenta que uma das evidências de que o FNRU se distanciou dos movimentos de base pode ser verificada quando, em 1991, foi enviado ao Congresso Nacional o primeiro projeto de lei de iniciativa popular após a Constituição Federal, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, e que teve 800 mil assinaturas. Esse fato, considerado um dos mais importantes acontecimentos do movimento por moradia, não teve relação direta com o movimento pela *Reforma Urbana*. Além disso, a autora avalia que esse Fórum

cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade)<sup>134</sup>.

Durante a década de 1990 a periferação das cidades prosseguiu em expansão e adensamento (verticalização de vilas e favelas, por exemplo), em que pese a crescente expansão de condomínios fechados também nas periferias (físicas, mas não socioeconômicas), não raro com salvaguardas (inclusive institucionais, como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs) para manter os “indesejados” à distância. Houve também uma série de ocupações de imóveis vazios nas cidades. Essas ocupações foram se tornando cada vez mais organizadas, especialmente pelo Movimento dos Sem Teto (SOUSA, 2000).

Com o fim do regime ditatorial, houve o retorno de um clientelismo “disfarçado”. Ao mesmo tempo em que a cidade formal é definida pela legislação urbanística extremamente detalhada (e flexibilizada, dependendo dos interesses envolvidos), “é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal. A ilegalidade na provisão de grande parte

---

<sup>133</sup> SILVA, C.A., 2002, p.169.

<sup>134</sup> MARICATO, 2000, p.143.



das moradias urbanas (...) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho”<sup>135</sup>.

Rolnik (2009a) acrescenta que, no território da informalidade territorial, a presença do Estado ocorre principalmente por meio da disponibilização de bens públicos. Como os recursos destinados ao atendimento a essa demanda são escassos, além de haver uma série de normas que dificultam o reconhecimento e a possibilidade de investimentos nesses assentamentos informais, cria-se uma seletividade de áreas que podem receber recursos. A disputa por esses investimentos é, então, acirrada e passa a ter importância fundamental no processo político-eleitoral. Como qualquer candidato em eleições precisa de um grande número de votos e, conseqüentemente, de financiamento de campanhas, abre-se o grande jogo de troca de votos por melhorias urbanísticas e é dessa forma que

os investimentos em urbanidade assim como tolerância, autorização ou mesmo promoção de assentamentos precários se converteram em um potente dispositivo eleitoral, com grandes possibilidades de retorno político para seus promotores, seja sob a forma de voto popular ou do acesso aos meios para o financiamento de campanhas<sup>136</sup>.

Essa situação, segundo a autora, é agravada pelo fato de que, a partir da Constituição Federal de 1988, enquanto diversas políticas foram municipalizadas, os recursos continuam fortemente concentrados em nível federal. E os recursos federais destinados às obras de infraestrutura, por sua vez, encontram-se ainda em grande parte determinados pelo Legislativo, por meio de emendas parlamentares. Essas emendas tornam-se formas de negociações e de prestígio, sendo consideradas “engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio ‘da base do governo’ ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carrearão para as suas bases eleitorais”<sup>137</sup>.

Nesse período de reorganização dos municípios, a partir da municipalização de várias políticas trazida pela Constituição Federal, foram elaboradas as leis orgânicas municipais (e também das Constituições Estaduais). Em diversas cidades em que os partidos de esquerda venceram as eleições municipais, foram instituídos mecanismos de participação

---

<sup>135</sup> MARICATO, 2000, p.147-148, grifos da autora.

<sup>136</sup> ROLNIK, 2009a, p.40-41.

<sup>137</sup> LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.737-738.

popular, como o Orçamento Participativo (OP) e conselhos setoriais de políticas públicas, programas habitacionais com mutirão e autogestão, além da elaboração dos planos diretores municipais.

Nos planos diretores de vários municípios, foram aprovados instrumentos urbanísticos antes mesmo de terem sido regulamentados em nível federal, como a Outorga Onerosa de Direito de Construir (OODC) em Natal, Curitiba e Porto Alegre; a Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Distrito Federal; a TDC em Belo Horizonte, Curitiba e Natal; as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em São Paulo; as Operações Urbanas pequenas ou simplificadas no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte, Campo Grande, Mauá, Natal e Santo André; as ZEIS em Recife (ainda em 1983), Santos, Natal e Rio de Janeiro; o Conselho de Desenvolvimento Urbano em Recife; o Conselho e a Conferência de Política Urbana em Belo Horizonte; o Estudo de Viabilidade Urbanística em Porto Alegre; e o Relatório de Impacto de Vizinhança em Natal (BRASIL, 2005).

Se houve tentativa de incluir instrumentos nas leis orgânicas e nos planos diretores municipais que buscavam uma “gestão compartilhada”, não se estava imune aos preceitos do neoliberalismo. Assim, a municipalização foi, por um lado, uma mudança ocorrida na Constituição Federal de 1988, e era, por outro lado, também necessária ao novo modelo de administração, o Planejamento Estratégico de Cidades (PEC [a]), que propunha a “cidade-global”.

Nos municípios que adotaram com mais veemência o planejamento estratégico, os chamados planos “compreensivos” foram substituídos por projetos localizados na cidade, incluindo as Operações Urbanas. Essa forma de planejamento baseia-se na ideia de cidade-mercadoria, que se vende a partir da imagem produzida, do consumo da imagem e da cidade: “a estética estável da modernização fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura”<sup>138</sup>. E a concentração de investimentos em um único local é justificada pelos feitos sinérgicos, ou seja, as localidades valorizadas têm maior potencial de atrair mais aplicações do que se os investimentos fossem dispersos ou ocorressem na periferia da cidade (MARICATO, 2000).

Harvey (2012) esclarece que, na lógica das políticas urbanas neoliberais, é um desperdício redistribuir recursos para bairros, cidades ou regiões menos valorizadas,

---

<sup>138</sup> MARICATO, 2000, p.168, baseando-se em HARVEY, 1992. Cf. HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

devendo esses serem aplicados concentradamente nos polos mais dinâmicos de crescimento empresarial. Essa ação traria benefícios para todos, considerando que os investimentos públicos e privados “na hora certa e no local certo” promoveriam sucesso na competição interurbana e inter-regional. Deveria haver, assim, ações do Estado para facilitar e atrair os investidores: o Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, de 2009, por exemplo, afirma que as cidades de sucesso têm leis de zoneamento flexíveis e regulações de uso do solo que se adaptam às mudanças que se fazem necessárias ao longo do tempo (para atrair os investidores).

Segundo o autor, o PEC [a] se baseia no investimento em uma área não somente em termos de infraestrutura física (sistemas de transporte e de comunicação, por exemplo), mas também em infraestrutura de educação, ciência e tecnologia, controle social, cultura e qualidade de vida. A intenção é criar sinergia suficiente com os processos de urbanização, de modo que os processos de renda de monopólio possam ser realizados pelos interesses privados e pelo Estado. A renda de monopólio, nesse caso, refere-se ao uso do “capital simbólico” como marca distintiva de algum lugar. Assim, a “marca” das cidades torna-se um grande negócio. Considerando a perda geral do poder dos outros monopólios pelas facilidades de transporte e de comunicação e pela redução de outras barreiras ao mercado, essa briga pelo capital simbólico tem se tornado cada vez mais importante como forma de captura de rendas de monopólio.

Nesse processo, além do investimento desigual e do aprofundamento da mercantilização e da financeirização da cidade, há ainda outros fatores resultantes. Um deles é a formação de uma nova contradição: a renda de monopólio baseia-se nas qualidades únicas de um lugar. Mas, à medida que essa especificidade é mercantilizada, torna-se necessário compará-la com as qualidades de outros lugares para se aferir valor a ela e, ao ser comparável, ela perde sua qualidade única. Ao mesmo tempo, para que esse lugar seja “vendido” (por meio do turismo, por exemplo), ele precisa ter investimentos que lhe confirmem qualidades presentes em outros lugares. Assim, a comercialização da especificidade reduz sua diferença, tendendo a igualá-la aos outros lugares também comercializados e comercializáveis. A tendência é de uma grande homogeneização dos lugares e de criação de diferenças artificiais, que logo se tornarão também iguais. Além disso, em alguns casos essa busca da autenticidade pode reforçar um localismo ou um

nacionalismo que rechaça os imigrantes e os diferentes (como ocorreu em algumas cidades da Europa) (HARVEY, 2012).

Percebemos, assim, no PEC [a] um pressuposto de “desenvolvimento” próximo ao implementado durante o governo militar, embora de forma municipalizada e não centralizada. Ou seja, a concentração de recursos em determinada área (e para empresas de grande vulto) que, por sua vez, irradiaria esse investimento para as outras áreas e classes sociais, reinvestindo os lucros. No entanto, esse reinvestimento nunca ocorreu; pelo contrário, as desigualdades de renda e de acesso ao poder se aprofundaram em grandes proporções. O discurso da cidade global traz, então, fórmula próxima à utilizada no período militar, mas com uma imagem atualizada, mais moderna e modernizadora.

Em um balanço dos planos diretores municipais elaborados nessa década, Aduino Lúcio Cardoso (1997) avaliou que, embora muitos municípios tenham incorporado a participação popular no processo de elaboração dos planos, de uma forma geral, houve manutenção do formato de planejamento urbano definido pelo SERFHAU, sendo esse desenvolvido em um quadro técnico-acadêmico. Muitos dos instrumentos previstos pela proposta de *Reforma Urbana* foram incorporados aos planos diretores elaborados nessa época, o que não significa que tenham sido efetivamente utilizados, já que muitos dependiam de regulamentação posterior ou de uma modernização dos procedimentos das prefeituras para se efetivarem. Os instrumentos que realmente poderiam regular a propriedade urbana, como o solo criado, a edificação e o parcelamento compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em dívida pública, praticamente não foram contemplados nos planos diretores. Em parte, devido ao entendimento do Judiciário de que esses instrumentos precisavam ser regulamentados em nível federal para serem utilizados pelos Municípios. Mas alguns instrumentos com altas possibilidades de beneficiar o mercado imobiliário e gerar maior segregação espacial, caso das Operações Urbanas e das Operações Interligadas, começaram desde cedo a ser implementados, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Por outro lado, ao avaliar os Conselhos Municipais de Política Urbana e de Desenvolvimento Urbano dos anos de 1990, Flávia Brasil (2004) apresentou como críticas que as atribuições desses conselhos, geralmente, estavam restritas às dimensões regulatórias da política urbana, embora essas possam ter efeitos de caráter redistributivo. Além disso, a composição e o modo de funcionamento dos conselhos geralmente delega a

decisão final para o Poder Público e utiliza repertório e linguagem técnicos que dificultam a participação do setor popular. Esse tipo de participação institucional pode ser considerado, então, como espaço de democratização das políticas públicas, mas também pode ser visto como forma de assegurar a governabilidade, por meio do “redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação”<sup>139</sup>.

Sobre os conselhos de políticas públicas, Dagnino considera que, se por um lado, “o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição mas também no funcionamento dos espaços públicos”<sup>140</sup>, por outro lado, a confrontação desses padrões é um dos resultados mais importantes na formação desses espaços, em termos de democratização. Vale destacar, ainda, que esses canais de participação (assim como outros instrumentos propostos pelos movimentos pela *Reforma Urbana*) foram utilizados não somente pelos governos de esquerda, mas também pelos que apoiam o PEC [a], com alguma diferença no discurso: uns pregando a publicização de conflitos e a “pactuação de soluções” e outros de se chegar ao consenso. Essa constatação pode levar à seguinte conclusão: “percebe-se a quase total inutilidade de buscar instrumentos mais virtuosos ou tecnicamente melhores. Eles acabam obedecendo a uma mesma práxis de fortalecer a desigualdade”<sup>141</sup>.

Após a aprovação da Constituição Federal, o termo *Reforma Urbana* continuou a ser discutido e passou a abrigar outros componentes em sua definição. Assim, em 1989 foi realizado em São Paulo o II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana, com a presença de instituições profissionais e de pesquisa e entidades vinculadas aos movimentos populares, além de assessorias identificadas com a luta pela *Reforma Urbana*. O objetivo do Fórum era de

elaborar os princípios básicos a serem considerados para a formulação das Leis Orgânicas, dos Planos Diretores, de políticas setoriais urbanas, bem como a Lei de Desenvolvimento Urbano, ora em tramitação no Congresso Nacional, numa perspectiva de **democratização da gestão e ampliação do Direito à CIDADE**<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> SANTOS, 2002 *apud* BRASIL, F.P.D., 2004, p.39. Cf. SANTOS, M.R. dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138p

<sup>140</sup> DAGNINO, 2002, p.280.

<sup>141</sup> MARICATO, 2000, p.177.

<sup>142</sup> FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 1989, grifos do autor, sem página.

Parece ter sido esse o momento em que o termo *Direito à Cidade* começou a ser utilizado no Brasil. Em alguns textos posteriores, os dois termos – *Reforma Urbana* e *Direito à Cidade* - pareciam ter o mesmo sentido e, em outros, o *Direito à Cidade* seria um item contido na *Reforma Urbana*. Em outros, ainda, considerava-se que os direitos de cidadania abrigariam os “direitos à Cidade” ou “direitos urbanos”.

As premissas básicas consideradas no Fórum de 1989 foram:

- a) **A função social da propriedade e da CIDADE** entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano.
- b) **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>143</sup>.

Nesse texto, além de terem sido mantidos elementos presentes em momentos anteriores do movimento pela *Reforma Urbana*, como a função social da propriedade e da cidade e a participação popular, apareceram também questões como “diversidade dos modos de vida” e “apropriação da cidade”. Segundo o documento, essas corresponderiam a um dos “princípios instituintes de **um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da CIDADE**”, seriam “o reconhecimento da existência de formas múltiplas e diversificadas de modos de vida, de processos culturais e de apropriação da **CIDADE**, que colocam o **direito à diferença** como parte integrante do **direito à cidadania**”<sup>144</sup>.

Além disso, o documento apresentava como necessidade dessa nova forma de pensar a gestão e o planejamento da cidade considerar a cidade como ela existe, a “cidade real”, em contraposição à “cidade legal”. E assim, definia, por exemplo, que o plano diretor deveria ser um instrumento que explicitasse os conflitos urbanos e não a solução desses conflitos. O plano diretor se inseriria num planejamento contínuo da cidade.

Esse documento demonstrou um entendimento mais amplo e radical do que seria o *Direito à Cidade*, ao menos no texto. Um sentido de apropriação, de respeito às diferenças, além de serem explicitadas demandas não somente para o Estado, mas também para os movimentos sociais, que deveriam buscar a formulação de políticas alternativas. Esse entendimento não retornou, ao menos com a mesma clareza, em textos posteriores.

---

<sup>143</sup> FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 1989, grifos do autor, sem página.

<sup>144</sup> FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 1989, grifos do autor, sem página.

No Fórum Reforma Urbana e Meio Ambiente, ocorrido em maio de 1992 no Rio de Janeiro, começou a ser inserida nos textos sobre a *Reforma Urbana* a questão ecológica, antecipando o que ocorreria com maior evidência a partir da Eco-92. No momento da realização desse evento, começaram a ser incorporadas ao entendimento de *Reforma Urbana* propostas como necessidade de áreas permeáveis e de áreas verdes.

Durante a Eco-92, foi elaborado o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis". Nesse Tratado, o *Direito à Cidade* foi concebido como o direito à cidadania:

direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças<sup>145</sup>.

Diversos outros textos dessa época passaram também a definir a *Reforma Urbana* e o *Direito à Cidade* como uma soma de direitos, em geral sob o lema da cidadania, como podemos observar nas citações a seguir:

a reforma urbana visa garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito à moradia digna, em seu sentido amplo. Isso quer dizer não só à casa em si, como também saneamento básico, transporte e equipamentos coletivos em geral<sup>146</sup>.

Numa cartilha informativa para a população, produzida pelo IAB/DF e pelo Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal (SADF), foi mencionado que o Plano Diretor “pode ser um importante instrumento para a efetivação da Reforma Urbana, que a exemplo da Reforma Agrária, procura garantir a todos o acesso à moradia, aos serviços públicos, enfim, o direito à cidade em condições de dignidade e justiça”<sup>147</sup>. E em outro ponto da cartilha, voltou-se a relacionar *Reforma Urbana* com Reforma Agrária, considerando que “ambas são, no fundo, parcelas da mesma luta, pois significam a luta dos sem-terra, dos

---

<sup>145</sup> SAULE JÚNIOR, 2005, sem página.

<sup>146</sup> COSTA, 1988, p.889.

<sup>147</sup> IAB/DF; SADF, 1989, p.19.

sem-teto, dos sem-emprego, enfim, de todos os que sofrem as conseqüências da distribuição injusta da renda e da riqueza na sociedade brasileira”<sup>148</sup>.

No texto de Ana Amélia da Silva (1991), no primeiro número da Revista Polis<sup>149</sup>, foram citadas falas de participantes do MNRU sobre o que seria a *Reforma Urbana*. Mencionou-se, então, que a *Reforma Urbana* seria uma plataforma política para os movimentos sociais, que ultrapassava as questões locais e específicas. E que ela seria a garantia de cidadania à população explorada, além de corresponder ao acesso a habitação, saúde, educação, transportes, bem como a garantia do direito de ir e vir na cidade. Esse último ponto corresponderia ao fim da segregação nas cidades (ou da “espoliação urbana”), mencionada em quase todas as citações, em que as partes bem providas de infraestrutura seriam habitadas pela burguesia, enquanto a população mais pobre vivia em “guetos”, na “não-cidade”. Foi mencionada, então, qual a utopia da *Reforma Urbana*:

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>150</sup>.

Em 1994, numa cartilha sobre o Plano Diretor de Volta Redonda, foi afirmado que realizar a *Reforma Urbana* seria inverter a atual situação em que “todos pagam impostos mas poucos são beneficiados”<sup>151</sup>. Em pesquisa realizada pelo IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)<sup>152</sup>, “dos 50 municípios pesquisados, 25

<sup>148</sup> IAB/DF; SADF, 1989, p.23.

<sup>149</sup> A Revista Pólis é uma publicação do Instituto Pólis (ONG fundada em 1987), que teve sua primeira edição em 1991, e que “visa contribuir para o debate, estudos e pesquisas sobre a questão urbana e refere-se aos campos de conhecimento que o Instituto Pólis definiu como prioritários em sua atuação: desenvolvimento local e gestão municipal; democratização do poder local e construção da cidadania; sustentabilidade, cultura e qualidade de vida” (Cf. sítio eletrônico do Instituto Pólis. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/institucional/catalogo-de-publicacoes-polis>>. Acesso em: 14 jan. 2014).

<sup>150</sup> FERREIRA, 1988 *apud* SILVA, A.A., 1991, p.9, grifos da autora. Cf. FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira. São Paulo: *Revista Movimento Popular*, n.1, 1988. Entrevista concedida a POLIS/CVP.

<sup>151</sup> VOLTA REDONDA, 1994, p.2.

<sup>152</sup> Pesquisa realizada pelo IPPUR / UFRJ e mencionada por SILVA, C.A., 2002, baseando-se em RIBEIRO, 1995. Cf. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, L.; COELHO, M.P. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.



continham, nas suas leis orgânicas, a tese do 'direito à cidade', entendido, de forma geral, como acesso universal aos serviços de infra-estrutura urbana, moradia e lazer"<sup>153</sup>.

Adauto Lúcio Cardoso, ao realizar um resgate histórico da aprovação da Constituição, considerou a definição de *Direito à Cidade* como sendo um

princípio [que] almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização<sup>154</sup>.

Além do texto de Ana Amélia da Silva (1991), outros autores também mencionaram a "não cidade", que corresponderia às "periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água"<sup>155</sup>. Dessa afirmação, opondo-se à não cidade, podemos inferir que a cidade seria o local centralizado, onde se tem acesso a casas produzidas pelo mercado, aos bens e serviços urbanos (e também ao consumo). Subentende-se, assim, que o *Direito à Cidade* já estaria garantido a uma parcela da população, aquela que tem acesso aos equipamentos e serviços. Esse entendimento nos remete às observações de Harvey (2012), que afirma que a burguesia mundial já tem o *Direito à Cidade*, por ser ela quem define o que deve ser feito com o excedente da produção, faltando, então, estender esse direito (de usufruir mais plenamente da riqueza socialmente produzida) aos outros habitantes do planeta. No entanto, em afirmações como essa, o entendimento do que é o *Direito à Cidade* refere-se sempre à distribuição dos frutos da riqueza socialmente produzida e nunca considera que o fundamental é a redefinição da própria produção. Se, por um lado, não há como se questionar a legitimidade de uma luta por redução das desigualdades sociais e de garantia de direitos civis e sociais, em especial numa sociedade marcada pela concentração de riqueza e de oportunidades, por outro lado não se pode reduzir a democracia à conquista de direitos, afinal,

sabemos que a expansão da cidadania existente implica uma ampliação na participação da riqueza socialmente produzida; que impõe modificações nas

---

<sup>153</sup> SILVA, C.A., 2002, p.165.

<sup>154</sup> CARDOSO, A.L., 1997, p.89.

<sup>155</sup> MARICATO, 2000, p.140.

situações experimentadas pelas classes sociais, o que dificilmente seria acessível a partir das condições que as determinam. Sabemos que os direitos sociais, ao serem inscritos como deveres do Estado, impõem-lhe custos, perturbando a geometria do poder. Mas sabemos também que a modificação das situações de classe, enquanto fruto da cidadania, não altera os pilares sobre os quais a sociedade encontra-se estruturada e a partir dos quais se reproduz<sup>156</sup>.

Outro elemento que constava na definição de *Direito à Cidade* nos textos dessa década remete a uma das principais preocupações dos urbanistas desde o Seminário de 1963 e se refere ao direito de propriedade privada do solo que, exercido de forma incondicional, corresponderia a um importante elemento de agravamento dos problemas urbanos. Nesse contexto, é ressaltada a importância da retenção especulativa de imóveis urbanos para a manutenção desse quadro. Assim, a *Reforma Urbana* teria como um de seus pilares a função social da propriedade, que poderia ser atingida por mecanismos que permitissem ao poder público a penalização da retenção especulativa do solo e a disposição de áreas urbanas para uma ocupação do espaço mais justa (COSTA, 1988).

Maricato também afirmou que “mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, (...) é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, a questão central é fundiária e imobiliária”<sup>157</sup>. E Kayano, ao explicar o processo de urbanização “caótica” das cidades brasileiras, avaliou que

nosso processo acelerado e caótico de urbanização, onde em menos de 50 anos passamos de um país predominantemente rural para quase 80% morando nas cidades, deve-se à combinação de 3 fatores bastante nossos: a estrutura fundiária extremamente concentrada, que expulsou a população rural; a histórica e péssima distribuição da renda; e a desmesurada especulação das terras urbanas, que impediu que as pessoas conseguissem ocupar áreas mais apropriadas e construíssem moradias mais adequadas<sup>158</sup>.

Outro elemento que permaneceu no entendimento da *Reforma Urbana* dessa década é a gestão democrática das cidades, que poderia ser obtida por meio da garantia à população da manutenção de direitos adquiridos e de sua participação na definição de prioridades (COSTA, 1988). Esse aspecto estava presente também no mencionado texto do Fórum Nacional sobre Reforma Urbana de 1989, que considerava a participação popular como possibilidade de transformação social e “não como um instrumento legitimador de

---

<sup>156</sup> MARTINS, S., 2010, p.23.

<sup>157</sup> MARICATO, 2000, p.184, grifos da autora.

<sup>158</sup> KAYANO, 2000, sem página.

estruturas, métodos e políticas tradicionais”<sup>159</sup>. A Prefeitura de Ipatinga, em documento sobre o plano diretor (PD) que estava sendo realizado na cidade, mencionou que

o PD reconhece de início a impossibilidade da criação do socialismo ‘num só município’: não é, portanto, panacéia para os problemas sociais de Ipatinga. Reconhece que está condicionado pela sociedade capitalista (o mercado e o poder econômico derivado dele) à sua volta. Mas tratando-se de um PD de um governo petista, quer aproveitar ao máximo essa excepcionalidade política (que não é seguro que perdure) para dotar os despossuídos das melhores condições de controle sobre a qualidade da vida na cidade<sup>160</sup>.

Kayano, por sua vez, fez um balanço da participação, apresentando que,

pelo menos nos municípios, nós temos observado que é cada vez mais frequente a ocorrência de programas e projetos que contam com a decisiva participação da população, desde a concepção, até a implantação e o acompanhamento e avaliação. A democratização da gestão da ‘coisa pública’, que ajuda na consolidação de uma verdadeira cultura democrática, é uma das manifestações da reforma do Estado mais importantes<sup>161</sup>.

No referido texto de 1991 da Revista Polis, foi também mencionado que a *Reforma Urbana* teria como um de seus componentes a participação popular na gestão da cidade: “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>162</sup>.

Ana Amélia da Silva assegurou ainda que a ideia de *Reforma Urbana* que surgiu nos anos de 1980 tentou romper com a imagem do planejamento urbano dos anos de 1960 e 1970, que estava inserido na lógica desenvolvimentista do País. Assim, a autora diferenciou a *Reforma Urbana* do desenvolvimento urbano, que “sempre se dá em benefício da apropriação capitalista da cidade”<sup>163</sup>. Em várias outras citações em seu texto, foi mencionado que a *Reforma Urbana* estava associada a uma nova ética urbana ou social, que se compunha pela condenação da cidade como objeto de lucro, sendo que a última se referia a um

<sup>159</sup> FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 1989, sem página.

<sup>160</sup> IPATINGA, 1990, sem página.

<sup>161</sup> KAYANO, 2000, sem página.

<sup>162</sup> FERREIRA, 1988 *apud* SILVA, A.A., 1991, p.10. Cf. FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira. São Paulo: *Revista Movimento Popular*, n.1, 1988. Entrevista concedida a POLIS/CVP.

<sup>163</sup> BALDEZ, 1989 *apud* SILVA, A.A., 1991, p.11. Cf. BALDEZ, Miguel. *Reforma Urbana*. [cartilha]. São Paulo: ANSUR, 1989.

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<sup>164</sup>.

A autora ressaltou ainda a necessidade da organização e da mobilização da sociedade civil para participar do momento de elaboração dos 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 compromissada 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<sup>165</sup>.

A partir dessas citações, podemos realizar algumas análises. Se, por um lado, o movimento pela *Reforma Urbana* contribuiu de fato para a ampliação da democratização de algumas questões sobre a cidade, por outro se manteve com certas limitações de entendimento. Uma delas é rotular os planejadores dos anos de 1970 de tecnocráticos ou compromissados com o capital, mas ter como prerrogativa que a participação popular evitaria que isso ocorresse novamente. Interessante notar que os planos diretores elaborados na década de 1970 e o projeto de lei da LDU de 1983 (elaborado no governo militar) influenciaram fundamentalmente a Emenda Popular pela Reforma Urbana, os planos diretores dos anos de 1990 e o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Ressalte-se que esses instrumentos, apesar de terem sido propostos em parte pela população, têm caráter eminentemente técnico e regulatório. Por outro lado, a participação da população, por si, não é garantia de superação da visão tecnocrática ou do favorecimento ao capital. Se a população que participa não compreende a discussão que ocorre em termos técnicos, se não tem poder deliberativo, se não tem um projeto político definido, se não sabe com clareza o que deseja para a cidade e como realizar o que deseja, o poder do capital e a visão tecnocrática dos especialistas permanece intocada. Além disso, não é possível diferir tão

---

<sup>164</sup> SILVA, A.A., 1991, p.8.

<sup>165</sup> SILVA, A.A., 1991, p.20.

claramente o que é “Reforma Urbana” do que é “apropriação capitalista da cidade”, pois, como mencionado, muitos dos instrumentos propostos pelo movimento de *Reforma Urbana* são utilizados para essa apropriação capitalista da cidade, quando não foram formulados exatamente para contribuir com ela. Aliás, a proposta de *Reforma Urbana* e os instrumentos a ela associados, como esclarecido anteriormente, nasceram de uma visão de modernização da sociedade, de superação dos arcaísmos por meio da inserção do espaço e dos moradores na lógica do mercado, ou seja, na reprodução ampliada do capital e, assim, na apropriação capitalista da cidade.

Se o termo *Direito à Cidade* foi modificando seu conteúdo, foi também sendo utilizado com mais frequência, inclusive em eventos internacionais. Em 1996, por exemplo, durante a Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, a Agenda Habitat II “constituiu um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto”<sup>166</sup>. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul e aprovada pelas ONGs presentes.

#### *A aprovação do Estatuto da Cidade*

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 181/89, de autoria do senador Pompeu de Sousa (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), destinado à regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e denominado Estatuto da Cidade (ANEXO E), trazia em seu texto:

Art. 2º - Entende-se por Política Urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o direito à cidade e à interação desta com o ambiente rural.

Art. 3º - Entende-se como garantia do direito à cidade o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a fruição dos bens, serviços e equipamentos comunitários por todos os habitantes da cidade<sup>167</sup>.

Esse projeto de lei tratava da política urbana em nível federal e também das diretrizes para o planejamento urbano em nível municipal. Assim, definia quais os municípios obrigados a elaborar o plano diretor, bem como as etapas a serem seguidas na

---

<sup>166</sup> MARICATO, 2000, p.131.

<sup>167</sup> BRASIL, 1990.

elaboração desse plano, estabelecia as diretrizes da política urbana e regulamentava a utilização, pelos municípios, dos instrumentos destinados à ordenação e à indução da ocupação do solo urbano e à gestão democrática das cidades. Abordava ainda a regulamentação de aspectos relacionados à criação e à gestão das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, propunha alterações nas atribuições e na estrutura organizacional do então existente CNDU [b] e definia a criação de uma agência da União que gerenciaria a política habitacional.

O projeto de lei foi aprovado no Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados em 1990, tornando-se o PL 5.788/90<sup>168</sup>. Seu conteúdo foi criticado com veemência por vários setores da sociedade, o que explica, ao menos em parte, o longo período que levou sua tramitação na Câmara dos Deputados. A Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), por exemplo, realizou, em 1992, abaixo-assinado contra a Reforma Agrária e a Reforma Urbana e, mesmo após a aprovação, definiu o Estatuto da Cidade como uma lei de “caráter socialista e confiscatório” que investe “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”<sup>169</sup>.

Frações do capital imobiliário urbano (proprietários de terras, construtores e incorporadores) eram também contrárias ao Estatuto da Cidade, em especial aos instrumentos destinados ao cumprimento da função social da propriedade. No 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza em 1992, os empresários presentes, dos setores da construção civil e do mercado imobiliário, explicitaram seu repúdio ao projeto de lei do Estatuto da Cidade. No relatório final do encontro, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerou que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares”<sup>170</sup>. Vicente Amadei, assessor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

---

<sup>168</sup> Sobre o processo de tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso, ver BASSUL, 2010.

<sup>169</sup> TFP, 2001, sem página.

<sup>170</sup> DIRIGENTE MUNDIAL, 1992 *apud* BASSUL, 2010, p.81. Cf. DIRIGENTE MUNDIAL. 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, n.8, p.34-35, 1992.

de São Paulo (Secovi/SP), afirmou que o instrumento “usucapião coletivo” corresponderia a “um incentivo à invasão”<sup>171</sup>.

Por outro lado, o FNRU manteve-se empenhado em garantir a aprovação do PL, utilizando-se de pressão e negociação com os parlamentares, notas públicas, participação em audiências públicas, dentre outras medidas.

O PL ficou parado durante anos na Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, até que, em 1996, o relator dessa comissão, Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), deputado representante do setor empresarial, apresentou seu parecer para votação. Esse documento, apesar de ter retirado a abordagem conceitual do projeto de lei, manteve todos os instrumentos contidos na proposta original. E nele foram inseridos outros instrumentos defendidos também por entidades ligadas ao movimento pela *Reforma Urbana*, como a TDC, a OODC e a OUC, que, como mencionado, já haviam sido implementados em alguns municípios (BASSUL, 2010).

Após esse momento, a tramitação passou por vários debates, inclusive com o FNRU, e muitas das sugestões apresentadas por esse fórum foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação. Essas sugestões eram, em sua maioria, uma tentativa de reaproximação ao conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, e incluíam instrumentos de regularização fundiária e a obrigatoriedade de processos participativos. Mas nem todas as propostas do FNRU foram aceitas, em especial a de supressão da autorização de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) nas OUC. O SECOVI-SP apresentou poucas sugestões nesse momento, mas que, curiosamente, tinham o objetivo de ampliar a participação popular, como o OP e a obrigatoriedade de representação da sociedade civil nas OUC (BASSUL, 2010).

Em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado por unanimidade (ANEXO F). Essa mudança de postura do empresariado, que inicialmente era contrário ao projeto de lei e em momento posterior o considerou como positivo, pode ser explicada por alguns fatores. Um deles se refere ao longo prazo de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, que conviveu, como mencionado anteriormente, com a experimentação em vários municípios de instrumentos contidos no projeto de lei. Diante dessas experiências municipais, conforme

---

<sup>171</sup> DIRIGENTE MUNDIAL, 1992 *apud* BASSUL, 2010, p.81. Cf. DIRIGENTE MUNDIAL. 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, n.8, p.34-35, 1992.

avaliado no parecer do relator Luís Roberto Ponte, o setor empresarial verificou 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”<sup>172</sup>. Assim,

o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de ‘matéria-prima’, na expressão usada por Rodrigo Lefèvre ao analisar o papel dos terrenos na formação dos preços imobiliários (Lefèvre, 1979<sup>173</sup>). Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária, que propiciam compensações adequadas aos proprietários de terrenos objeto de ocupações ilegais, pode ser útil a comunidades faveladas, mas igualmente concilia interesses conflitantes<sup>174</sup>.

Além disso, já se vivia, há algum tempo, o ideário da cidade-global, que precisa vender sua imagem de cidade democrática, cidadã e acolhedora e que tem como um de seus princípios o investimento em “consensos”. Daí a importância da “participação” nos projetos urbanísticos. E os empresários também já haviam percebido que os instrumentos contrários a seus interesses poderiam estar expressos na lei, desde que se assegurasse que eles nunca fossem implementados; e não faltam mecanismos para impedir que eles se realizem.

A lei aprovada definiu as diretrizes gerais da política urbana, sendo que a primeira delas corresponde à “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”<sup>175</sup>.

Além disso, foram estabelecidas regras para implementação, pelos municípios, de diversos instrumentos urbanísticos, entre eles os que têm por objetivo a indução do desenvolvimento urbano, quais sejam, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação para fins de Reforma Urbana, Consórcio Imobiliário, OODC, Direito de Superfície, TDC, OUC e Direito de Preempção. Há também instrumentos voltados ao financiamento da política pública, como as contrapartidas exigidas

---

<sup>172</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, *s/d apud* BASSUL, 2010, p.83. Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Avulso do projeto de lei n. 5.788-D, de 1990 (Do Senado Federal, PLS n. 181/89), *s/d*.

<sup>173</sup> LEFÈVRE, R. B. Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo. In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p.95-116.

<sup>174</sup> BASSUL, 2002, sem página.

<sup>175</sup> BRASIL, 2001, Art. 2º, inciso I.



nos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Consórcio Imobiliário. Estão previstos, ainda, instrumentos voltados para a promoção da democratização da gestão urbana. Esses correspondem aos órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e EIV. Os instrumentos voltados à regularização fundiária são o Usucapião Coletivo (em terrenos particulares), a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a ZEIS.

No texto original da lei, havia também a Concessão Especial para fins de moradia e o Usucapião Coletivo em terrenos públicos, que foram vetados no momento de sanção presidencial. Neste último ponto, houve um impasse com os ambientalistas, que alegavam que a aprovação do instrumento poderia gerar um incentivo à ocupação de áreas ambientalmente frágeis. Mas após negociações com o FNRU, a Concessão Especial para fins de moradia passou a vigorar com a Medida Provisória 2.220/01 (BRASIL, 2005).

Foram, então, regulamentados instrumentos que, desde a década de 1970, estavam na pauta das discussões sobre a questão urbana. No entanto, comparando o texto do Estatuto da Cidade (o PL original e a lei aprovada) com a Emenda Popular da Reforma Urbana, percebemos uma mudança fundamental: enquanto na proposta pré-constituente havia uma intenção clara de coibir a utilização de recursos estatais e a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, no Estatuto da Cidade há uma posição contrária: a de possibilitar ou mesmo incentivar as parcerias público-privadas em diversas modalidades.

Muitas das avaliações da nova lei, logo após sua aprovação, reconheciam que os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade eram, em geral, de difícil aplicação, podendo, inclusive, ser utilizados para o benefício do mercado imobiliário. Outra dificuldade de execução da lei devia-se ao fato de muitos instrumentos serem questionados (na época de aprovação da lei) pelo setor empresarial, como a desapropriação de imóveis edificados, a edificação compulsória de terrenos vagos e o direito de preempção, com o argumento, nesse último caso, de que “afronta de forma direta a liberdade de comercialização”<sup>176</sup>. No entanto, a maioria das avaliações da nova lei a consideravam como um grande avanço. Assim, em um boletim voltado para os Executivos Municipais, afirmou-se que:

o Estatuto da Cidade dá aos municípios o poder de interferir sobre os processos de urbanização e sobre o mercado imobiliário. Isso significa que a Prefeitura pode

---

<sup>176</sup> SECOVI *apud* MARICATO; FERREIRA, 2001, sem página.

mexer com práticas e privilégios muito arraigados, principalmente no que se refere aos maiores proprietários urbanos. Também as práticas clientelistas envolvendo a regularização fundiária podem ser combatidas. Alguns setores provavelmente insistirão pela permanência desses privilégios. É fundamental que a Prefeitura envolva ativamente os diferentes setores da sociedade nos debates dos instrumentos e do Plano Diretor. Apenas dessa maneira poderá ficar claro para todos que em alguns casos é preciso que uma minoria abra mão de seus privilégios para que sejam garantidos os recursos territoriais e materiais que permitirão um crescimento mais equilibrado da cidade<sup>177</sup>.

#### E num histórico sobre a aprovação do Estatuto da Cidade:

o Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada – pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades<sup>178</sup>.

Fernandes (2007) afirmou que o Estatuto da Cidade claramente criou os fundamentos legais para o *Direito à Cidade* no País. Isso porque, em termos conceituais, essa lei rompeu com uma tradição individualista e antiga do Código Civil e gerou as bases para um novo paradigma legal-político do uso do solo urbano e do controle do desenvolvimento no Brasil, especialmente por consolidar a função social da propriedade. Na visão de Saule Júnior, com o Estatuto da Cidade, o direito brasileiro colocou o *Direito à Cidade* no mesmo patamar dos outros direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como “o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular”<sup>179</sup>. Maricato e Ferreira (2001) afirmaram que

cerca de 50% da população das grandes cidades do país vive na informalidade, 20% dela em favelas. É na cidade formal que acontece a dinâmica do mercado. Ou seja, a reprodução da população excluída da cidade formal não se dá via mercado, e esse é o problema estrutural central da nossa realidade urbana<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> DICAS, 2001. Dicas é um boletim publicado pelo Instituto Pólis, desde 1993, “voltado para dirigentes municipais (prefeitos, secretários, vereadores) e lideranças sociais”. “Os textos dividem-se em quatro temas principais: governo e sociedade, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano e ação administrativa” (Cf. sítio eletrônico do Instituto Pólis. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/institucional/catalogo-de-publicacoes-polis>>. Acesso em: 14 jan. 2014).

<sup>178</sup> SAULE JÚNIOR, 2001a, p.11.

<sup>179</sup> SAULE JÚNIOR, 2005, sem página.

<sup>180</sup> MARICATO; FERREIRA, 2001, sem página.

E complementaram que,

dentre os aspectos mais importantes do Estatuto, está a gestão democrática das cidades, oficializando, por exemplo, a obrigatoriedade do orçamento participativo. Mas o aspecto mais esperado talvez esteja na regulamentação de instrumentos legislativos que permitem garantir a função social da propriedade, dando ao Poder Público a possibilidade de resgatar para o benefício da sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infra-estrutura urbana, e de frear a retenção especulativa de imóveis vazios em áreas urbanas<sup>181</sup>.

No trecho supracitado, os autores foram negligentes ao não considerar que a “dinâmica de mercado” está também presente na chamada cidade informal. E demonstraram aspectos importantes do entendimento contido no Estatuto da Cidade: a compreensão de que a solução para “o problema estrutural central da nossa realidade urbana” seria incluir os moradores ou trabalhadores “informais” na dinâmica do mercado capitalista, além da ênfase na contenção à retenção especulativa da terra. Esses dois elementos, que se complementam, revelam o entendimento de que os problemas urbanos seriam gerados pelos arcaísmos, em especial dos proprietários de terras, e que a modernidade (via mercado) seria a sua solução. Essa consideração, como explicitado anteriormente, não se atenta para o fato de que esse mercado, juntamente com (e não contrariamente a) propriedade privada da terra, geram a segregação “socioespacial”. Esses elementos encontram-se imbricados no processo de mercantilização do espaço, que tem como prerrogativa a obtenção máxima dos lucros, a valorização diferenciada dos lugares e o predomínio do valor de troca nas relações sociais. Assim, a solução que busca impulsionar o mercado, retirando os supostos obstáculos (em especial a imobilidade da propriedade privada da terra) a seu desenvolvimento, terá necessariamente como consequência novos ciclos de segregação, de revalorização dos capitais e de apropriação da vida pelas relações de troca.

Limonad e Barbosa acrescentam que o Estatuto da Cidade, devido aos seus instrumentos regulatórios, disciplina as formas de apropriação da cidade, podendo servir para reduzir os conflitos sociais e não para explicitá-los. Assim, acreditam que a racionalidade presente nessa lei “se impõe como um *dever-ser* e não como um *vir-a-ser*, pois

---

<sup>181</sup> MARICATO; FERREIRA, 2001, sem página.

estabelece formas fixas para o significado da cidade”<sup>182</sup>. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, como elemento de obtenção de cidadania, reduziria as possibilidades de um *Direito à Cidade* num entendimento mais amplo, de apropriação e de vida espontânea (ou Festa) nas cidades, pois a lógica nele contida mantém o valor de troca sobre o valor de uso, ou seja, a lógica de mercantilização da cidade (LIMONAD; BARBOSA, 2003).

Ao mesmo tempo em que se avaliavam as conquistas e limitações dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, outros eventos buscavam redefinir o sentido de *Direito à Cidade* ou disseminar (e internacionalizar) o entendimento que se fazia dele naquele momento. Em outubro de 2001, por exemplo, foi realizado o Congresso Nacional pelo Direito à Cidade, em São Paulo, com representantes de prefeituras municipais, governos estaduais, movimentos populares, ONGs, universidades, entidades profissionais e sindicais de 21 estados brasileiros. Esse Congresso publicou um texto final, em que constava o que se desejava para as cidades. Assim, o tópico “A cidade que queremos” apresentava os seguintes itens:

Uma cidade que respeite e proteja o direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Uma cidade constituída de direitos e de valores, que inclua o trabalhador como sujeito de sua construção; Uma cidade cujos governos sejam comprometidos com a política urbana nas diversas áreas e em todos os níveis de governo; Uma cidade que articule, integre políticas habitacionais com políticas de inclusão social; Uma cidade que articule políticas locais com políticas regionais; Uma cidade em que as políticas públicas habitacionais expressem a auto-sustentabilidade; Uma cidade com gestão democrática que contemple a universalidade de visões sobre ela; Uma cidade que garanta a função social da propriedade; Uma cidade em que o acesso à terra signifique acesso a terra urbanizada; Uma cidade planejada em que os eixos de transporte coletivo e do uso do solo urbano sejam questões centrais<sup>183</sup>.

Ainda em 2001, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, começou a ser discutida a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de iniciativa do FNRU. A primeira versão da Carta se baseou na Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade, que foi elaborada em maio de 2000 pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, na França. Baseou-se também no Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", plataforma brasileira do Direito à Cidade e à reforma urbana. A Carta foi revisada em 2004,

---

<sup>182</sup> LIMONAD; BARBOSA, 2003, p.12, grifos dos autores.

<sup>183</sup> CONGRESSO NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE, 2001, sem página.

no Fórum Social das Américas, em Quito (Equador), e no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona (Espanha), e em 2005 no Fórum Social Mundial em Porto Alegre (SAULE JÚNIOR, 2005). Essas revisões ocorreram com o objetivo de

tratar de assuntos estratégicos para as cidades, como o tema da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano<sup>184</sup>.

Na Carta Mundial, revisada, o *Direito à Cidade* foi definido como

o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute eqüitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural<sup>185</sup>.

Essa carta propunha que o *Direito à Cidade* fosse reconhecido pelo sistema das Nações Unidas como um direito coletivo difuso e estabelecia como princípios do *Direito à Cidade*: exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade; função social da cidade e da propriedade urbana; igualdade, não discriminação; proteção especial de grupos e

---

<sup>184</sup> SAULE JÚNIOR, 2005, sem página.

<sup>185</sup> CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004-2005, p.2.

peças em situação de vulnerabilidade; compromisso social do setor privado; e impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004-2005). Segundo Arlete Moysés Rodrigues, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade

“extrapola a noção restrita de uso do solo”, se aproximando da “utopia do Direito à Cidade”, que “impõe que o urbano seja compreendido como modo de vida e que, além da dinâmica do uso do solo, outras dinâmicas, entre as quais as culturais, as questões de gênero, de etnia, do trabalho e suas relações, do uso do espaço público, da apropriação e uso do espaço coletivo, da segurança de vida, enfim, a utopia do Direito à Cidade devam garantir a reprodução da vida”<sup>186</sup>.

Podemos concluir, a partir dessas citações, que o significado atribuído ao *Direito à Cidade* nesse momento de aprovação do Estatuto da Cidade reafirmou o foco nos processos de contenção da retenção especulativa de imóveis, de regulação da ocupação e do uso do solo e de distribuição da riqueza socialmente produzida, além de inserir diversos dos chamados “direitos humanos”. A lógica predominante era de inclusão dos “grupos vulneráveis” na lógica do mercado, seu acesso aos bens produzidos e sua “participação” nas políticas urbanas. Observamos que o *Direito à Cidade* passou a ser um termo guarda-chuva, que engloba um número cada vez maior de outros direitos, reconhecidos ou em reconhecimento internacionalmente. Essa tentativa de institucionalizar o conceito internacionalmente, pela ampliação no discurso e pela elasticidade da linguagem, acarreta, ao contrário, a diminuição do seu significado. O termo se internacionaliza, se dissemina, cabendo nele qualquer significado, de forma que passa a fazer parte de leis em todos os lugares, a estar presente no discurso de todas as pessoas; ele se pasteuriza e perde seu sentido realmente transformador, torna-se instituído, distante de seu sentido original. O entendimento, apesar de ampliado nesse momento, continuou não enfrentando o objetivo principal do conceito: a redefinição, pela sociedade toda, do que e como produzir e das necessidades sociais, juntamente (ou conseqüentemente) com a reapropriação do tempo, do espaço, da vida; ou seja, a superação do modo de produção vigente.

---

<sup>186</sup> RODRIGUES, A.M., 2004, p.23-24.

#### 4.4 – O momento após a aprovação do Estatuto da Cidade

Em 2002, Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), venceu a eleição para a Presidência da República. Foi a primeira vez que um candidato advindo de bases sindicais e de um partido de esquerda foi eleito presidente do País. Em seu governo, foi criado o Ministério das Cidades, que agregou as políticas setoriais que tratavam da questão urbana em nível federal, e foram realizadas conferências sobre diversos assuntos em todos os níveis da Federação: de 2003 a 2006, foram realizadas 29 conferências nacionais e o envolvimento estimado de 2 milhões de pessoas na realização das conferências estaduais e municipais que antecederam e prepararam as conferências nacionais (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007). Nesse momento, Vainer afirmou que

estamos vivendo um momento histórico. Temos a possibilidade de estar sendo protagonistas de um momento da história de nossas cidades porque estamos tomando parte num processo em que a utopia da cidade democrática começa a se concretizar. (...) É evidente que a utopia da cidade democrática não se realiza de maneira plena na contemporaneidade; mas ela é experimentada parcialmente. É este o significado dos orçamentos participativos, dos congressos de cidade, das experiências de cidades como Belém e Porto Alegre. É este também o significado, em certa medida revolucionário, da Conferência Nacional das Cidades, convocada pelo recém-nascido Ministério das Cidades<sup>187</sup>.

O Brasil começou a vivenciar uma retomada do crescimento econômico, baseado em grande parte na expansão da construção civil, e também a ampliação das políticas “sociais” e de crédito. Foram criados, no período, programas nacionais de obras como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009.

O PAC consistiu, por um lado, na junção de uma série de programas e obras existentes no ou previstos pelo governo federal com o intuito de ampliar a infraestrutura do País, contando com recursos para obras viárias, de logística, energética, dentre outras. O programa financiou também intervenções intraurbanas, como ações de regularização fundiária, implantação de sistemas de transporte coletivo e de saneamento ambiental. O PAC contribuiu para a geração de empregos e para melhorias de infraestrutura, mas muitos dos projetos se impuseram sobre o processo de planejamento das cidades que receberam

---

<sup>187</sup> VAINER, 2003, p.30.

seus investimentos, gerando desarticulação dessas obras com outros projetos previstos, além de um grande número de remoções de famílias que moravam nesses locais.

O PMCMV surgiu da necessidade de aquecer o mercado imobiliário, com a crise financeira mundial de 2008, e não de resolver o problema habitacional. O governo federal, preocupado com a crise e pressionado pela indústria da construção civil, recebeu propostas formatadas por grandes empresas do setor para definir o PMCMV. Quando a estrutura do programa já estava definida, foram recebidas propostas de outros segmentos, como prefeituras, governos estaduais e movimentos sociais (RODRIGUES, E.L., 2013). Ao privilegiar o mercado e não a promoção da moradia, o programa gerou outros questionamentos, tais como

o programa (...) não coloca uma questão para nós fundamental que é a questão fundiária, a questão do acesso a terra. Ao não colocar isso, o programa delega para os municípios, ou para o próprio mercado, a regulação disso. (...) Outra questão é a concentração total do investimento somente nas empresas construtoras. As empresas são um dos atores da construção civil, mas não dialoga com os planos diretores, alijando os municípios da maior parte das ações. E por fim uma queixa de que os recursos não vão pra o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que é a grande ferramenta do sistema que foi construído em 2005<sup>188</sup>.

E ainda,

o programa Minha Casa Minha Vida é ainda mais profundamente danoso para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social do que já foi o PAC, porque ele coloca muito dinheiro no sistema, mas completamente por fora do controle social democrático sobre sua utilização. E vai ter um grande impacto no sentido de privilegiar as empresas de construção<sup>189</sup>.

O Programa também mantém a prerrogativa da casa própria, individualizada, visto que,

em primeiro lugar, acho uma falácia falar em déficit habitacional. O próprio conceito de déficit habitacional traz em si a idéia de que a habitação é um produto feito por um setor industrial, e pressupõe que a única forma de garantir a moradia adequada é a propriedade individual da casa produzida através destes circuitos produtivos. Por que isto é uma falácia? Porque quando a gente fala em necessidades habitacionais, elas podem ser atendidas por meio de uma enorme gama de políticas<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> RODRIGUES, E.L., 2009.

<sup>189</sup> CARDOSO, A.L., 2009.

<sup>190</sup> ROLNIK, 2009b, sem página.



Bem como,

o Programa Minha Casa Minha Vida consagra um modelo de produção habitacional calcada em um modelo único de acesso, através da aquisição, ainda que com subsídios expressivos, da propriedade individual da casa, que se torna, imediatamente, produto de mercado, com um aparato normativo adequado a esse objetivo. Configura-se assim um conflito entre a proposta de política habitacional autogestionária formulada no âmbito dos movimentos e as condições estabelecidas pelas políticas de habitação e solo urbano<sup>191</sup>.

Apesar de o programa ter aberto crédito às famílias que se encontram na faixa na qual o déficit habitacional se concentra, ou seja, com renda de até 3 salários mínimos, são raros os empreendimentos destinados às famílias dessa faixa de renda que se viabilizaram, devido aos moldes do programa. Ao contrário, por não atender à faixa na qual se encontra a maior demanda, o PMCMV contribuiu para o aumento da vacância residencial e para a elevação dos preços dos imóveis, processo já em curso devido ao chamado *boom* imobiliário, o que dificultou ainda mais o acesso dessas famílias à moradia.

Maricato atribui a elevação do valor dos imóveis às políticas urbanas que ocorreram nos últimos anos. Segundo ela, depois de mais de duas décadas sem investimentos em políticas imobiliárias, a partir de 2005 começaram a surgir investimentos estatais no setor, mas sem alterar a estrutura fundiária, fazendo com que os preços dos imóveis se elevassem. “Tivemos muitos avanços no campo institucional, mas a realidade urbana está piorando. Antes, não tínhamos dinheiro. Agora que ele veio estamos vendo que a reforma urbana desapareceu da agenda. E que a terra urbana é pasto para os capitais imobiliários”<sup>192</sup>. E acrescenta que

alguns movimentos sociais de luta pela moradia se aliaram aos empresários da especulação imobiliária para ampliação do teto mínimo do programa. Temos planos sem obras e obras sem planos, além de problemas imensos porque os municípios têm muito poder na questão da habitação e o governo federal está transferindo dinheiro para a especulação imobiliária através de seu principal programa para a pasta<sup>193</sup>.

Além disso, os empreendimentos foram em sua maioria realizados nas periferias das cidades, com um padrão homogêneo de tipologias habitacionais, sem prever espaços

---

<sup>191</sup> RODRIGUES, E.L., 2013, p.21.

<sup>192</sup> MARICATO, 2012, sem página.

<sup>193</sup> MARICATO, relatado por BARRETO, 2011, sem página.

para outros usos que não o residencial. Devido a todos esses fatores, o programa tem repetido os princípios dos conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH nas décadas de 1960-70; ambos os programas contribuíram para a inserção da habitação no circuito do capital.

As mudanças ocorridas nas políticas públicas no período dos anos 2000 conviviam e se articulavam com o aprofundamento no País do modelo vigente internacionalmente de mercantilização das cidades. Os exemplos mais evidentes desse modelo são os projetos urbanísticos sempre mais audaciosos (como as OUC) e a preparação das cidades para a realização de grandes eventos internacionais, sobretudo esportivos. Dentre esses eventos, destacam-se os Jogos Pan-Americanos (Pan 2007), que aconteceram no Rio de Janeiro, a Copa das Confederações da FIFA (Fédération Internationale de Football Association) em 2013, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos, que serão realizados no Rio de Janeiro em 2016. Para esses eventos, foram efetuados diversos investimentos e obras nas cidades-sede, acarretando remoções de famílias de baixa renda das áreas onde ocorreram essas obras. Santos Junior, que promoveu uma pesquisa sobre o impacto dos megaeventos nas cidades, avalia que se trata de uma “nova rodada de mercantilização” das cidades, em que ocorre uma “relação promíscua entre o poder público e o poder privado”. Essa relação se caracteriza pelo “padrão de exceção da intervenção do Estado, a subordinação da ação do poder público à lógica privada, a alteração da legislação para atender aos interesses privados, quer dizer, uma série de medidas de exceção”. Esse processo corresponde a uma “elitização das metrópoles brasileiras” associada “à difusão de certa governança empreendedorista de caráter neoliberal” e ao “fortalecimento de certas coalizões urbanas de poder que sustentam esse mesmo projeto”. Assim, “o Estado, ao assumir como sua responsabilidade o desenvolvimento econômico, a competição internacional, a competição do mercado, assume também a lógica empresarial, o Estado passa a atuar numa lógica similar a própria empresa capitalista”<sup>194</sup>. Essa é uma lógica que já estava em curso e que foi intensificada com esses projetos.

Essa forma de planejamento das cidades se articula com o padrão neoliberal de política que vem se instaurando no País, que se baseia num suposto consenso e na definição de normas cada vez mais restritivas de uso dos espaços públicos, acompanhados de uma

---

<sup>194</sup> SANTOS JUNIOR, 2013, sem página.

forma de pensamento que naturaliza a segregação e a mercantilização da cidade e da vida. Vários instrumentos que haviam sido, de alguma forma, precursores em outros momentos, se tornaram “instituídos”, ou seja, passaram gradativamente a ser aplicados presos à forma, mas esvaziados de conteúdo. Assim, a participação popular nos processos decisórios, por exemplo, continuou sendo expandida, mas se tornando cada vez mais fortemente mecanismo de legitimação de decisões tomadas preliminarmente nos gabinetes.

Essa observação pode ser em parte confirmada por dois balanços dos planos diretores municipais promovidos pelo Ministério das Cidades. O Estatuto da Cidade havia definido o prazo de até cinco anos após a sua aprovação (que ocorreu em 2001) para os municípios que tinham obrigatoriedade de elaborar seus planos diretores o fazerem, o que provocou novo impulso à elaboração desses planos municipais. Em maio de 2006, foi realizado então um estudo sobre o conteúdo desses planos, quando foi verificado que apenas 24% dos municípios que elaboraram seus planos diretores após a aprovação do Estatuto da Cidade utilizaram procedimentos participativos no processo de elaboração (SANTOS JUNIOR, 2008).

Outro balanço, também promovido pelo Ministério das Cidades e realizado pelo IPPUR/UFRJ em 2011, mostrou que houve um aumento de 805 municípios com planos diretores aprovados até 2005 para 2318 municípios com planos aprovados até 2009. O estudo conclui que, ainda que os municípios e regiões avaliados apresentem especificidades no conteúdo de seus planos diretores, de forma geral, a ênfase concentrou-se nas questões de zoneamento e gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. Houve a incorporação generalizada dos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades, mas essa incorporação muitas vezes apresentou-se desarticulada das outras propostas do plano diretor ou sem avaliar sua pertinência ou aplicabilidade no município em questão. Além disso, a pesquisa evidenciou “uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano”<sup>195</sup>.

Na avaliação quanto à gestão democrática, observou-se que nem todos os planos diretores tiveram a participação da população em sua elaboração e que, por outro lado,

---

<sup>195</sup> SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.34.

houve a criação e a institucionalização de conselhos municipais afetos à política urbana em grande parte dos municípios que realizaram seus planos. No entanto, muitos desses conselhos necessitavam ainda ter seu funcionamento regulamentado, a maioria dos que estavam em funcionamento tinha caráter apenas consultivo e, dos que tinham caráter deliberativo, as atribuições de deliberação não eram, necessariamente, amplas (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Como mencionado anteriormente, em 2007 iniciou-se uma crise imobiliária de grandes proporções nos Estados Unidos, que se espalhou por vários outros países, especialmente na Europa. Harvey (2012) analisa essa situação baseando-se nos estudos realizados por Brinley Thomas<sup>196</sup> sobre os movimentos “contracíclicos” entre Estados Unidos e Inglaterra no século XIX. Esses movimentos, que se repetiram em momentos de crises, seguiam um padrão de contrabalanceamento do *boom* de construções residenciais ocorrido em um desses países por recessões no outro. Harvey caracteriza a crise de 2007 também como um movimento contracíclico, pois a estagnação da chamada “indústria da construção civil” nos Estados Unidos e em grande parte da Europa foi contrabalanceada por um *boom* de investimentos em urbanização e infraestrutura, principalmente na China, mas também em outros países, como Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC). Enquanto os Estados Unidos e os países da Europa tiveram redução no crescimento econômico, a China registrou uma taxa de crescimento de 10% no mesmo período. O crescimento econômico dos países do BRIC, ligado diretamente aos processos de urbanização, foi acompanhado de elevação dos preços dos imóveis e de inflação. E, nos países mais atingidos pela crise, houve recessão, perdas de direitos para a maioria da população e a extensão de práticas predatórias capitalistas sobre a população de baixa renda e marginalizada. Como resultado da crise, houve aumento do número de pessoas pobres e miseráveis do mundo, mas também o número de bilionários (HARVEY, 2012).

As políticas de austeridade, concomitantes a repasses financeiros para os bancos, realizadas nos países atingidos pela crise, provocaram o desencadeamento de protestos em várias cidades do mundo a partir de 2011, com a ocupação de seus centros por manifestantes, como a *Puerta del Sol* em Madri, a praça *Syntagma* em Atenas, a *St Paul's*

---

<sup>196</sup> THOMAS, Brinley. *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*, Cambridge: CUP, 1973.

*Cathedral* em Londres e o *Zuccotti Park*, próximo ao *Wall Street* em Nova York, esse último movimento conhecido como *Occupy Wall Street*.

Além dos protestos provenientes da crise, houve também manifestações em diversos países do norte da África e do Oriente Médio, como o Egito, a Líbia e a Síria. Esses movimentos ocorreram, majoritariamente, contra as antigas ditaduras árabes que permaneciam nesses países, acompanhadas de outros processos, como a brutalidade do aparato de segurança, o desemprego e as eleições fraudulentas. Em decorrência desses movimentos houve deposição de governos e guerra civil em vários desses países.

No Brasil, apesar de parecer estar se vivendo um período “morno” em relação às manifestações e movimentos sociais, começaram a surgir movimentos pontuais por demandas específicas. Ocorreram movimentos mais à direita (como o movimento “Cansei”, em 2007) que protestavam contra a corrupção e contra o “governo do PT”, ou mesmo movimentos de apoio a uma nova ditadura (já em 2014); e também à esquerda, como movimentos por moradia, pelo livre uso de espaços públicos e o Movimento pelo Passe Livre (MPL)<sup>197</sup>, que realizou protestos contra o aumento das passagens de ônibus em diversas cidades desde 2005. Até que, em junho de 2013, iniciou-se uma onda de protestos de dimensões que não ocorriam no País desde o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, ocorrido em 1992. O momento era propício para a irrupção de manifestações políticas: no contexto global, como mencionado, movimentos ocorriam em várias partes do mundo; no contexto brasileiro, estava-se às vésperas de sediar a Copa das Confederações FIFA, o que fazia com que o País estivesse “sob os olhares do mundo”.

Em junho de 2013, contradizendo as promessas de campanha de prefeitos no ano anterior, houve aumento de passagens de ônibus em várias cidades, o que desencadeou os primeiros protestos em São Paulo, organizados pelo MPL. A violência policial utilizada na contenção dessas primeiras manifestações contribuiu para a rápida disseminação dos protestos. Em poucos dias, havia manifestações em todas as regiões do País, que foram incorporando outros temas ao do aumento das passagens de ônibus: contra a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC [b]) 37, que diminuía o poder investigativo do

---

<sup>197</sup> “O Movimento Passe Livre é um movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc” (Cf. [sítio eletrônico do MPL](http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/). Disponível em: <<http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/>>. Acesso em: 18 jul. 2014).

Ministério Público; contra a posição do Pastor Marco Feliciano, líder da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, e o projeto da chamada “cura gay”; contra a corrupção; contra a Copa do Mundo FIFA; por melhores equipamentos e serviços públicos; dentre vários outros. “Viu-se o transbordamento das manifestações. Todos aqueles que queriam se manifestar sobre alguma coisa – e especialmente sobre o direito à livre manifestação – foram às ruas na capital paulista e nas outras cidades. (...) Foi o momento da explosão das demandas”<sup>198</sup>.

Esse movimento, diverso e espontâneo, foi alvo de críticas e depois de apoio da imprensa. E vários grupos – a imprensa, os partidos políticos – procuraram se apropriar dele, conferindo-lhe o sentido que interessava a cada um. Ao final, apesar de toda a sua diversidade, o movimento passou a ser identificado como contrário à realização do evento Copa do Mundo FIFA. A insatisfação com a realização desse evento se referiria aos altos gastos públicos em construções e reformas de estádios e de outras obras para a Copa em detrimento de outras demandas, como equipamentos de saúde e de educação, e ao alto nível de interferência da FIFA no funcionamento do País durante os anos de preparação para o evento. Gohn caracterizou esse movimento como parte de

uma nova forma de movimento social composta predominantemente por jovens, escolarizados, predominância de camadas médias, conectados por e em redes digitais, organizados horizontalmente e de forma autônoma, e críticos das formas tradicionais da política tais na atualidade<sup>199</sup>.

Romão considerou que um dos fatores que explicariam as manifestações de junho é uma crise de representação dos partidos políticos ou do próprio sistema político. Apesar de essa crise estar presente em várias partes do mundo, o Brasil apresenta algumas especificidades, a saber

*i) nosso presidencialismo de coalizão, em que o presidente é obrigado a construir amplas bases de apoio no Congresso Nacional, e os partidos, num fenômeno que Nobre (2010)<sup>200</sup> tem chamado de peemedebização, se mantêm quase permanentemente como base dos governos de plantão; ii) nossa fragmentação partidária, que reforça essa tendência e, ao induzir a formação de dezenas e dezenas de ministérios (nos estados, número equivalente de secretarias), traz para o âmbito do Executivo a desagregação do Congresso; e iii) o sistema federativo e a*

<sup>198</sup> ROMÃO, 2013, p.13.

<sup>199</sup> GOHN, 2013, sem página.

<sup>200</sup> NOBRE, M. O fim da polarização. *Revista Piauí*, n.51, dez. 2010.

força política dos governadores em seus estados fazem com que a maioria dos partidos seja, ao mesmo tempo, base governista em um governo liderado pelo PT no nível federal e base governista em governos liderados por partidos como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ou os Democratas (DEM) no nível estadual<sup>201</sup>.

Chauí (analisando especificamente o caso de São Paulo) também considerou como uma das explicações para as manifestações a crítica às instituições políticas, que tem base concreta. Segundo a autora,

- a. no plano conjuntural: o inferno urbano é, efetivamente, responsabilidade dos partidos políticos governantes;
- b. no plano estrutural: no Brasil, sociedade autoritária e excludente, os partidos políticos tendem a ser clubes privados de oligarquias locais, que usam o público para seus interesses privados; a qualidade dos legislativos nos três níveis é a mais baixa possível e a corrupção é estrutural; como consequência, a relação de representação não se concretiza porque vigoram relações de favor, clientela, tutela e cooptação;
- c. a crítica ao PT: de ter abandonado a relação com aquilo que determinou seu nascimento e crescimento, isto é, o campo das lutas sociais auto-organizadas e ter-se transformado numa máquina burocrática e eleitoral (como têm dito e escrito muitos militantes ao longo dos últimos 20 anos)<sup>202</sup>.

No entanto, a autora alerta que a crítica às instituições políticas não significou que os manifestantes tivessem clareza quanto às questões envolvidas: a maioria dos manifestantes se manteve reproduzindo a linguagem conservadora e midiática que considera a política essencialmente corrupta. Além disso, muitos se baseavam no que a autora chamou de “pensamento mágico”, ou seja, acreditavam ser possível a instituição de uma democracia direta somente com a negação dos partidos (abrindo brechas para a instituição de sistemas políticos ditatoriais e fascistas), além de não refletirem sobre as consequências das propostas que apresentavam. Assim, por exemplo, a “tarifa zero” de ônibus foi conclamada por militantes de classe média que não estão dispostos a abdicar do uso de seu veículo particular ou a opor-se à indústria automobilística e que não refletiram sobre qual fonte de recursos poderia subsidiar as passagens de ônibus.

De qualquer forma, como menciona a autora, esses movimentos “indicaram uma nova possibilidade de práxis política, uma brecha para repensar o poder”<sup>203</sup>. Nesse sentido, podemos nos utilizar também, ao menos parcialmente, das análises realizadas por Lefebvre

---

<sup>201</sup> ROMÃO, 2013, p.14-15.

<sup>202</sup> CHAÚ, 2013, sem página.

<sup>203</sup> CHAÚ, 2013, sem página.

quanto ao movimento ocorrido em 1968 na França<sup>204</sup>. Segundo o autor, naquele momento, a França presenciava uma crise das instituições (das superestruturas), em que até mesmo o pensamento revolucionário estava burocratizado. Havia sido criada a ficção de que cada cidadão poderia participar da política, que aceitava esse poder e se beneficiava dele, quando, na verdade, o sistema do poder político tinha se erigido sobre toda a sociedade, em todos os níveis, enfatizando a separação entre a sociedade política e a sociedade civil. Era como se o Estado estivesse acima da sociedade, pairando sobre ela, sem intermediários ou mediações: entre o Estado e a sociedade havia apenas um vazio. Foi nesse vazio que a irrupção pôde acontecer, preenchendo-o com a espontaneidade do movimento. A contestação surgiu, então, contra a integração e a redução da vida política e social, questionando as hierarquias, os poderes, as divisões e a burocratização da sociedade, a falta de espaço para a criatividade e a “formatação” da vida.

Mas o autor afirma que, após a espontaneidade, é preciso nova institucionalização, porque o momento da espontaneidade tem seu fim em algum momento. No caso brasileiro, o momento da espontaneidade teve a força (ainda que apenas momentânea) de enfrentar e questionar o poder instituído e as coações a que a sociedade inteira está submetida.

E qual o entendimento construído no Brasil sobre o *Direito à Cidade* nesse último período?

Por um lado, Santos Junior menciona que a negação do *Direito à Cidade* pode ser expressa “na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência no saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental”<sup>205</sup>. Saule Júnior e Uzzo parecem confirmar esse entendimento, ao apontar que,

compreendido também que a moradia isoladamente não satisfaz o direito à cidade, foi necessário tratá-lo numa ótica de integração de direitos e deveres que incluíssem o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, entre outros. É desta integralidade que nasce e se cumpre o direito à cidade<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> LEFEBVRE, 1968.

<sup>205</sup> SANTOS JUNIOR, 2008, p.137.

<sup>206</sup> SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p.264.



Maricato insere, no *Direito à Cidade*, o que ela nomeia de qualificação: “na verdade, é preciso garantir o direito à ‘festa urbana’: o direito a se ter uma paisagem bonita, a ter um café por perto, ver gente passeando, vitrines... toda uma qualificação que não há num conjunto habitacional fora da cidade”<sup>207</sup>. Evaniza Lopes Rodrigues também acrescenta, além dos elementos de infraestrutura, o questionamento da segregação, afinal,

os movimentos populares traduziram essa agenda [da reforma urbana] para as lutas cotidianas, como o reconhecimento do direito à cidade como fundamental; a preocupação não só com a casa, mas com a qualidade de vida, traduzida em infraestrutura, equipamentos sociais, acesso a transporte, geração de emprego e renda, alternativas coletivas e cooperativas de gestão dos equipamentos públicos e das áreas comerciais e de produção. A defesa do direito à cidade dá-se também no questionamento de que somente as áreas distantes e desvalorizadas são os espaços ‘destinados’ para os mais pobres, na resistência aos despejos e na mobilização contra projetos autoritários de caráter higienista e excludentes apresentados pelos poderes públicos para as cidades<sup>208</sup>.

E Arlete Moysés Rodrigues complementa que

é impossível criar um mundo ideal na cidade real, com ‘realismos’ e senso comum. O direito à cidade como bem coletivo, com acesso universal aos bens e serviços, constitui uma ‘revolta’ contra a mercadoria terra, moradia e cidade, e a privatização dos equipamentos públicos. É uma ‘revolta’ contra o predomínio do valor de troca, uma luta pelo valor de uso da cidade e da propriedade<sup>209</sup>.

Rolnik, em texto posterior ao movimento de junho de 2013, afirma que

estamos vivendo no Brasil a emergência de novos movimentos que buscam discutir o direito de ocupação da cidade. Temos, por exemplo, o Ocupe Estelita, no Recife, a luta pelo Parque Augusta, em São Paulo, o próprio Movimento Passe Livre (MPL), que é também um movimento pelo direito à cidade. É uma reação a essa cidade excludente, feita para poucos, voltada apenas para o mercado. Esses movimentos são o fruto de um novo patamar. Temos um novo país, onde os setores populares também se transformaram, exigindo o que não foi feito com essa transformação do país nos últimos anos. Apesar das mudanças, a reforma urbana não aconteceu porque os interesses que dominam a política urbana estão absolutamente envolvidos na política<sup>210</sup>.

Mas ainda que se fale de resistência política, do direito de ocupação, uso ou de uma participação no “destino” das cidades, o entendimento predominante permanece no

<sup>207</sup> MARICATO, 2012, sem página.

<sup>208</sup> RODRIGUES, E.L., 2013, p.44.

<sup>209</sup> RODRIGUES, A.M., 2007, sem página.

<sup>210</sup> ROLNIK, 2014, sem página.

sentido da distribuição igualitária da riqueza socialmente produzida. Pouco ou nada se projeta em relação à reorientação da produção, às necessidades sociais a que essa produção deveria responder, nem à reapropriação da vida cotidiana, do tempo e do espaço.

## 5 – Considerações Finais

O entendimento de *Direito à Cidade* que foi sendo construído no Brasil tem sua origem na década de 1960, quando urbanistas começaram a se preocupar mais efetivamente com o impacto das altas taxas de urbanização, em curso no País naquele momento, sobre as condições de vida da população.

De fato, foi a partir da década de 1950 que se tornou mais evidente, no Brasil, o processo estudado por Lefebvre de construção da vida urbanizada: a reprodução ampliada do capital tomando para si o espaço e também todos os aspectos da vida. Como parte desse movimento, a implosão do modo de vida anteriormente existente nas cidades e o adensamento dessas, juntamente com sua explosão, ou seja, a extensão de sua malha por regiões inteiras. As cidades foram planejadas para o crescimento econômico, o consumo, o poder e o controle e também para a segregação das populações e das funções: criaram-se espaços destinados a cada função e a cada fração de classe. A produção passou a definir as necessidades de consumo e não mais o contrário. Como finalidade de todo esse processo, o controle e a padronização do modo de vida. Assim, mesmo nas áreas que se mantiveram “rurais”, as relações e o modo de vida foram “urbanizados”. Nesse sistema, que se pretende global, por meio das ideologias e das instituições foram se definindo o modo de pensar e de agir. No entanto, o nível de segregação ocorrido no Brasil pode ser considerado bem mais profundo do que o exposto por Lefebvre sobre a França. Aqui não se superou, ainda hoje, a era das penúrias para todos, como colocado pelo autor sobre seu país. Além disso, os interesses dos capitais internacionais se impõem sobre os interesses do capital nacional, baseando-se na superexploração do trabalhador.

O Seminário de Quitandinha de 1963 apresentou, então, em seu documento final, os elementos fundamentais para a superação dessa situação, que conformariam a *Reforma Urbana*, termo que podemos considerar como sendo a tradução do *Direito à Cidade* nos momentos de sua institucionalização no País. Os elementos principais considerados nesse seminário foram constituintes do entendimento que se formou sobre o conceito nos momentos posteriores. Assim, estava presente nesse documento a ênfase na questão da moradia, a preocupação fundamental com a questão fundiária (a concentração da propriedade da terra e a retenção especulativa de terras e de imóveis) e a necessidade de ordenação do espaço pelo planejamento urbano.

Os técnicos que propunham a *Reforma Urbana* preocupavam-se com as questões sociais e de qualidade de vida nas cidades e participavam do entendimento corrente da necessidade de industrialização do País, caminho para a entrada da modernidade e do progresso que acabariam com o “atraso” do povo brasileiro. A modernidade deveria seguir um modelo importado de outros países e, assim, preocupava-se mais com o que o povo deveria ser, como atingir o mesmo nível de “progresso” dos países europeus e norte-americanos, do que em se verificar as características próprias da sociedade brasileira. As propostas do Seminário baseavam-se, então, na resolução dos problemas urbanos surgidos com a industrialização, mas não questionando a industrialização em si e sim reforçando a ideia de modernidade como meio para a superação dos arcaísmos do País.

Essa proposta incluía também uma nova estrutura organizacional para tratar da questão urbana, que era centralizada no governo federal e sem previsão de qualquer participação da população no processo de planejamento. Esses elementos demonstram a falta de confiança (das frações dominantes da sociedade, dos estudiosos dessa sociedade e dos urbanistas) no povo brasileiro quanto à sua capacidade política. Demonstra, também, a grande confiança no poder do Estado de promover as mudanças sociais “necessárias” para superar os atrasos e o País poder entrar, enfim, na modernidade.

As questões tratadas no Seminário de 1963 foram retomadas no final dos anos de 1970 com a elaboração do PL 775/83, pelo CNDU, órgão do governo militar. Nessa década, as condições de vida das cidades se tornaram ainda mais precárias, em que pese o elevado índice de crescimento econômico vivenciado pelo País ter se baseado no aprofundamento da concentração de propriedade, riqueza e poder, ampliando também as desigualdades de renda e de acesso aos serviços e aos bens urbanos. Esse padrão de crescimento reforçou ainda os poderes das oligarquias e de frações da classe dominante da sociedade, dificultando ainda mais as reformas que tivessem caráter de ampliação dos espaços políticos ou de redistribuição da riqueza socialmente produzida. No projeto de lei de 1983, as propostas do Seminário de 1963 foram mais detalhadas, sendo definidos diversos instrumentos urbanísticos e incluídos mecanismos com objetivos não previstos anteriormente, apesar de não definidas com clareza as formas de sua aplicação. Entre esses, destacam-se os instrumentos que têm por objetivo a recuperação da valorização de terrenos e imóveis oriunda de investimentos públicos (conhecida como “mais-valia urbana”), a descentralização da política de planejamento urbano e o ordenamento do uso e da

ocupação do solo. É interessante notar que esses instrumentos, propostos pelo governo federal durante a ditadura militar, tenham sido mantidos e detalhados nas propostas da *Reforma Urbana* nos momentos posteriores.

Assim, na década de 1980, no período da Constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana apresentou basicamente os mesmos instrumentos contidos no projeto de lei de 1983 e, mesmo encontrando-se o País no período recém-saído de uma ditadura, a Emenda demonstrou grande confiança no Estado, agora “democrático”. Mas apresentou também elementos novos e ousados: a tentativa de impossibilitar a utilização de recursos públicos pela iniciativa privada e a ênfase no processo participativo, devido, em grande parte, ao surgimento de movimentos sociais organizados (inclusive os “urbanos”) nos anos de 1970. Os acadêmicos dessa década haviam começado a considerar a participação dos movimentos sociais como de caráter político, em substituição à consideração da inabilidade do povo em participar da política, corrente nas décadas anteriores (e que não foi totalmente superada). No entanto, a proposta da Emenda, apesar de ter sido discutida com movimentos sociais, manteve o protagonismo dos urbanistas em sua elaboração e o caráter técnico em seu conteúdo. Esse aspecto se confirmou no processo de aprovação do capítulo que trata da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, quando as discussões foram eminentemente técnicas e preservando o entendimento da modernização como via para a superação de todos os arcaísmos presentes na sociedade brasileira.

Durante os anos de 1990, o sentido de *Direito à Cidade* foi incorporando, além dos elementos constantes na Emenda Popular da Reforma Urbana, maior ênfase em parcerias do poder público com a iniciativa privada e o direito à “cidadania”. Essa última questão entrou nos discursos por três motivos principais: o primeiro se refere ao fim recente da ditadura, regime que privou a população das condições mínimas de participação política e de civilidade (ou de direitos humanos). O segundo é devido ao padrão precário que grande parte da população vivia nas cidades, resultado do modelo de crescimento econômico adotado no regime militar e aprofundado com as medidas praticadas nos anos de 1990 de precarização das relações de trabalho, apostando em sua informalidade como fator de crescimento econômico, ainda que com a consequência de degradação da vida dos trabalhadores. E o terceiro se relaciona a um padrão de pensamento globalizante (e neoliberal) que entrava com vigor no País e que trazia discursos homogeneizadores e garantidores de direitos (ainda que somente no discurso) e fomentadores de um consenso

artificial que é fundamental para a banalização de conceitos transformadores e para a mercantilização mais intensa da cidade e da vida. O *Direito à Cidade* não passou imune a esse processo, tornando-se mais fortemente vulgarizado, de forma a caber nele todo tipo de “direitos”, especialmente os ditados pelas instituições internacionais.

No começo da década de 1990, quando se iniciaram as discussões na Câmara dos Deputados sobre o projeto de lei do Estatuto da Cidade, frações da classe dominante, especialmente os empresários do setor imobiliário, eram completamente contrárias aos instrumentos contidos nesse PL. Na segunda metade da década, esses mesmos empresários passaram a considerar a aprovação dos instrumentos como vantajosos para seus interesses, constatação que ocorreu devido principalmente às experiências de aplicação desses instrumentos em alguns municípios durante os anos de 1990. E, assim, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001, por unanimidade do Congresso Nacional. Os instrumentos que continham possibilidades mais transformadoras, como por exemplo, de alterar a estrutura fundiária, não foram implementados, em sua maioria, pelos municípios, apesar de estarem presentes nas leis de quase todos os que realizaram seus planos diretores. Mas os instrumentos que propiciariam mais diretamente a mercantilização do espaço, esses foram e estão sendo utilizados amplamente, geralmente acompanhados de processos ditos participativos. Nesse momento, ficou evidente a absorção pela lógica do capital dos elementos que eram “instituintes” em momentos anteriores.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, pouco se alterou no entendimento de *Direito à Cidade*: permanece sua concepção de garantia de acesso, por todos, à riqueza socialmente produzida, ou seja, à moradia, à infraestrutura e aos serviços públicos; de ordenação do espaço; de controle à concentração da propriedade privada da terra, em especial o combate à sua retenção especulativa; e de participação da população nos processos decisórios das políticas públicas (em geral por meio de espaços institucionalizados, como os conselhos, conferências, OP etc.). Esses elementos foram reforçados pela nova fase “desenvolvimentista” do País, nos anos 2000, que apresenta uma mistura de ações redistributivas, ênfase na participação institucionalizada e promoção da mercantilização e da espetacularização das cidades.

Assim, ao longo de sua trajetória, a proposta da *Reforma Urbana* baseou-se no entendimento de necessidade da entrada da modernidade no País. Questionou-se o modelo de desenvolvimento concentrador e promotor de desigualdades de renda, mas não o

“desenvolvimento” e a “modernidade” em si, nem a supremacia do crescimento econômico sobre o desenvolvimento político e social. Questionou-se, também, a concentração da propriedade da terra, mas não a propriedade privada como valor. Buscou-se, então, a integração da população a esse processo de “desenvolvimento”, ou seja, ao sistema capitalista, por meio da inserção dessa população no mercado e de sua transformação em proprietários privados e consumidores. Desde o início, a proposta baseia-se na redistribuição dos bens produzidos, mas não questiona quem ou como decide o que produzir e quais as necessidades a serem atendidas por essa produção. Aceita-se e estimula-se que um corpo externo à comunidade, ou seja, o Estado (além do mercado) defina a produção, ao invés de propor a sua definição pela própria sociedade. Produção aqui entendida em sentido amplo: de produtos (ou obras), mas também de espaços e de seu uso, de uso do tempo, de conhecimentos e de simbolismos. Assim, prioriza-se a política em detrimento do político. Além disso, a proposta foca sua ação combativa nos proprietários de terra, ampliando as atividades dos capitais imobiliários, e ignorando o fato de que a tríade terra-capital-trabalho é a base de um mesmo sistema capitalista; esses são elementos que se imbricam no sentido de valorização e lucro (para os capitalistas) e de mercantilização das relações, que intensificam, por sua vez, a segregação “socioespacial”, as desigualdades de riqueza e de oportunidades e o controle e a padronização dos modos de viver.

Os motivos para que o entendimento de *Direito à Cidade* fosse assim construído podem ser compreendidos de várias formas. Uma delas se refere ao contexto histórico brasileiro e às dificuldades que surgem da ampliação do conceito num País que sempre teve um papel de produtor de matérias-primas na divisão internacional do trabalho, não superou a fase das penúrias para grande parte da população, tem em sua base relações infrapolíticas e, ainda, vivenciou períodos de completo desrespeito a qualquer noção de cidadania ou de civilidade. Dessa forma, o entendimento do *Direito à Cidade* parece tentar assegurar um mínimo de condições materiais de vida para a população.

Não se pode negar a importância da luta por direitos de cidadania e por políticas redistributivas num País com diferenças tão amplas de rendas e de oportunidades; ou que os processos participativos institucionalizados tenham o mérito de possibilitar diálogos entre “mundos” diferentes e que possam tornar-se, assim, caminhos para se iniciar outras formas de fazer política; ou que o processo de institucionalização do *Direito à Cidade* teve que enfrentar processos arraigados em nossa sociedade, como a concentração de propriedade e

de poder por oligarquias e outras frações da classe dominante que têm interesse na manutenção das relações infrapolíticas constituintes de nossa sociedade, como o clientelismo e o autoritarismo, como forma de manutenção de seus privilégios. Essa dificuldade pode ser facilmente verificada pela impossibilidade de se implementar instrumentos que promovam qualquer alteração nos direitos de propriedade e pela reação dos empresários em todos os momentos de institucionalização da questão urbana, rotulando as propostas de comunistas, ainda que nelas não houvesse qualquer tentativa de socialização da propriedade e que, em grande parte, beneficiem as atividades desses mesmos capitalistas.

Assim, ainda que a *Reforma Urbana* tenha um sentido de inserção do País na modernidade, não indo contra o capitalismo em si, mas incentivando seu desenvolvimento, esse termo nasceu em disputa, sendo que frações de classes tentaram esvaziar seu sentido. Ainda no início da discussão, dizia-se que ninguém era contra a *Reforma Urbana*. O termo foi, assim, banalizado, apropriado por aqueles que queriam uma reforma de fato e por outros que dela queriam se apropriar por motivos populistas ou para anular qualquer possibilidade transformadora.

Além da dificuldade de se expandir o conceito de *Direito à Cidade* devido às condições das relações político-sociais construídas no Brasil e das tentativas de banalização de seu conteúdo, podemos considerar que o entendimento construído no País teve forte influência de autores como Castells e, posteriormente, Harvey. Castells, por um lado, considerava a questão urbana como secundária no processo da luta de classes, limitando suas análises, basicamente, às questões relativas à reprodução da força de trabalho. Nesse viés, parece compatível o conceito de *Direito à Cidade* com um padrão de vida adequado, numa sociedade capitalista, desde que permita amplo acesso aos equipamentos coletivos. Harvey, por outro lado, apesar de compreender de forma mais abrangente a importância do espaço na luta anticapitalista, acredita que o *Direito à Cidade* se refere basicamente à possibilidade de redirecionamento da riqueza socialmente produzida, também reduzindo o conceito a um padrão de vida econômico, mais compatível com a retomada do keynesianismo do que com a superação do capitalismo.

No entanto, no momento atual vivido pela sociedade brasileira, é possível perceber que a redistribuição de renda ou o alcance de direitos de cidadania não asseguram o *Direito à Cidade*. Isso porque essa redistribuição ou esses direitos não podem garantir a



participação efetiva da comunidade toda na definição das necessidades e da produção, nem podem assegurar a reapropriação da vida cotidiana e dos centros das cidades. Não podem porque essa redistribuição e esses direitos se alicerçam no sistema atual, da mercantilização da vida e da cidade que, por sua vez, são contrários a qualquer ação que vá ao encontro do político. Como mencionado por Espinosa, é o acesso ao poder que define o acesso aos bens, e não o contrário. Agir no sentido mencionado significa amenizar uma situação e, ao mesmo tempo, a realimentar. Ao se manter o enfoque somente no combate à retenção especulativa de imóveis, na solução do acesso à moradia por meio da aquisição individual e na ordenação do espaço, embora com a intenção de justiça social, se está contribuindo ainda mais para a financeirização da cidade e realimentando as estruturas da sociedade que promovem as desigualdades e a segregação “socioespacial”.

Dessa forma, a radicalidade do conceito proposto por Lefebvre (embasado em Marx e em Espinosa) fica diminuída. Perde-se a possibilidade mais transformadora do conceito, o seu sentido político, o sentido de apropriação não somente dos produtos da sociedade, mas também da produção, da vida, dos espaços e do tempo, o direito de decidir não somente sobre questões específicas, mas sobre os rumos da produção e da sociedade.

No entanto, se o cenário demonstrado parece pessimista, é preciso lembrar que o conceito traz em si o resultado, mas também sua atualização e seu vir-a-ser. Ele é prenhe de possibilidades e impossibilidades, que se desenvolvem a partir do seu movimento interno e também de suas relações com o exterior. Se o instituído se apropria do instituinte, tirando-lhe o caráter inaugural, o revolucionário também surge das contradições e das fissuras do sistema. Vários foram os momentos em que essas fissuras foram preenchidas pela espontaneidade, desde as revoltas no início da República até as manifestações de junho de 2013. Os momentos de espontaneidade podem ser considerados como o momento de tornar-se Outro do conceito, que depois volta a si mesmo, se institucionalizando novamente. Mas essa institucionalização não significa o mesmo Si do início, ela traz a riqueza dos momentos anteriores juntamente com sua atualização. E, ao se tornar institucionalizado, o conceito tem seu fim, que é um novo começo. Se ele permanecer no seu início, ele será somente a universalidade sem vida. Assim, ele precisa recomeçar, tornar-se novamente movimento.

Juntamente com a espontaneidade, há o desenvolvimento do pensamento daqueles que buscam uma teoria que, por sua vez, influencia a prática. Assim, o objeto e o discurso se misturam. Como mencionado por Pogrebinschi sobre seu próprio trabalho,

nesse exercício interpretativo que serve de campo de formação ao conceito, entende-se o significado da defesa de uma concepção materialista da normatividade (...). Trata-se de uma fusão do dever ser com o ser, das expectativas futuras com as condições presentes, da projeção de um devir em constante formação e atualização de si mesmo. Trata-se de superar o divórcio de teoria e prática por meio de uma práxis interna à própria teoria. Trata-se de postular a teoria como prática, uma prática de fazer teoria que consiste precisamente em romper com a práxis teórica. É nesse sentido que o ‘desvanecimento do Estado’ clama pela superação conceitual do Estado. O normativismo (...) não se baseia, portanto, em uma crença de que as condições materiais hoje existentes no mundo nos conduzirão na prática ao fim do Estado e ao estabelecimento da comunidade real marxiana. A crença que sustenta essa aposta, de outro modo, implica supor que a superação teórica do conceito de Estado e a conceitualização da ideia de comunidade têm o condão, isso sim, de criar essas condições materiais, nem que seja no campo do próprio pensamento<sup>211</sup>.

Consideramos que o conceito no Brasil está em movimento, ainda que o processo permaneça lento e repetitivo. A reflexão sobre o significado de *Direito à Cidade* e de *Urbano* pelos técnicos que tratam dessas questões é um elemento que tem contribuído para o movimento do conceito, entrando, assim, nos elementos de sua possibilidade. No entanto, o fato desse entendimento reduzir seu caráter radical, muitas vezes por medo de “ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais de flexibilização e da regulamentação”<sup>212</sup>, se inscreve nas impossibilidades de realização do conceito. Baseando-nos novamente em Lefebvre, nem sempre é possível assumir com certeza se uma ação é somente reformista ou se é também revolucionária. Para ele,

certas oposições que se assemelhavam a opções e dilemas parecem hoje ultrapassadas. Reformas ou revolução, por exemplo. Mostrou-se várias vezes que uma revolução consiste num conjunto de reformas (com um objetivo e um resultado global: desapossar a classe dominante, retirar-lhe a posse dos meios de produção e a gestão – direta ou por pessoas interpostas – dos assuntos da sociedade toda). Mostrou-se que há reformas revolucionárias e que cada reforma que não é insignificante atinge as estruturas da sociedade: as relações sociais de produção e de propriedade<sup>213</sup>.

---

<sup>211</sup> POGREBINSCHI, 2009, p.100.

<sup>212</sup> MARICATO, 2000, p.172.

<sup>213</sup> LEFEBVRE, 1968, p.148.

Se o *Urbano* irá de fato se efetivar ou se suas possibilidades serão exterminadas para sempre, se as reformas futuras ou em curso se tornarão um dia uma revolução, não há como prever; dependerá das condições históricas (ou exteriores ao conceito) coincidirem com o movimento interno de atualização do próprio conceito. Mas é preciso que o conceito seja assumido em sua inteireza, em sua essência transformadora, revolucionária. É preciso sair da repetição do mesmo, de tentar “melhorar a vida”, quando o objetivo é se reapropriar dela, transformá-la. Para isso, há que se tomar consciência histórica, se apossar das conquistas advindas dos momentos de espontaneidade, além de visar à superação do modo de produção vigente; ousar imaginar uma sociedade transformada, com espaço para o estabelecimento do político, ou seja, verdadeiramente democrática. Ainda que atualmente só se consigam visualizar reformas, que essas se associem em torno do objetivo revolucionário. Ou seja, é preciso que o conceito saia da repetição e se encontre com sua atualização e com seu vir-a-ser, que se torne em-si e para-si, para que possa realmente se efetivar.

## REFERÊNCIAS

ABENSOUR, Miguel. *A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Tradução de C.P.B. Mourão, C.F. Santiago e E.D. Galéry. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. Título original: *La démocratie contre l'État: Marx et le moment machiavélien*.

AMORIM, Lima. Anteprojeto da reforma urbana provoca controvérsias. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 fev. 1982. Não paginado.

ANGELO, Michelly Ramos de. A participação no planejamento urbano nos estudos de Lebrecht e da SAGMACS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. *Anais...* p.1-19. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3406/3336>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e Direita no espelho das ONGs. In: ARANTES, Paulo Eduardo. *Zero à Esquerda*. São Paulo: Conrad Livros, 2004. p.165-189.

ARQUITETURA. Reforma Urbana. [Editorial]. Rio de Janeiro: *Arquitetura*, n.11, p.3, maio 1963.

BARRETO, Carolina. Abertura do Encontro de Sindicatos de Arquitetos tem palestra da Professora Ermínia Maricato. *FNA Notícias*, 29 nov. 2011. Não paginado. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/510/Abertura-do-Encontro-de-Sindicatos-de-Arquitetos-tem-palestra-da-Professora-Erminia-Maricato>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: a construção de uma lei*. 2010. p.71-90. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/05%281%29.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE*. Santiago, v.28, n.84, sept. 2002. Não paginado. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993/1996*. 2005. 302 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em:

<[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-6YGLGE/dissertacao\\_monica\\_bede.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-6YGLGE/dissertacao_monica_bede.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 30 ago. 2007.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira. Lisboa: Presença, 1981. Título original: *Le origini dell' Urbanistica Moderna*.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. *Anais...* Não paginado. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3392/3323>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, Capítulo II – Da Política Urbana. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL. Estatuto da Cidade – *Lei nº 10.257*, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 775*, de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9C6BF264B65B26A09B3DFB4E29819659.proposicoesWeb1?codteor=1168941&filename=Avulso+-PL+775/1983](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9C6BF264B65B26A09B3DFB4E29819659.proposicoesWeb1?codteor=1168941&filename=Avulso+-PL+775/1983)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5.788*, de 1990 (PLS nº 181, de 1989). Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>>. Acesso em: 27 jan. 14.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.6, n.2, p.35-51, nov.

2004. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/115/99>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

BRUM, Mario Sérgio. Ditadura civil-militar e favelas: estigma e restrições ao debate sobre a cidade (1969-1973). *Cadernos Metrópole*, n.28, p.357-379, 2012. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm28\\_240.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm28_240.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social*. FASE. [2009?]. Entrevista concedida a FASE. Não paginado. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1-2, p.79-111, 1997.

CARDOSO, Ruth C. L. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p.39-67.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Quito: Fórum Social das Américas, jul. 2004; Barcelona: Fórum Mundial Urbano, sept. 2004; Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, jan. 2005. p.1-9. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p.83-153.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aprovação e implantação. *Cadernos Metrópole*, n.15, p.23-45, 2006. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm15\\_77.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm15_77.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. Título original: La question urbaine.

CHAUÍ, Marilena. O discurso competente. In: CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.15-25.

CHAUÍ, Marilena. Espinosa: poder e liberdade. In: BORON, Atilio A. *Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx*. São Paulo: USP, 2006. p.113-143. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/06\\_chau\\_i.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/06_chau_i.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2013.

CHAUÍ, Marilena. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. *Teoria e Debate*, ed.113, 27 jun. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.19-30.

CONGRESSO NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE, 1., 2001, São Paulo. [*Documento Final*]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/812/812.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A Reforma Urbana e a busca da cidadania. *Indicador*, Belo Horizonte, n.27, p.889-893, out/dez 1988.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-301.

DEÁK, Csaba. Preliminares para uma política urbana. *Espaço & Debates*: São Paulo, n.24, p.7-13, 1988.

DICAS. São Paulo: Instituto Pólis, n.181, 2001. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/622/622.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

FERNANDES, Edésio. Constructing the right to the city in Brazil. *Social & Legal Studies*: v.16, n.2, June 2007. p.201-219. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

FORTES, João Machado. *Congresso saberá decidir uso do solo*. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 29 maio 1983, p.2 – Especial. Entrevista concedida a Jorge Arbach.

FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA. A questão urbana (material de apoio). In: *Fórum Nacional de Reforma Urbana e Meio Ambiente*, [1992]. p.1-4.

FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, II, 1989, São Paulo. *Carta de Princípios...* Não paginado.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v.5, n.14, maio/ago. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://metaavaliacao.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145/pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

HARVEY, David. *Rebel Cities*. London, New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. The urban process under capitalism. In: DEAR, M.; SCOTT, A.J. (Eds.). *Urbanization and urban planning in capitalist societies*. New York: Methen & Co., 1981. p.91-122.

HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich. Introdução. In: HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p.1-34. Versão francesa de: André Kaan; versão italiana de: Giuseppe Maggione. Original alemão.

HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich. Prefácio e Introdução. In: HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich. *Fenomenologia do Espírito*. Tradução de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 1992. p.21-73. Título original: *Phänomenologie des Getstes*.

IAB/DF; SADF. *Plano Diretor e Reforma Urbana Já* [cartilha]. Brasília: IAB/DF; SADF, 1989.

IPATINGA. O que se quer alcançar com o Plano Diretor. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANO DIRETOR E GESTÃO DEMOCRÁTICA, 1990, Angra dos Reis. Não paginado. Não publicado.

KAYANO, Jorge. Participação da sociedade cresce. *Livre Mercado*, 29 ago. 2000. Entrevista concedida a Daniel Lima. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/824/824.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.



KOWARICK, Lúcio. Os caminhos do encontro. In: KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000. p.69-79.

LAGO, Luciana Correa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.6, n.2, p.27-34, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/114/98>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

LEFEBVRE, Henri. Conversa com Henri Lefebvre. Traduzido do inglês por Manuel Rolando Berrios. *Espaço & Debates*, n.30, p.61-69, 1990. Entrevista concedida a Viles en Parallèle. Original francês.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5.ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008a. Título original: Le Droit à la Ville.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008b. Título original: Le droit à la ville: suivi de Espace et politique.

LEFEBVRE, Henri. *A irrupção*. A revolta dos jovens na sociedade industrial: causas e efeitos. São Paulo: Ed. Documentos, 1968.

LEFEBVRE, Henri. LE MONDE. Idéias Contemporâneas. São Paulo: Ed. Ática, p.131-137, 1989. Entrevista concedida a Olivier Corpet e Thierry Paquot.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [Primeira versão], 2006. Título original: La production de l'espace. (4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Não publicado.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008c. Título original: La Révolution Urbaine.

LEFEBVRE, Henri. *O urbano*. Tradução de Margarida Maria de Andrade. [Versão Preliminar]. Título original: Le retour de la dialectique: 12 mots clef pour le monde moderne. (Paris: Messidor: Éditions Sociales, 1986. p.159-173). Não publicado.

LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Tradução de Alcides João de Barros. São Paulo: Ed. Ática, 1991. Título original: *La vie quotidienne dans le monde moderne*.

LEME, Maria Cristina da Silva. A Formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895 – 1965. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, v.5, n.3, 1998. *Anais...* p.1-17. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/617/593>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

LIMONAD, Ester; BARBOSA, Jorge Luiz. Estatuto da cidade: uma lei para cidades sem pobres? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. *Anais...* p.1-14. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1826/1794>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

LIMONAD, Ester; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Coord.). Contra a banalização do Direito à Cidade: interlocuções e convergências. [Sessão Livre n.15]. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro: [*Anais...*]. Petrópolis: Vozes, 2011. p.15-16. 1 CD ROM.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p.737-776, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, n.1-2, p.113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades: Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.309-325.

MARICATO, Ermínia. Urbanista condiciona sustentabilidade nas cidades ao controle público do uso do solo. Rio de Janeiro: *Carta Maior*, 19 jun. 2012. Entrevista concedida a Igor Ojeda.

Não paginado. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/545/Veja-o-que-disse-Erminia-Maricato-em-evento-promovido-pela-FNA>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

MARICATO, Ermínia. O usucapião urbano e a gafe da Fiesp. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 jul. 1988, p.A14. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/1988/07/14/339>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? *Correio da Cidadania*, n.252, jul. 2001. Não paginado. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/antigo/ed252/politica.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o Direito à Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2007. p.165-196.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs.). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. Não paginado. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>>. Acesso em: 08 out. 2014.

MARTINS, José de Souza. A aliança entre capital e propriedade da terra no Brasil: a aliança do atraso. In: MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da História lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994. p.11-92.

MARTINS, José de Souza. *Caminhada no chão da noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo*. São Paulo: Hucitec, 1989. cap.2; 4.

MARTINS, Sérgio. Poder, política, urbano e a caixa de Pandora. *Cidades, Presidente Prudente*, v.7, n.11, p.79-120, jan.-jun. 2010.

MARTINS, Sérgio. Prefácio. In: LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p.7-12.

MARTINS, Sérgio. Universidade e Democracia: proposições para uma pós-graduação crítica. *GEOUSP – Espaço e tempo* (Revista da Pós-graduação do Departamento de Geografia da FFLCH da USP), São Paulo, n.16, p.31-66, dez. 2004. Disponível em:

<<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp16/Artigo3.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

MARTINS, Sérgio; GOMES, Gláucia Carvalho. A verdade que está no erro. A importância do Estatuto da Cidade para a (re)valorização do espaço. *Revista da ANPEGE*, v.5, p.123-139, 2009. Disponível em: <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/view/30/pdf8>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

MONTE-MÓR, Roberto Luiz. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. In: MONTE-MÓR, Roberto Luiz. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980. cap.I, p. 11-53.

PAZ E TERRA. Prefácio à edição brasileira. In: CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p.I-IV.

POGREBINSCHI, Thamy. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO. EMENDA SOBRE “REFORMA URBANA”. *Revista Pólis*, São Paulo, n.1, p.1-37, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. Tradução de Paulo Neves. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.367-382.

REIS, Nestor Goulart. O Processo de Urbanização. A Propósito do Programa de Cidades de Porte Médio. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, [São Paulo], n.11, p.10-39, jan-fev 1996.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitextos: Vitruvius*, São Paulo, ano 10, n.109.07, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v.XI, n.245 (33), agosto 2007. Não paginado. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24533.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metrópole*, n.12, p.9-25, 2004. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm12\\_56.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm12_56.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. *A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produ o autogestionária da moradia*. 2013. 233f. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10062013-181616/pt-br.php>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. *Movimentos v o lutar para melhorar o pacote habitacional*. FASE. [2009?]. Entrevista concedida a FASE. Não paginado. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3107>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementa o de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2, p.31-50, nov. 2009a. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219/203>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

ROLNIK, Raquel. Em São Paulo há meia cidade no subsolo, formada só por garagens. São Paulo: *El Pais*, 03 jul. 2014. Entrevista concedida a Talita Bedinelli. Não paginado. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/03/politica/1404388420\\_186257.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/03/politica/1404388420_186257.html)>. Acesso em: 18. jul. 2014.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *Cadernos Pólis*, São Paulo, n.4, p.5-9, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

ROLNIK, Raquel. *Relatora critica ausência de política fundiária no programa*. FASE. [2009?b]. Entrevista concedida a FASE. Não paginado. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3106>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo. As Manifesta es de Junho e os Desafios   Participa o Institucional. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n.4, p.11-17, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/1301017\\_boletim\\_analisepolitico\\_04.pdf#page=12](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/1301017_boletim_analisepolitico_04.pdf#page=12)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SÁDER, Éder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÁDER, Éder; PAOLI, Maria Célia. Sobre “Classes Populares” no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p.39-67.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Megaeventos esportivos e o legado empreendedorista neoliberal. *Brasil de Fato*, 24 set. 2013. Entrevista concedida a Camilla Hoshino. Não paginado. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/25973>>. Acesso em: 07 abr. 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p.136-155.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011. p.27-56. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Livro\\_Os\\_planos\\_diretores\\_municipais\\_ps\\_EC\\_balano\\_crtico\\_e\\_perspectivas.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_crtico_e_perspectivas.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática, 30 mar. 2005. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. *Cadernos Pólis*, São Paulo, n.4, p.10-36, 2001a. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Nota política sobre os vetos do Estatuto e as conquistas da reforma urbana*. 16 jul. 2001b. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/815/815.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (Ed.). *Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago (Chile): Habitat International Coalition, 2010. p.259-270. Disponível em: <<http://www.hic-net.org/document.php?pid=3401>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, Petrópolis: São Paulo. [*Documento Final*]. Rio de Janeiro: Arquitetura, n.15, set. 1963. p.17-24.

SENGE NOTÍCIAS. Belo Horizonte: SENGE, ano VII, n.21, jul. 1987.

SILVA, Ana Amélia da. Reforma urbana e o Direito à Cidade. *Revista Polis*, São Paulo, n.1, p.1-37, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-185.

SORJ, Bernardo. Patrimonialismo. In: SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p.13-16.

SOUSA, Gutemberg. *Ocupação de prédios e reforma urbana*. 28 set. 2000. Não paginado. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/822/822.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 7.ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2010a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. *Interface*, v.2, n.1, p.315-333, May 2010b. Disponível em: <[http://interfacejournal.nuim.ie/wordpress/wp-content/uploads/2010/11/Interface-Full-PDF-2\\_1.pdf](http://interfacejournal.nuim.ie/wordpress/wp-content/uploads/2010/11/Interface-Full-PDF-2_1.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2014.

TFP. Estatuto da Cidade: passo radical rumo ao comunismo. *Revista Catolicismo*, set. 2001. Não paginado. Disponível em: <<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

TFP. TFP entrega abaixo-assinado no Planalto e ofícios aos Presidentes das Casas Legislativas. *Revista Catolicismo*, jan. 1993. Não paginado. Disponível em: <<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=B0FD68C5-3048-313C-2ECD9936643FD86D&mes=Janeiro1993>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

TOPALOV, Christian. Las contradicciones de la urbanización capitalista. In: TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979. p.17-35.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. Tradução de Regina Silvia Pacheco. *Espaço & Debates*, Ano VII, v.1, n.23, p.5-30, 1988.

VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.105, p.25-31, jul./dez. 2003.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004. p.169-243.

VOLTA REDONDA. *A cidade em discussão: Volta Redonda faz seu plano diretor*. [cartilha]. Prefeitura Municipal de Volta Redonda, 1994.

WILHEIM, Jorge. A tal da Reforma Urbana. Rio de Janeiro: *Arquitetura*, n.21, p.14-16, mar. 1964.



**ANEXO A**

**Documento Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, 1963<sup>214</sup>**

---

<sup>214</sup> SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, 1963, Petrópolis: São Paulo. [Documento Final]. Rio de Janeiro: *Arquitetura*, n.15, set. 1963. p.17-24.

# s.HRU

sem. de habitação e reforma urbana

Arquitetos, sociólogos, engenheiros, economistas, advogados, assistentes sociais, médicos, líderes estudantis e sindicais, vindos de todos os pontos do País, congregaram-se durante uma semana para estudar e debater os mais dramáticos aspectos da crise brasileira de habitação. O número de participantes reunidos por iniciativa do IPASE e do IAB, nas duas etapas (Quitandinha e São Paulo), chegou a quase 200, dentre os quais figuravam inúmeros representantes de órgãos estaduais de planejamento e de grandes empresas industriais de economia mista.

## INSTALAÇÃO

O s.HRU instalou-se no auditório do Ministério da Educação e Cultura, dia 23 de julho, transferindo-se em seguida para o Hotel Quitandinha, onde, em regime de intenso trabalho, grupos de estudo analisaram e discutiram o temário que compreendia os seguintes títulos:

*Grupo I — A situação habitacional do País.*

*Grupo II — A habitação e o aglomerado urbano.*

*Grupo III — Reforma Urbana — Medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação.*

*Grupo IV — A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.*

## GRUPOS DE ESTUDOS

Dirigidos por um moderador de debates e por um relator os quatro grupos de estudos concluíram seus trabalhos em relatórios que foram levados às sessões plenárias do Seminário. Os grupos atuaram com seguinte composição:

*Grupo I — Moderador: economista Vinicius Fonseca; Relator: engenheiro Alvaro Milanez.*

*Grupo II — Moderador: arquiteto Jaime Zettel; Relator: ass. social Maria Lúcia Carvalho.*

*Grupo III — Moderador: arquiteto Joaquim Guedes; Relator: arquiteto Antônio Pedro Alcântara.*

*Grupo IV — Moderador: advogado Clóvis Garcia; Relator: arquiteto Jorge Wilhelm.*

## PLENÁRIO DE QUITANDINHA

Os trabalhos do plenário, em Quitandinha, foram dirigidos pelo engenheiro Alvaro Milanez (presidente), pelo economista Vinicius Fonseca (orientador de debates) e pelo arquiteto Edgar Bittencourt (secretário).

Debatidos, emendados e aprovados em plenário os relatórios dos grupos, reuniu-se uma comissão relatora composta pelo advogado Clóvis Garcia, pelo arquiteto Jorge Wilhelm e pelo economista Vinicius Fonseca, com a incumbência de elaborar o relatório final da I Etapa sintetizando os documentos conseguidos nos quatro grupos de estudo e as resoluções do plenário.

## SÃO PAULO — PLENÁRIO

Em São Paulo o trabalho elaborado pela Comissão Relatora foi submetido ao plenário da II Etapa. Durante os dias 29, 30 e 31 o s.HRU, reunido em sessões plenárias na sede do IAB-SP, debateu e analisou o documento oriundo de Quitandinha, emendando-o, porém aprovando-o em sua essência, tendo sido eleita uma comissão de redação final do documento, composta pelos arquitetos Alberto Xavier (IAB-RGS), Joaquim Guedes (IAB-SP), Mauricio Nogueira Batista (IAB-GB) e pelo economista Vinicius Fonseca.

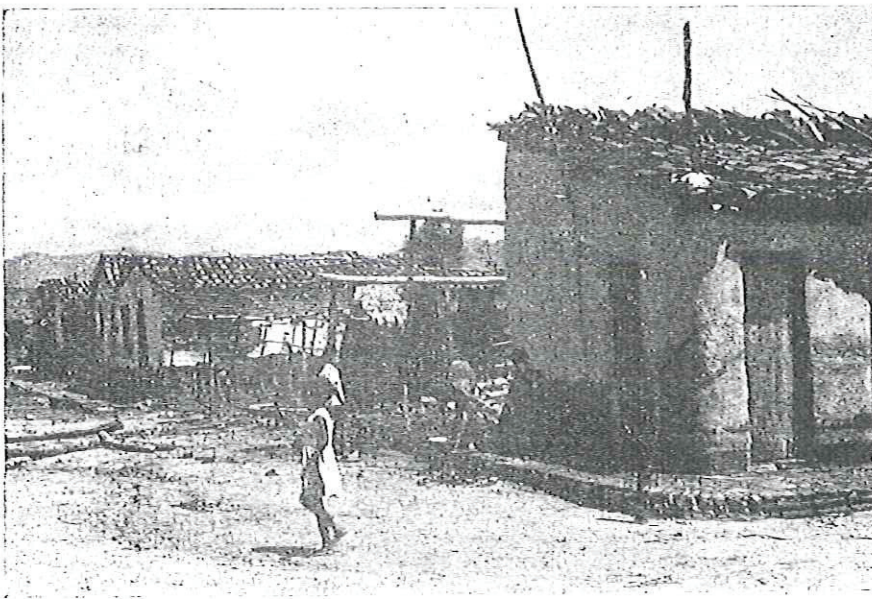
17

## SESSÃO DE ENCERRAMENTO

A sessão de encerramento realizada no auditório da Universidade Mackenzie, contou com a presença do representante do Ministro Amaury Silva, sr. Leo Monari, delegado do Trabalho em São Paulo; dos deputados federais Almino Afonso, Franco Montoro, Fernando Santana, Rubens Paiva e Arthur Lima Cavalcante; srs. Clidenor Freitas, presidente do IPASE, Ícaro de Castro Melo, presidente do IAB e Oswaldo Correa Gonçalves, presidente do IAB-SP e do arquiteto Gildo Guerra, representando o Governador Miguel Arraes.



18



s.HRu

## MENSAGEM MINISTERIAL

O Ministro Amaury Silva impedido de comparecer ao encerramento do s.HRU, enviou uma mensagem, lida pelo seu representante sr. Leo Monari, da qual destacamos o seguinte trecho:

"Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana — não para um futuro longínquo e indefinido, mas para esta geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira.

O Governo do Presidente João Goulart, inaugurado ao fêrmo de uma luta inesquecível pela afirmação da democracia, não se conformaria com a condição de governo omisso diante das carências econômicas e das injustiças sociais que fazem da liberdade o direito concreto de poucos, em prejuízo da maioria escravizada a condições de vida desumana. Foi ainda sob o parlamentarismo, mas já depois da posse do presidente João Goulart, que o Ministro do Trabalho, o deputado Franco Montoro, levantou em números o problema da habitação no Brasil, revelando dados impressionantes e estarrecedores, como os de que um terço da população do Rio de Janeiro e dois terços da população do Recife moram em habitações inteiramente inadequadas, a começar por favelas e mocambos. De lá para cá, à medida que se definem as dificuldades intransponíveis à execução de um programa amplo de moradia popular, firmou-se na consciência nacional a certeza de que uma das nossas tarefas prioritárias é a reforma urbana.

É preciso agora defini-la e acompanhar essa definição de um trabalho de esclarecimento que evite, a seu respeito, os mesmos equívocos e as mesmas perversas inverdades com que se procura obstar a realização da reforma agrária. Estou convencido de que este Seminário, o primeiro conclave sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do Ministro Almino Afonso, é o começo dessa reforma e, em certo sentido, o começo da própria reforma."

## Documento Final do Seminário

O s.HRU considerando:

1) que o problema habitacional na América Latina não se caracteriza como uma situação de emergência por não decorrer de fatos incontornáveis que tenham construído bruscamente os equipamentos urbanos e a disponibilidade habitacional, mas é o resultado das condições de subde-

envolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos;

2) que a situação habitacional do Brasil é de suma gravidade, caracterizando-se, essencialmente, 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 e pelo deficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas;

3) que, no Brasil, o fenômeno de urbanização vem se processando de maneira vertiginosa e desordenada, sendo fatores determinantes desse fenômeno, primordialmente, a estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos;

4) que, nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em subhabitações — tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos — é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos;

5) que, mesmo a população que vive em habitações do tipo permanente, em sua maioria, se debate com problemas decorrentes da defasagem entre o crescimento demográfico das cidades e o fornecimento dos mais rudimentares serviços públicos, assim como da não complementação do acervo de moradias com o equipamento de utilização comum, cada vez mais imprescindível em virtude da crescente complexidade urbana;

6) que concorre para agravar o deficit de habitação, na presente conjuntura brasileira, a incapacidade já demonstrada de obter-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social pelo menos no ritmo em que se processa o crescimento das populações urbanas;

7) que a gravidade da atual situação habitacional é confirmada pelos dados estatísticos e por outras fontes de informação, embora insuficientes para uma avaliação precisa da carência de habitações no Brasil;

8) que se verifica o emprêgo de tecnologias novas no País, ainda que dispersas e limitadas, algumas apresentando interessantes características regionais, graças ao conhecimento e ao espírito de iniciativa dos nossos técnicos;

9) que a ausência de uma política habitacional sistemática — apesar de algumas medidas e movimentos isolados bem sucedidos mas insig-

nificantes na sua expressão numérica, em face das necessidades nacionais — vem ocasionando efeitos maléficis ao desenvolvimento global do país, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento.

## A F I R M A :

1) que, dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que a sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, 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;

2) que a habitação é um elemento fundamental de padrão de vida, constituindo não apenas o abrigo físico, mas também um fator condicionante de interação entre seus moradores no seio da família e destes para com toda a sociedade. Sua estrutura, organização, dimensões, equipamento e estética, devem atender a um mínimo de requisitos que a tornem compatível com o estado de saúde, o nível de eficiência e as condições culturais, exigidos por uma sociedade em desenvolvimento;

3) que, apesar de já existirem conhecimentos técnicos para resolver o problema da habitação em tempo relativamente curto, apenas uma minoria da população brasileira usufrui desses benefícios, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo País, à margem do seu desenvolvimento econômico;

4) que essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de democracia e justiça social e só poderá ser superada, pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de produção;

5) que, em consequência, a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social — inclusive a reforma agrária — através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro;

6) que o problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que a sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade; disciplinar as atividades no campo habitacional; incentivar quaisquer medidas que visem à solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestem;

7) que a política habitacional do Estado não pode ser de ordem assistencial, concedendo apenas, pa-

ternalisticamente, a casa, como até agora tem sido a ação governamental; mas, ao contrário, deve ser relacionada ao desenvolvimento global do País;

8) que 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;

9) que a política habitacional deve concretizar-se através de planos nacionais, territoriais e de habitação, com o objetivo de corrigir as deficiências quantitativas e qualificativas de moradias e equipamentos sociais, integrados num planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal;

10) que, no nível federal e nos demais, o planejamento territorial e de habitação deve ser devidamente considerado pelos órgãos incumbidos da planificação sócio-econômica;

11) que todo plano habitacional deve fundamentar-se no conhecimento das necessidades de habitação, assim entendidas como a demanda habitacional no momento atual e no futuro. O termo demanda não tem aqui o significado de que os suprimentos de habitação sejam regulados pela capacidade de absorção dos consumidores, por sua vez correlacionada com os níveis de preços das construções e de aluguéis e os níveis de renda real. Particularmente no setor de habitação destinada às populações economicamente menos favorecidas, as leis reguladoras do mercado tem-se mostrado incapazes de conduzir às soluções desejadas;

12) que todo plano habitacional deve estabelecer metas de atendimento, através de critérios objetivos de prioridade, o que supõe a fixação de diretrizes que levem em conta:

- a) a capacidade de amortização ou pagamento das diversas camadas da população;
- b) o estabelecimento de tipos e dimensões de moradias adequadas à realidade regional, econômica e demográfica;
- c) as relações entre a moradia, o trabalho e os serviços e equipamentos urbanos;
- d) o custo dos serviços e equipamentos urbanos;

13) que para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16º do art.º 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro;

14) que é importante o estabelecimento pelo Estado de uma política definida, em bases coerentes com os princípios do plano habitacional, referente às locações urbanas, no sentido de relacionar de forma justa o aluguel à renda familiar;

15) que, em face do problema habitacional, sejam incluídas no plano respectivo, medidas de emergência destinadas à imediata melhoria das condições de subhabitação, equacionando-as dentro da realidade sócio-econômica brasileira e em bases locais, inclusive estimulando o esforço próprio, a ajuda mútua e o desenvolvimento comunitário;

16) que é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre anti-social, disciplinando o investimento privado nesse setor;

17) que a plena utilização de novos e eficientes processos técnicos depende de uma política habitacional que crie um mercado suficiente ao seu desenvolvimento;

18) que, para a execução da política habitacional, se torna necessário a criação de um Órgão Central Federal, com autonomia financeira e autoridade para atingir seus objetivos.

## P R O P Ó E :

### 1a. PROPOSTA:

Que os Podêres da República apresentem a promulgação de providências legais e administrativas, relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução dos problemas examinados por este Seminário.

### 2a. PROPOSTA:

Que o Congresso Nacional reforme o parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição Federal, suprimindo as expressões "prévia" e "em dinheiro", de modo a permitir ao Governo a escolha da forma de indenização, de acordo com o interesse social:

### 3a. PROPOSTA:

Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovadas neste Seminário e contendo os seguintes pontos:

#### 1) Do Órgão Executor da Política Habitacional e Urbana

1) A fim de disciplinar e coordenar todos os esforços necessários à correção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território, o Governo deve criar um Órgão Central Federal, com autonomia financeira e com competência de jurisdição sobre todo o território nacional, incorporando-se a ele a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação.

2) Esse órgão deve ter as seguintes atribuições:

a) — fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do País, através da elaboração dos planos nacionais, Territorial e de Habitação, de duração plurienal, tomando todas as resoluções que lhe pa-

s.HRu

recerem necessárias para assegurar o seu pleno desenvolvimento, sendo que, sua execução, sempre que possível, deve ser descentralizada.

b) — encaminhar, por intermédio do Presidente da República, os planos nacionais, Territorial e de Habitação (tal como são entendidos nos Capítulos IV e V da presente proposta) ao Congresso Nacional, para sua apreciação e aprovação.

c) — coordenar, assessorar e estimular a ação de todas as entidades governamentais, autárquicas, para-estatais e privadas que exerçam atividade no setor habitacional, considerando os planos estaduais ou municipais existentes;

d) — centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação;

e) — coordenar, supervisionar e distribuir os recursos e a assistência técnica provenientes de países estrangeiros ou agências internacionais, destinados a programas de habitação e de aproveitamento do território;

f) — propor e executar medidas legais de desapropriação por interesse social, tanto para a habitação como para o planejamento urbano e proporcionar aos órgãos responsáveis pela execução de planejamentos territoriais e habitacionais, recursos que facilitem a desapropriação por interesse social, observado o enquadramento prévio de tais planejamentos aos planos regionais a que pertencerem;

g) — propor, estabelecer e executar medidas legais ou administrativas, necessárias à execução da Política Habitacional do Governo; firmar convênios com entidades oficiais ou privadas;

h) — adotar providências necessárias para o incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e estandarização desses materiais e a possibilidade de processos de pré-fabricação;

i) — promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas, especialmente visando à criação de uma consciência pública do problema;

j) — promover o entrosamento da Política Habitacional com a Política Agrária e com a de Desenvolvimento Econômico.

3) O Órgão Central deve ter uma organização com as seguintes características e normas:

a) — um Conselho Deliberativo, no máximo de cinco membros, composto de técnicos em planejamento e habitação e do dirigente de órgão executor financeiro;

b) — um Conselho Consultivo, composto de representantes dos Ministérios, dos Estados e de entidades relacionadas ou interessadas no problema habitacional;

c) — departamentos técnicos;

d) — setores administrativos e regionais;

e) — a estrutura e demais atribuições do órgão devem ser aprovadas por decreto, permitindo uma maior maleabilidade na sua ação;

f) — os servidores técnicos devem ser admitidos por contrato, pelo prazo de 3 anos, enquanto bem servir, (admitindo renovação) e escolhidos dentre pessoas de notórios conhecimentos relacionados com habitação e planejamento;

4) O patrimônio do Órgão Central deve ser constituído de:

a) — bens móveis, imóveis, direitos e ações sobre imóveis, pertencentes à Fundação da Casa Popular e ao Conselho Federal de Habitação;

b) — imóveis que desapropriar e adquirir a qualquer título, bem como os imóveis urbanos pertencentes à União e por ela não utilizados.

5) Para o financiamento da Política Habitacional deve ser criado um Fundo Nacional de Habitação, administrado pelo Órgão Central, com os seguintes recursos:

a) — a arrecadação do imposto de habitação a ser criado e que incidirá sobre:

1) — o registro de loteamentos urbanos no Registro de Imóveis;

2) — a transferência, por venda, cessão ou doação de lote de terreno compromissado;

3) — a transferência, por venda, cessão ou doação de unidades residenciais de mais de 100 m<sup>2</sup>. de área total construída;

4) — a não utilização de imóvel urbano, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 meses.

O imposto de habitação será devido na base das seguintes alíquotas:

I) — no caso do item 1 deste artigo, de 5% sobre o valor de venda de loteamento na época do registro de acordo com a avaliação do município onde estiver localizado;

II) — no caso do item 2 deste artigo, de 3% sobre o valor da transferência de lotes até 300 m<sup>2</sup> e mais 1% sobre cada 100 m<sup>2</sup> ou fração que exceder;

III) — no caso do item 3 deste artigo, na seguinte proporção sobre o valor da transferência de acordo com a área total construída:

1% para os imóveis de 100 a 150 m<sup>2</sup>.

2% para os imóveis de 150 a 200 m<sup>2</sup>.

3% para os imóveis de 200 a 300 m<sup>2</sup>.

5% para os imóveis de mais de 300 m<sup>2</sup>.

IV) — no caso do item 4 deste artigo, de 3% anualmente sobre o valor real do imóvel de acordo com a avaliação do município onde estiver lo-

calizado, quando no perímetro urbano e 1% anualmente quando fora desse perímetro.

Os loteamentos que apresentem serviços e equipamentos na ocasião do registro terão as reduções seguintes no imposto de habitação previsto neste item:

a) água: 20%

b) esgoto: 20%

c) rede de energia elétrica: 20%

d) equipamento das vias de acesso: 20%

e) transporte coletivo: 20%

Terá insenção do imposto de habitação previsto nos itens 2 e 4 deste artigo, o proprietário de um único lote de terreno até 500 m<sup>2</sup> de área e que não possua outro imóvel.

b) — arrecadação do selo de habitação a ser aposto nos contratos e recibos de locação, substituindo o selo comum federal;

c) — arrecadação proveniente do tributo cobrado na conformidade dos artigos 92 a 95 do Decreto n.º 51.900, de 10-4-63;

d) — arrecadação proveniente de operações imobiliárias realizadas por pessoas jurídicas;

e) — renda líquida da Loteria Federal;

f) — dotações orçamentárias, nunca inferiores a 5% da receita bruta da União, cobrindo inclusive as despesas com desapropriação;

g) — rendas de bens, serviços eventuais;

h) — contribuição de entidades oficiais ou particulares, nacionais ou estrangeiras (recebidas exclusivamente pelo Órgão Central para a sua aplicação de acordo com os planos nacionais, Territorial e de Habitação).

6) Com o Órgão Executor Financeiro devem passar à jurisdição do Órgão Central, as Caixas Econômicas Federais e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que funcionarão como banco nacional de habitação, obedecendo às seguintes normas:

a) — as disponibilidades das C.E.F., somente poderão ser aplicadas nas finalidades do Órgão Central;

b) — as agências e serviços das C.E.F., serão aproveitados como órgãos regionais e locais do Órgão Central.

7) As verbas do Orçamento da União, destinadas ao Fundo Nacional de Habitação, deverão ser globais e automaticamente registradas no Tribunal de Contas. As despesas com o pessoal administrativo do Órgão Central não deverão ultrapassar de 10% (dez por cento) das dotações orçamentárias.

8) As verbas do Fundo Nacional de Habitação deverão ser aplicadas estritamente em conformidade

com os critérios de atendimento que forem estabelecidos para fins de elaboração dos planos nacionais Territorial e de Habitação.

## II) Da Desapropriação Para Fins Habitacionais e de Planejamento Territorial

1) Ficarão sujeitos à desapropriação por interesse social os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território;

2) Poderá o Órgão Central promover a desapropriação do imóvel por interesse social, tomando como valor da oferta inicial o declarado para fins tributários, eliminados os conflitos que possam existir em consequência da futura Lei de Reforma Agrária.

3) Não havendo valor declarado pelo proprietário, o valor da oferta será fixado, na zona rural, por avaliação conjunta do Órgão Central, SUPRA e Município; e na zona Urbana, pelo Órgão Central e pelo Município.

4) Os bens desapropriados pelo Órgão Central dentro dos seus objetivos poderão ser transferidos a particulares, obedecidas as condições especificadas nos planos nacionais, Territorial e de Habitação.

5) A transferência de bens feita em desacordo com os planos nacionais, Territorial e de Habitação, será nula de pleno direito.

## III) Prioridade de Atendimento e Normas de Contrôles

1) Na elaboração dos planos nacionais, Territorial e de Habitação, o Órgão Central levará em conta critério de atendimento às áreas e populações a serem beneficiadas, os quais deverão possibilitar a fixação objetiva de um escalão de prioridade.

2) Em relação à distribuição geográfica dos atendimentos, os planos nacionais, Territorial e de Habitação, deverão levar em conta, entre outros fatores:

a) — a densidade e o ritmo de crescimento da população;

b) — a intensidade da urbanização;

c) — a densidade relativa em sub-habitação;

d) — a disponibilidade de recursos e fatores produtivos ociosos;

e) — a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento econômico-social, quando se enquadrarem na política nacional de desenvolvimento;

f) — a existência de planos de habitação, locais ou regionais.

3) No pertinente às camadas da população a serem atendidas, os planos nacionais, Territorial e de

Habitação, deverão considerar, primordialmente:

a) — a incapacidade econômica para construção ou aquisição de moradia, nas condições vigentes no mercado imobiliário;

b) — a possibilidade de retribuição econômica pela moradia proporcionada através do Plano Nacional de Habitação.

4) Quaisquer recursos destinados aos municípios integrantes das listas mencionadas no item seguinte, só poderão ser liberados após apresentação dos seus respectivos planos municipais ao Órgão Central.

5) O Órgão Central fixará anualmente a lista de municípios que deverão preparar, dentro do prazo estabelecido, seus respectivos planos, de acordo com os planos regionais e atendendo ao objetivo de atenuação das disparidades regionais do desenvolvimento do País.

6) O Órgão Central poderá financiar e dar assistência técnica aos municípios, para elaboração dos seus planos, e aos órgãos regionais de planejamento.

7) Quaisquer planos elaborados pelos municípios deverão ser executados segundo as normas gerais do Órgão Central, sob pena de suspensão dos pagamentos mencionados nos itens 4 e 6 anteriores.

## IV) Plano Nacional Territorial

1) O Órgão Central elaborará o Plano Nacional Territorial, no qual serão fixadas as diretrizes gerais do Planejamento Territorial e distribuição demográfica, a interligação de diversos planos regionais, sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico, e aos grandes empreendimentos de interesse nacional, de forma a obter-se o desenvolvimento físico social integrado e orgânico das diversas regiões do País.

2) O Plano Nacional Territorial dará especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura.

3) O Órgão Central, uma vez elaborado o Plano Territorial, fixará normas gerais que deverão obedecer o planejamento em todos os níveis.

## V) Plano Nacional de Habitação

1) O Plano Nacional de Habitação destina-se a corrigir o déficit de moradias e suprir a crescente demanda de habitações, serviços e equipamentos urbanos.

S.HRU

2) Para elaboração desse plano o Órgão Central terá livre acesso a todas as fontes de informações das diversas repartições federais, estaduais, municipais, autárquicas e parastatais, relativas ao seu campo de atuação.

3) Os imóveis adquiridos, construídos ou financiados para os fins do Plano Nacional de Habitação, não poderão ser usados a título gratuito, nem doados a particulares.

4) A alienação ou a locação desses imóveis obedecerá a normas e critérios previamente estabelecidos não sendo permitido ao adquirente sua transferência pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar da aquisição.

5) Os referidos imóveis só poderão ser alienados ou locados a pessoas que se enquadrem nos critérios de atendimento do Plano Nacional de Habitação.

6) Os núcleos habitacionais enquadrados no Plano Nacional de Habitação deverão prever as instalações necessárias aos serviços e equipamentos urbanos.

7) Quando as construções referidas no item anterior se destinarem à venda ou ao aluguel a pessoas com suficiente capacidade econômica, será cobrado no valor da venda ou locação um acréscimo sobre o preço fixado pelo Órgão Central.

8) Nenhuma construção para fins do Plano Nacional de Habitação será realizada sem que as obras de urbanização correspondentes estejam de acordo com o planejamento dos municípios onde for executada.

9) A alienação dos imóveis enquadrados no Plano Nacional de Habitação poderá ser feita com reserva de propriedade do solo, caso em que o financiamento cobrirá apenas o valor da edificação. Os registros imobiliários transcreverão o edifício em nome do adquirente, com as averbações cabíveis.

10) O Plano Nacional de Habitação deverá desde logo adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitabilidade de agrupamentos de subhabitações, tais como, favelas, mocambos, malocas e semelhantes.

11) As medidas de emergência serão consideradas uma etapa intermediária entre o estado atual dos agrupamentos de subhabitações e os objetivos do Plano Nacional de Habitação.

12) O Plano Nacional de Habitação deverá considerar o aproveitamento social das áreas recuperadas das subhabitações, para execução por seus proprietários, ou diretamente mediante desapropriação.

#### VI) Aquisição de Imóvel Locado

1) Será assegurado ao locatário do imóvel a venda, preferência na compra em igualdade de condições pe-

lo prazo de sessenta (60) dias a contar da data da notificação, através do Cartório de Registro de Títulos, desde que o imóvel e o locatário se enquadrem nos objetivos do Plano Nacional, devendo a notificação conter o preço e as condições de pagamento.

2) Será assegurado ao locatário o direito de adjudicação compulsória do imóvel vendido sem observância do disposto no item anterior, satisfeitas as condições constantes da escritura.

#### 4a. PROPOSTA:

Que o Poder Executivo envie mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações na Lei do Imposto de Renda, de modo a permitir isenção de tributação para as economias aplicadas na aquisição da casa própria (terreno e edificação), por parte das pessoas cuja renda real não seja suficiente para a obtenção do primeiro imóvel, dentro das Leis que atualmente regulam o mercado imobiliário.

#### 5a. PROPOSTA:

Que a política de investimentos estatais, na melhoria dos conjuntos de subhabitação, obedeça normas no sentido de:

a) — organizar as comunidades disciplinando e orientando tecnicamente as construções, com o aproveitamento também dos próprios recursos dos grupos sociais;

b) — coordenar as obras de responsabilidade do Poder Público;

c) — tornar produtiva toda a mão de obra ociosa local, mediante seu aproveitamento em oficinas de artesanato e pequenas indústrias locais.

#### 6a. PROPOSTA:

Que para o estabelecimento de um Programa Habitacional seja adotada metodologia tendo em conta o dimensionamento qualitativo e quantitativo da atual escassez, num processo que se baseia na projeção do número de "unidades familiares", sendo cabível circunscrever a projeção da demanda futura com base nas prioridades estabelecidas pela política habitacional.

#### 7a. PROPOSTA:

Que se encareça junto ao I.B.G.E. a urgência das seguintes providências:

a) — que seja apurado com a máxima brevidade o Censo de População e Habitação de 1960;

b) — que os dados completos sobre habitação, recolhidos nesse Censo, sejam apresentados, isoladamente, pelo menos para as cidades importantes e, especialmente, para as conturbações;

c) — que seja instituído um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre a habitação, tanto do ponto de vista quantitativo como do

qualitativo, levando em conta ainda a qualificação sócio-econômica da população atendida;

d) — que o órgão incumbido do levantamento destes dados elabore os seus programas de atividade em íntimo entrosamento com os órgãos de planejamento e execução da política habitacional.

#### 8a. PROPOSTA:

Que os órgãos da Previdência Social, as Caixas Econômicas e outros da esfera governamental que realizam programas habitacionais, mediante execução direta ou financiamento, procurem aplicar, desde já, os princípios e normas estabelecidas neste Seminário.

Neste sentido, o Seminário dirige-se de forma particular ao IPASE, cuja Direção, ao co-patrocinar esta reunião, demonstrou plena consciência de suas responsabilidades neste setor.

#### 9a. PROPOSTA:

Que o Congresso Nacional altere a legislação em vigor, de modo a que nas áreas de grande concentração urbana, constituídas territorialmente por municípios distintos, sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades, para a solução de seus problemas comuns, tendo em vista, particularmente, as questões de organização do território e as habitacionais.

#### MOÇÕES

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana aprovou Moções no sentido de:

1 — Manifestar a Sua Santidade, o Papa Paulo VI, votos pela continuidade da política social consubstanciada nas Encíclicas "Mater et Magistra" e "Pacem in Terris", de seu glorioso antecessor, por focalizar problemas de magna importância para os povos subdesenvolvidos.

2 — Manifestar ao Congresso Nacional da República do Peru, congratulações ao povo peruano pela eleição do arquiteto Fernando Belaunde Terry para a Presidência da República.

3 — Manifestar ao jornal "O Estado de São Paulo" o repúdio pela nota publicada em sua edição de hoje, referente ao Seminário, e exigir o cumprimento pelo referido periódico das disposições da Lei de Imprensa, para integral publicação de suas Resoluções finais, a fim de que sejam os seus leitores informados com objetividade e veracidade.

4 — Manifestar às autoridades educacionais a aspiração da Classe estudantil no sentido de que seja focalizada com objetividade, nos currículos universitários, a realidade brasileira, nos seus aspectos habitacional e de organização territorial. \*



**PARTICIPANTES**

**PRESIDENTE DE HONRA**

Dr. JOÃO GOULART

**PRESIDENTES**

Dr. CIDENOR FREITAS  
arquiteto ICARO DE CASTRO MELO

**VICE-PRESIDENTES**

arquiteto MAURICIO ROBERTO  
arquiteto OSWALDO CORREA GONÇALVES

**DIRETORES EXECUTIVOS**

arquiteto IVAN OEST DE CARVALHO  
arquiteto JOAQUIM GUEDES  
arquiteto JORGE WILHEIM  
arquiteto JOSÉ QUINTAS ALVES  
arquiteto MAURICIO NOGUEIRA BATISTA

**CONVIDADO DE HONRA**

deputado ALMINO AFONSO

**REPRESENTANTE DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

arquiteto GILDO MÁRIO PORTO GUERRA

**PARTICIPANTES**

advogado CARLOS SOUZA REBOUÇAS  
advogado CLÓVIS GARCIA  
advogado HELY LOPES MEIRELES  
advogado EURICO DE ANDRADE AZEVEDO  
advogado JOSÉ ARAÚJO NOBRE  
advogado PAULO PENTEADO DE FARIA  
advogado NATEXILPATRI GUITTON  
advogado ACÁCIO GIL BORSOI  
arquiteto ALBERTO FERNANDO XAVIER  
arquiteto ABELARDO GOMES DE ABREU  
arquiteto ABELARDO RIEDY DE SOUZA  
arquiteto ABRÃO SONOVIEZ  
arquiteto ALBERTO RUBENS POTTI  
arquiteto ALFREDO PAESANI  
arquiteto ANTÔNIO CHAVES BARCELOS  
arquiteto ANTÔNIO PEDRO ALCANTARA  
arquiteto ARIOSTO MILA  
arquiteto ARNALDO PALIOLLO  
arquiteto ARTHUR NAPOLEÃO REGO BAHIA  
arquiteto ARY DE QUEIROZ BARROS  
arquiteto BENCION TIOMNY  
arquiteto BERNARDO TAITELBAUM  
arquiteto BERNARDO CASTELO BRANCO  
arquiteto BONA DE VILA  
arquiteto BRENO CIRINO NOGUEIRA  
arquiteto CARLOS EUGENIO HIME  
arquiteto CARLOS ALBERTO G. CARDIM FILHO  
arquiteto CARLOS BRASIL LODI  
arquiteto CARLOS EDUARDO POMPEU  
arquiteto CARLOS MILLAN  
arquiteto CHRISTA SCHROEDER  
arquiteto CIRO ILIDIO CORREA OLIVEIRA  
arquiteto DANILO GUIDO BASSANI  
arquiteto DAVID LEO BONDAR  
arquiteto DORA MONTEIRO E SILVA DE ALCANTARA  
arquiteto EDGARD BITTENCOURT  
arquiteto EDUARDO KMESSE DE MELLO  
arquiteto FLAVIO LEO SILVEIRA  
arquiteto FLAVIO VILAÇA  
arquiteto FÁBIO GOLDMAN  
arquiteto FÁBIO PENTEADO  
arquiteto FRANCISCO DIAS VASCONCELOS  
arquiteto FRANCISCO MENDES DEL PELOSO  
arquiteto FRANCISCO DE PAULA DIAS DE ANDRADE  
arquiteto GASTÃO SANDOVAL MARCONDES  
arquiteto GERALDO DARIO BUARQUE BORGES  
arquiteto GERALDO SERRA  
arquiteto GILBERTO JUNQUEIRA CALDAS  
arquiteto GUIDO GONÇALVES CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE  
arquiteto GUSTAVO GAMA MONTEIRO  
arquiteto GLAUCO DO COUTO OLIVEIRA  
arquiteto GREGÓRIO ZOLKO  
arquiteto GUSTAVO RICARDO CARON  
arquiteto HELIO VIANA  
arquiteto HELIO UCHOA  
arquiteto HELIO DE MARIA PENTEADO  
arquiteto HOOVER AMÉRICO SAMPAIO  
arquiteto ISRAEL SANOWSKI  
arquiteto INOCÊNCIO PATROCÍNIO  
arquiteto IROKO KAWAUCHI  
arquiteto JAGUANHARA DE TOLEDO RAMOS  
arquiteto JAIME ZETTEL  
arquiteto JEAN MAITRES  
arquiteto JERZI GRZYBOWSKI  
arquiteto JOÃO CACIOLA  
arquiteto JOÃO RICARDO SERRAN  
arquiteto JOÃO VILLANOVA ANTIGAS  
arquiteto JOÃO CLODOMIRO B. DE ABREU  
arquiteto JOÃO EDUARDO DEJENARO  
arquiteto JOÃO ROBERTO LEME SIMÕES

arquiteto JOÃO WALTER TOSCANO  
arquiteto JORGE NEVES  
arquiteto JOSÉ M. MONFORT  
arquiteto JOSÉ ODILON HOMEM DE MELO  
arquiteto JÚLIO NEVES  
arquiteto JÓLIO ROBERTO KATINSKI  
arquiteto LAURO BASTOS BIERKOLTZ  
arquiteto LEO RIBEIRO DE MORAES  
arquiteto LEO BONFIM JÚNIOR  
arquiteto LIVIO EDMUNDO LEVI  
arquiteto LUIZ CARLOS COSTA  
arquiteto LUIZ GOMES CARDIM SANGIRARDI  
arquiteto LUIZ PAULO FERNANDES CONDE  
arquiteto LUIZ KUPPER  
arquiteto MARDÔNIO SANTOS GUIMARÃES  
arquiteto MÁRIO LORENZETI  
arquiteto MAYUMI WATANABI DE SOUZA LIMA  
arquiteto MAURICIO DO PASSO CASTRO  
arquiteto MAURICIO KOGAN  
arquiteto MAURICIO DOCK SCHNEIDER  
arquiteto MILTON GHIRALDINI  
arquiteto NELSON NACCASHI BADRA  
arquiteto NESTOR GOULART REYS FILHO  
arquiteto OSCAR PANZOPO  
arquiteto PAULO ANTUNES RIBEIRO  
arquiteto PAULO MENDES DA ROCHA  
arquiteto PAULO BASTOS  
arquiteto PAULO MENDES DA ROCHA  
arquiteto PAULO THOMAZ C. DE FREITAS  
arquiteto PEDRO PAULO SARAIVA  
arquiteto RINGO KUBOTA  
arquiteto ROBERTO AFRÁIO  
arquiteto ROBERTO CERQUEIRA CEZAR  
arquiteto RODRIGO BROTERO LEFEVRE  
arquiteto RUBENS DO AMARAL PORTELA  
arquiteto RUBENS CARNEIRO VIANA  
arquiteto RÓFIO MACEDO MACHADO  
arquiteto SAMUEL SZPIEGEL  
arquiteto SÉRGIO AUGUSTO ROCHA  
arquiteto SÉRGIO PEDRO PEREIRA  
arquiteto SÉRGIO DE MOURA AMOROSO  
arquiteto SÉRGIO PEREIRA DE SOUZA LIMA  
arquiteto TERU TAMAQUI  
arquiteto WALDEMAR HERMANN  
arquiteto WALTER SARAIVA KARNES  
arquiteto WILSON GARCIA RAMOS  
arquiteto WILSON MAIA FINA  
arquiteto WITOLDE ZMITROWIEZ  
arquiteto ZEFERINO CONTRUCCI  
ass. social AURELINA FLORES BLANCO  
ass. social HELENA IRACY JUNQUEIRA  
ass. social MARIA LUCIA DE CARVALHO  
ass. social NELSON JOSÉ SUZANO  
ass. social ODETE NASTARI TRANI  
ass. social REIMEI IOSHIOKA  
ass. social TEREZINHA GASPAR  
atadário CHOU SEI  
deputado ARTHUR LIMA CAVALCANTE  
deputado EMANUEL WAISSERMAN  
deputado FERNANDO SANTANA  
deputado FLORICENO PAIXÃO  
deputado FRANCO MONTORO  
deputado MILTON CABRAL  
deputado NEIVA MOREIRA  
deputado RUBENS PAIVA  
economista DOMINGOS AZEVEDO  
economista JUAN SALAZAR RONDON  
economista LUIZ FERNANDO VIEIRA  
economista RÔMULO DE AVELAR  
economista SEBASTIÃO DE AGUIAR AYRES (observador)  
economista VINÍCIUS FONSECA  
economista WILMAR DALLAHOI  
engenheiro ALBERTO VASI  
engenheiro ALFREDO DE PAOLI  
engenheiro ALVARO AUGUSTO SOARES  
engenheiro ALVARO MILANEZ  
engenheiro CARLOS EDUARDO DE PAULA PESSOA  
engenheiro DALMO LEME PRAGANA  
engenheiro FLAVIO MONTEIRO AMARAL  
engenheiro GILBERTO COUFAL  
engenheiro HUGO GIRAFÁ  
engenheiro JOÃO BATISTA PIZARRO DRUMOND  
engenheiro JOÃO SIQUEIRA FILHO  
engenheiro JOSÉ AUGUSTO MARTINS  
engenheiro PEDRO VIEIRA DE CASTRO  
engenheiro RICARDO D. SCHROEDER  
engenheiro ROBERTO RODRIGUES MOREIRA  
engenheiro RUBENS DE MATOS PEREIRA  
engenheiro VITOR JOSÉ CARTEL LUIZ DE AZEVEDO  
engenheiro VITORINO SEMOLA  
estudante ANTÔNIO SÉRGIO MARGAMIN  
estudante CARLOS HENRIQUE HECK  
estudante CONRADO JORGE HECK  
estudante FERNANDO PEREIRA BURKHARDT  
estudante EDSON BUEHRER  
estudante FERNANDO ROCHA  
junc. público AGNELO UCHOA BITTENCOURT  
general VALERIO BRAGA  
industrialista THOMAZ SILVEIRA  
líder sindical ANTÔNIO NABAS MARTINS  
líder sindical LUIZ TENÓRIO DE LIMA  
médico ALBERTO LUIZ MADEIRA  
médico ANTÔNIO MARIA DE REZENDE CORREIA  
médico DAVISON SÃO PAULO MEIRELES  
médico OSWALDO MACEDO  
pesquisadora EUGENIA SARA PAEZANI  
professora ANTÔNIA RUBRÔ MULLER  
professora DULCE SALGADO AMOROSO  
professor FLAVIO IMPÉRIO  
químico MÁRIO ERNESTO HUMBERA  
sociólogo ALBERTO PASSOS GUIMARÃES  
sociólogo IRIS SOARES AZEVEDO  
sociólogo JUAREZ BRANDÃO LOPES  
sociólogo ORACY NOGUEIRA  
urbanista ADINA MERA

**ANEXO B****PL nº 775, de 1983 (Lei de Desenvolvimento Urbano - LDU)<sup>215</sup>**

---

<sup>215</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 775*, de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9C6BF264B65B26A09B3DFB4E29819659.proposicoesWeb1?codteor=1168941&filename=Avulso+-PL+775/1983](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9C6BF264B65B26A09B3DFB4E29819659.proposicoesWeb1?codteor=1168941&filename=Avulso+-PL+775/1983)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

Redistribua-se as Comissoes: (Res. 6/89)

1. Constituicao e Justica e Redacao

2. Des. Urbano, Interior e Índio

3. -----

PROJETO DE Em 04 / 05 / 89.

*de Azevedo*  
Presidente



Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I  
DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO  
DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 1º O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

- I - adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades;
- II - integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais;
- III- disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 2º Na promoção do desenvolvimento urbano, se rão observadas as seguintes diretrizes:

- I - ordenação da expansão dos núcleos urbanos;
- II - prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- III- contenção da excessiva concentração urbana;
- IV - adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:



a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;

b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;

d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

V - controle do uso do solo de modo a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;

d) a ociosidade do solo urbano edificável;

e) a deterioração das áreas urbanizadas;

VI - adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;

VII - adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII- recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

IX - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

- X - proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- XI - incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano ;
- XII - estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização;
- XIII- adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do país e as diversidades regionais.

## CAPÍTULO II

### DA URBANIZAÇÃO

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se atividades de urbanização:

- I - a transformação de área rural em urbana;
- II - o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos;
- III - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - a construção destinada a fins urbanos.

§ 1º As atividades de urbanização a que se referem os itens II e III deste artigo serão aprovadas mediante autorização e a mencionada no item IV, mediante licença.

§ 2º A autorização e a licença referidas no parágrafo anterior serão expedidas pelo Município, ressalvada a aprovação dos órgãos federais e estaduais competentes, quando for o caso.

99



§ 3º A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros será expedida pela União ou pelo Estado, observado o âmbito de competências específicas, ouvido previamente o Município interessado.

§ 4º Aplicar-se-á o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo às atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, mesmo quando localizadas em área rural.

§ 5º Para os fins desta Lei, equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

§ 6º Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 4º O território do Município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1º As áreas urbana e de expansão urbana serão de limitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subsequentes.

§ 2º As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3º Os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

§ 4º Os Municípios integrantes de aglomeração urbana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração.



Art. 5º O Município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único. A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Art. 6º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município.

§ 2º Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7º A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção, previstos na lei municipal, e efetivamente utilizados.

§ 1º Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente.

§ 2º A parte do terreno não vinculada a construção existente pode ser desmembrada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.

Art. 8º Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir e os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra.



Parágrafo único. Caso não iniciada a obra no prazo de validade da licença, sua renovação sujeitar-se-á aos termos da legislação em vigor.

Art. 9º São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta Lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 10. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11. A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

§ 1º A Prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.

§ 2º A certidão referida no parágrafo anterior bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Art. 12. Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

- I - áreas de urbanização preferencial;
- II - áreas de renovação urbana;

m





- III - áreas de urbanização restrita;
- IV - áreas de regularização fundiária;
- V - áreas de integração regional.

§ 1º Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2º Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deva ser desestimulada ou contida em decorrência de:

- a) seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- d) necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) necessidade de proteção ambiental;
- f) necessidade de manter o nível de ocupação da área;
- g) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.

M



§ 3º Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 4º Áreas de renovação urbana são as destinadas à melhoria das condições de áreas urbanas deterioradas ou inadequadas às funções previstas em plano de uso do solo.

§ 5º Áreas de integração regional são aquelas em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

### CAPÍTULO III

#### DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 13. A promoção do desenvolvimento urbano compete, precipuamente, ao Poder Público mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios, observado o disposto nesta Lei.

Art. 14. Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

- I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;
- II - estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a:
  - a) transformação da área rural em urbana;
  - b) uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;
  - c) transportes e trânsito;
  - d) saneamento;



- e) habitação;
- f) localização das atividades produtivas, em especial as industriais;
- g) proteção ao meio ambiente;
- h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

III - estabelecer Regiões Metropolitanas na forma da Constituição Federal;

IV - definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

V - estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados;

VI - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 12, itens III a V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;

§ 1º A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

§ 2º Na execução da política nacional de desenvolvimento urbano bem como de seus programas e projetos serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano o Estado deverá:

- I - definir a política estadual de desenvolvimento urbano e estabelecer diretrizes, estratégias, programas e projetos visando a sua execução;



- II - estabelecer normas complementares às matérias a que se refere o item II do artigo anterior;
- III - regulamentar e implantar as Regiões Metropolitanas;
- IV - estabelecer as aglomerações urbanas e regulamentar sua implantação, ouvidos os Municípios interessados;
- V - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 12, itens III e IV, que sejam de relevância para a execução da política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;
- VI - aprovar a localização de novos núcleos urbanos, ouvido o respectivo Município.

Art. 16. Na promoção do desenvolvimento urbano, o Município deverá:

- I - definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, estratégias, planos, programas e projetos visando a sua execução;
- II - legislar, observadas as normas gerais da União e do Estado, sobre:
  - a) uso e ocupação do solo urbano;
  - b) parcelamento e remembramento do solo urbano;
  - c) construção para fins urbanos;
  - d) transportes, trânsito e sistema viário;
  - e) saneamento básico;
  - f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

M

g) proteção ao meio ambiente;

III - estabelecer as áreas de interesse especial, prevista no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

#### CAPÍTULO IV

#### DO REGIME URBANÍSTICO

#### SEÇÃO I

Dos Instrumentos do Desenvolvimento Urbano

Art. 17. Para os fins desta Lei serão utilizados:

I - o planejamento urbano;

II - os instrumentos tributários e financeiros , em especial:

a) imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo;

b) taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;

c) contribuição de melhoria;

d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

III - os seguintes institutos jurídicos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitação administrativa;

M



- d) tombamento;
  - e) direito real de concessão de uso;
  - f) direito de superfície;
  - g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - h) direito de preempção;
- IV - a regularização fundiária;
- V - outros instrumentos previstos em lei.

Parágrafo único. A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

## SEÇÃO II

### Do Planejamento Urbano

Art. 18. Os planos municipais de desenvolvimento urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

§ 1º Quando se tratar de Municípios integrantes de Região Metropolitana ou aglomeração urbana os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão ser compatibilizados com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

§ 2º Para a elaboração de planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização, até 3 (três) meses, por decreto, e até 1 (um) ano mediante lei.

Art. 19. Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação nas Regiões Metropolitanas deverão compa-

M



tibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano.

Parágrafo único. No exercício do planejamento, a autoridade metropolitana ouvirá os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva Região Metropolitana.

Art. 20. Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar sua atuação às diretrizes e prioridades neles estabelecidas, para a localização e execução de seus projetos e atividades.

### SEÇÃO III

#### Do Direito de Superfície

Art. 21. O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 22. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 23. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 24. A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único. Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Art. 25. Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

M



Art. 26. Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa da quela para a qual lhe foi concedida.

Art. 27. Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

Art. 28. O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinado em lei especial.

#### SEÇÃO IV

##### Do Parcelamento, da Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 29. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2º O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 30. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31. O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa

24





a cumprir a obrigação estabelecida.

## SEÇÃO V

### Do Direito de Preempção

Art. 32. O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência que não será superior a 10 (dez) anos.

Art. 33. O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I - realização de programas habitacionais;
- II - criação de áreas públicas de lazer;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI - constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;
- VII - outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública.

Art. 34. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o Município manifeste sua opção de compra, no prazo de 30 (trinta) dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário re

ny



alizer livremente a alienação.

§ 1º Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial na forma da lei civil.

§ 2º Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o Município pelo pagamento das custas.

§ 3º Se a desistência for do proprietário, este somente poderá realizar a alienação de acordo com o preço arbitrado judicialmente, monetariamente corrigido, no prazo de um ano.

Art. 35. No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo único do artigo 32.

Art. 36. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

#### CAPÍTULO V

#### DA POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 37. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU é o órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Art. 38. Para os fins do que dispõe o artigo 37, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU:

- I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - propor programas anuais e plurianuais de in-

27



vestimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano bem como de outros recursos destinados ao mesmo fim, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;

III - articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração Federal, Estadual e Municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos poderes públicos;

IV - propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

Art. 39. Ao Ministério do Interior cabe promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 40. Fica incluída, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do artigo 5º, item VII da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, a habitação.

Art. 41. Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contigüidade das áreas urbanas de dois ou mais Municípios que demandem tratamento integrado de sua urbanização.

Art. 42. Para os fins desta Lei, entende-se por:

M



- I - "Equipamento Urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao funcionamento das cidades;
- II - "Equipamento Comunitário": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;
- III - "Taxa de Ocupação": é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;
- IV - "Índice ou Coeficiente de Aproveitamento": é a relação existente entre a área total da construção e a área do terreno;
- V - "Tipo de Uso": é a atividade permitida no imóvel.

Art. 43. Para os fins desta Lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 44. Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos Territórios, as disposições desta Lei referentes aos Estados e Municípios.

Art. 45. O Município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à publicação desta Lei, mesmo em desconformidade com o disposto no artigo 4º, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência do referido artigo.

227



Art. 46. Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade.

Art. 47. A associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 48. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Art. 49. O Ministério Público é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das demais normas urbanísticas pertinentes.

§ 1º Quando a ação prevista neste artigo tiver por objeto a impugnação de um ato e da sua execução puder resultar a ineficácia da medida, será determinada a suspensão liminar do ato.

§ 2º Qualquer pessoa poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Art. 50. Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 51. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, em            de            de            ; da Independência e da República.

M

**ANEXO C**  
**Emenda Popular da Reforma Urbana<sup>216</sup>**

---

<sup>216</sup> PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO. EMENDA SOBRE “REFORMA URBANA”. *Revista Pólis*, São Paulo, n.1, p. 1-37, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

## 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 subsequentemente 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.

**ANEXO D****Constituição Federal – Capítulo II (Da Política Urbana)<sup>217</sup>**

---

<sup>217</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*, Capítulo II – Da Política Urbana. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 jul. 2014.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Centro de Documentação e Informação

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

### **CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA**

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.

**ANEXO E**

**Projeto de lei do Estatuto da Cidade (PL nº 5.788, de 1990, PLS nº 181, de 1989)<sup>218</sup>**

---

<sup>218</sup> BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5.788*, de 1990 (PLS nº 181, de 1989). Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>>. Acesso em: 27 jan. 14.

Por seu turno, a modalidade quase que exclusiva da concretização de depósitos artificiais de águas, quer sejam superficiais, quer sejam subterrâneas, é através de construção de barramentos dos cursos ou veios da água, o que também ficou expresso no projeto substitutivo.

Outro aspecto relevante que decorre também do barramento é que, com o depósito, sempre se viabiliza um potencial hidroenergético, que pode ter aproveitamento e destinação econômica sendo, por isso, de interesse ao âmbito do projeto, já que, de maneira irrefutável, os potenciais hidroenergéticos, em qualquer domínio das águas, mesmo estaduais, são sempre de propriedade da União, não sendo objeto de ingerência estadual.

Tratando-se de lei que regulamenta especificamente disposição constitucional, procurou-se definir exatamente o que são obras da União, já que, no Estado moderno como o brasileiro, esta age executivamente muito mais em função de seus agentes indiretos: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com o controle majoritário da União, neste último caso.

Previu-se também a possibilidade de, individualmente ou através de consórcios, a União participar de empreendimentos de múltiplos usos da água, casos muito frequentes dentro da realidade econômica nacional, e a maneira de articular-se os interesses federais e estaduais envolvidos.

Por fim, com uma visão bem descentralizante e isonômica, propõe-se que, nas águas de seu domínio, os Estados através do respectivo órgão de administração de recursos hídricos, passem a decidir sobre obras, mesmo que federais, à exceção daquelas de aproveitamento do potencial hidroenergético, inclusive eclusas que caracterizam um tipo destes aproveitamentos, já que o potencial, como foi dito, é de propriedade da União e é distinto das águas.

Sala das Sessões, 22 de agosto, de 1990. — Deputado Francisco Benjamim.

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA  
PELA COORDENAÇÃO DAS  
COMISSÕES PERMANENTES  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL

.....  
TÍTULO III

Da Organização do Estado  
.....

CAPÍTULO II  
Da União

Art. 20. São bens da União.  
.....

III — os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;  
.....

VIII — os potenciais de energia hidráulica;  
.....

IX — os recursos minerais, inclusive os do subsolo;  
.....

Art. 21. Compete à União:  
.....

XII — explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:  
.....

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;  
.....

XIX — instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;  
.....

CAPÍTULO III

Dos Estados Federados  
.....

Art. 25. Incluem-se entre os bens dos Estados:  
.....

I — as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

.....  
TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO I  
Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica  
.....

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma, e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.  
.....

.....  
PROJETO DE LEI

Nº 5.788, DE 1990  
(Do Senado Federal)  
PLS Nº 181/89

Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

(Às Comissões de Constituição e Justiça e de Reda-

ção (ADM); e de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior - art. 24, II - apense-se a este o Projeto de Lei nº 2.191, de 1989 e seus anexos.)

O Congresso Nacional decreta:

## TÍTULO I

### Princípios e Objetivos

#### CAPÍTULO I

##### Definições

Art. 1º A política de desenvolvimento urbano, de que trata o art. 182 da Constituição Federal, será orientada pelas diretrizes e demais dispositivos constantes desta Lei de Política Urbana.

Parágrafo. Único. Para todos os efeitos, esta lei será denominada Estatuto da Cidade.

Art. 2º Entende-se por Política Urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o direito à cidade e à interação desta com o ambiente rural.

Art. 3º Entende-se como garantia do direito à cidade o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a fruição dos bens, serviços e equipamentos comunitários por todos os habitantes da cidade.

Art. 4º Entende-se por urbanismo o conjunto de ações promotoras e corretoras da organização do espaço urbano de modo a permitir sua adequada fruição pelo homem, preservando-o do processo de espoliação urbana.

Art. 5º Entende-se por direito urbanístico o conjunto de preceitos que disciplinam ou limitam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Art. 6º Constituem objetos da Política Urbana:

I - o direito dos agentes coletivos à cidade;

II - as interrelações entre o Urbano e o Rural;

III - a distribuição social dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos e comunitários;

IV - o processo de produção do espaço urbano;

V - a ordenação da ocupação, do uso e da expansão do território urbano;

VI - a função social da propriedade.

## CAPÍTULO II

### Função Social da Propriedade

Art. 7º A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do Plano Diretor em especial:

I - democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia;

II - justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;

III - ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais;

IV - correção das distorções de valorização do solo urbano;

V - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

VI - adequação do direito de construir às normas urbanísticas, aos interesses sociais e aos padrões mínimos de construção estabelecidos nesta lei.

Art. 8º Configuram abuso de direito e da função social da propriedade:

I - retenção especulativa de solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado;

II - recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes, salvo nos casos excepcionais no Plano Diretor;

III - manobras especulativas, diretamente ou por intermédio de terceiros, que visem à extensão de preços de venda ou locação;

IV - construção ou reconversão que impliquem a venda ou locação de habitações para população de baixa renda com padrões inferiores aos estabelecidos no art. 41, XIV, desta lei;

V - posse ou domínio de área urbana excedente ao máximo fixado em módulos pelo Plano Diretor.

Art. 9º O desrespeito à função social da propriedade, conforme definido no artigo anterior, será punido pelo Poder Público Municipal mediante a aplicação sucessiva dos instrumentos enunciados nos arts. 20 a 22 desta lei.

## TÍTULO II

### Da Política Urbana

#### CAPÍTULO I

##### Diretrizes Gerais

Art. 10. A Política Urbana deverá ser orientada pelas seguintes diretrizes gerais:

I - gestão democrática e incentivo à participação popular na formulação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma reconhecida do exercício da cidadania;

II - participação dos agentes econômicos públicos e privados na urbanização, em atendimento ao interesse social;

III - planejamento da ordenação e expansão dos núcleos urbanos e adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano;

IV - oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados às características sócio-econômicas locais e aos interesses e necessidades da população;

V - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) adensamentos inadequados à infra-estrutura urbana e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;

d) a ociosidade do solo urbano edificável;

e) a deterioração das áreas urbanizadas;

f) a especulação imobiliária;

g) a ocorrência de desastres naturais;

VI - integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais;

VII - adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar social geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

VIII - recuperação dos investimentos do Poder Público de

que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos;

IX - adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

X - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;

XI - proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XII - cumprimento da função social da propriedade imobiliária, prevalecente sobre o exercício do direito de propriedade individual ou coletivo.

## CAPÍTULO II

### Políticas Setoriais

Art. 11. A Política Urbana no âmbito municipal constitui sistema integrado de políticas setoriais que disciplinam:

I - a ordenação do território;

II - o controle do uso do solo;

III - a participação comunitária e a contribuição social;

IV - o desfavelamento.

Art. 12. A política de ordenação do território engloba o conjunto de ações públicas e privadas sobre:

I - os aspectos funcionais, morfológicos, construtivos, sanitários e ambientais da cidade;

II - a integração cidade/campo;

III - o zoneamento;

IV - a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, inclusive os de habitação, saneamento e transportes;

V - a correção das distorções do crescimento urbano;

VI - a escolha de eixos naturais de expansão urbana;

VII - a densidade das áreas urbanas.

Art. 13. A política de controle do uso do solo tem por objetivos:

I - estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos, observada a legislação pertinente;

II - promover a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas;

III - ajustar o direito de construir às normas urbanísticas;

IV - corrigir as distorções de valorização do solo urbano;

V - ajustar os tamanhos dos lotes urbanos a padrões mínimos de qualidade de vida urbana;

VI - promover a regularização fundiária.

Parágrafo Único. As ações de regularização fundiária que se combinarem com as de desfavelamento darão prioridade à população de baixa renda, com vistas à legalização da ocupação do solo, às dotações de equipamentos urbanos e comunitários e ao apoio financeiro para acesso à terra ou adaptação dos tamanhos dos lotes às exigências do Plano Diretor.

Art. 14. A política de participação comunitária e de contribuição social tem por objetivo assegurar aos moradores da cidade o controle sobre a gerência dos espaços urbanos e a justa repartição dos custos e benefícios de processo de urbanização.

Art. 15. A política de desfavelamento tem como objetivo:

I - a erradicação das condições infra-humanas de habitação;

II - o combate aos determinismos de localização da população de baixa renda e aos processos expulsivos provocados pela especulação imobiliária;

III - a redução dos custos de instalação de morádias e equipamentos para população de baixa renda;

IV - a reserva de áreas para assentamento de população de baixa renda.

Parágrafo Único. A política de desfavelamento evitará todo caráter segregativo e dará preferência à renovação urbana em lugar da remoção. Quando a remoção for inevitável, ter-se-á em conta, para a localização das habitações, a necessidade de manter a proximidade entre os locais de moradia e de trabalho.

## CAPÍTULO III

### Instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano -

Art. 16. Para assegurar o direito à cidade e sua gestão democrática, bem como corrigir distorções no consumo de bens comuns, o Poder Público utilizará os seguintes instrumentos:

I - fiscais:

a) Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo;

b) taxas e tarifas diferenciadas;

c) incentivos e benefícios fiscais;

II - financeiros e econômicos:

a) fundos especiais;

b) tarifas diversificadas de serviços públicos;

c) co-responsabilização dos agentes econômicos;

III - jurídicos:

a) edificações compulsórias;

b) obrigação de parcelamento ou remembramento;

c) desapropriação;

d) servidão administrativa;

e) limitação administrativa;

f) tombamento;

g) direito real de concessão de uso;

h) direito de preempção;

i) direito de superfície;

j) usucapião especial;

IV - administrativos:

a) reserva de áreas para utilização pública;

b) regularização fundiária;

c) licença para construir, apoiada em código de obras e edificações;

d) autorização para parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos, em observância ao Plano Diretor;

V - políticos:

a) planejamento urbano, que deverá conter o Plano Diretor;

b) participação popular;



VI - outros instrumentos previstos em lei.

§ 1<sup>a</sup> A desapropriação será regida pela legislação própria, observados os preceitos desta lei.

§ 2<sup>a</sup> A servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento e o direito real da concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

Art. 17. O imposto predial e territorial urbano será progressivo e regressivo e não terá caráter expropriatório, mas guardará proporcionalidade capaz de produzir o efeito de conversão social do direito de propriedade urbana.

Art. 18. Os tributos sobre imóveis urbanos poderão ter alíquotas menores em benefício dos proprietários de habitações em áreas de expansão urbana, de trabalhadores de baixa renda ou de proprietários de única moradia, com padrões mínimos de construção.

Art. 19. O município promoverá a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários de imóveis urbanos, mediante contribuição de melhoria e outras cobranças que o Plano Diretor determinar.

Art. 20. Mediante lei, baseada no Plano Diretor, o Poder Público poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e prazos para a sua execução.

§ 1<sup>a</sup> O prazo para parcelamento, edificação ou utilização não poderá ser superior a dois anos a partir da notificação, salvo para obras de grande porte, sendo de um ano, em todos os casos, o prazo para início das obras.

§ 2<sup>a</sup> O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 21. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, transfere ao adquirente ou promissário comprador as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização prevista no art. 20.

Art. 22. O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao município a aplicação do imposto territorial urbano progressivo, cujo termo inicial será, à data da notifica-

ção referida no § 2<sup>a</sup> do art. 20, pelo prazo máximo de cinco anos.

Art. 23. Decorridos cinco anos de cobrança do imposto territorial progressivo sem que o proprietário tenha cumprido as obrigações previstas no art. 20, o município determinará sua desapropriação, com pagamento em títulos públicos de valor real.

§ 1<sup>a</sup> Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, e não terão poder liberatório para pagamento de tributos e tarifas públicas.

§ 2<sup>a</sup> O valor real da indenização será sempre reconhecido pelo proprietário como base de cálculo do IPTU ou ITR, conforme o caso.

Art. 24. O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. Lei municipal, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência, que não será superior a dez anos.

Art. 25. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - execução de programas habitacionais;

II - criação de espaços públicos de lazer;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - constituição de reserva fundiária;

V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;

VI - criação de áreas de preservação ambiental ou paisagística;

VII - outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no Plano Diretor.

Art. 26. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, indicando o preço desejado, para que o município, no prazo de trinta dias, manifeste seu interesse em comprá-lo. Transcorrido esse prazo sem manifestação, fica o proprietário ta-

citamente autorizado a realizar a alienação.

§ 1<sup>a</sup> Se o município discordar do preço constante da notificação, poderá requerer o arbitramento judicial, na forma da lei civil.

§ 2<sup>a</sup> No arbitramento do preço será descontada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo único do art. 24.

Art. 27. O proprietário urbano pode conceder a outro o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 28. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

Art. 29. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel, proporcionais à ocupação.

Art. 30. A superfície só pode ser transmitida a herdeiros, gratuitamente, por morte do superficiário.

Art. 31. Em caso de alienação do imóvel, o superficiário tem o direito de preferência.

Art. 32. Extingue-se superfície, antes de seu prazo final, se o superficiário der ao imóvel destinação diversa da pactuada.

Parágrafo único. Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o imóvel, realizadas as compensações que a lei prevê.

Art. 33. A usucapião especial de que trata o art. 183 da Constituição Federal não incidirá nas áreas de domínio público, nas de preservação ambiental e naquelas em que o Plano Diretor assim determinar.

Art. 34. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por populações de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, podem ser usucapidas coletivamente, desde que os posseiros não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 35. A formação de estoque de terrenos edificáveis, de que trata o art. 16, inciso IV, letra a, far-se-á mediante:

I - reserva de áreas, na forma do art. 41, inciso XVI;

II - preempção e desapropriações, inclusive a especial, previstas no art. 23;

III - doações em favor do Município, compras e outras formas admitidas em lei.

Art. 36. O Poder Executivo municipal instituirá estrutura administrativa para o sistema de planejamento urbano local, com nível hierárquico capaz de assegurar a elaboração, implementação, fiscalização e avaliação do Plano Diretor e a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente.

§ 1º Compete ao sistema de planejamento urbano local, assegurada a participação das entidades legitimamente representativas da população, definir e avaliar permanentemente as necessidades das comunidades locais em relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 2º O Poder Executivo municipal manterá permanentemente disponíveis, a qualquer cidadão, todas as informações pertinentes ao sistema de planejamento urbano local.

Art. 37. Durante o período de elaboração de programas de uso do solo ou de criação de área especial o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização, até três meses por decreto e até um ano mediante lei.

#### CAPÍTULO IV

##### Plano Diretor

Art. 38. As cidades com mais de vinte mil habitantes terão obrigatoriamente Plano Diretor, instrumento básico de aplicação local das diretrizes gerais da Política Urbana.

Art. 39. O Plano Diretor utilizará os instrumentos estatuídos nesta Lei para regular os processos de produção, reprodução e uso do espaço urbano.

Art. 40. O processo de elaboração do Plano Diretor contemplará as seguintes etapas sucessivas:

I - definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento;

II - definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados.

Parágrafo Único. Aplica-se, para cada uma das etapas, o disposto no art. 48.

Art. 41. O Plano Diretor terá, devidamente adaptadas às peculiaridades locais, as seguintes diretrizes essenciais:

I - discriminar e delimitar as áreas urbanas e rurais;

II - definir as áreas urbanas e de expansão urbana, com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos;

III - vedar o parcelamento, para fins urbanos, nas áreas rurais;

IV - exigir que os projetos de conversão de áreas rurais em urbanas, na forma do Estatuto da Terra, sejam previamente submetidos ao governo municipal e analisados à luz do Plano Diretor;

V - designar as unidades de conservação ambiental e outras áreas protegidas por lei, discriminando as de preservação permanente, situadas na orla dos cursos d'água ou dos lagos, nas nascentes permanentes ou temporárias, nas encostas, nas bordas de tabuleiros ou chapadas, e ainda nas áreas de drenagem das captações utilizadas ou reservadas para fins de abastecimento de água potável e estabelecendo suas condições de utilização;

VI - exigir, para a aprovação de quaisquer projetos de mudança de uso do solo, alteração de índices de aproveitamento, parcelamentos, remembramentos ou desmembramentos, prévia avaliação dos órgãos competentes do Poder Público;

VII - exigir, para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, a elaboração de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), bem como sua aprovação pelos órgãos competentes do Poder Público, observada a legislação específica;

VIII - regular a licença para construir, condicionando-a, no caso de grandes empreendimentos habitacionais, industriais ou comerciais, à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários ou, ainda, ao compromisso de sua implantação pelos empresários interessados, no prazo máximo de dois anos;

IX - estabelecer a compensação ao proprietário de imóvel considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio cultural, histórico, ar-

queológico, artístico ou paisagístico;

X - fixar os critérios para a efetivação de operações urbanas com vistas à permuta, pelo Poder Público com os agentes privados, de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários;

XI - definir os critérios para autorização de parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos;

XII - definir os critérios para autorização de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e definir sua forma de gestão;

XIII - definir tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas;

XIV - vedar a construção de moradias cujas áreas úteis não permitam o desenvolvimento condigno das atividades familiares e que não sejam dotadas do equipamento sanitário mínimo para uma família de um casal e dois filhos, bem como não sejam ligadas à rede de energia elétrica;

XV - estabelecer a qualificação dos agentes produtivos, encarregados das obras e, no caso de imóveis para venda, os parâmetros de remuneração dos fatores, de modo a permitir:

a) fixação do prazo de cada obra, para obter a maior economicidade;

b) observância dos cronogramas da construção e de seus objetivos;

c) justo preço;

XVI - fixar limites mínimos e máximos para a reserva, pelo Poder Público, de áreas destinadas à ordenação do território, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, de acesso à moradia e nos projetos de incorporação de novas áreas à estrutura urbana, imitando-se o Município em sua posse imediata;

XVII - vedar a construção de novas moradias em:

a) áreas de saturação urbana;

b) áreas de risco sanitário ou ambiental;

c) áreas reservadas para fins especiais;

d) áreas históricas ou naturais em deterioração ou impróprias para tal uso;

XVIII - implantar a unificação das bases cadastrais do município, de acordo com as normas estatísticas federais, de modo a obter um referencial para fixação de tributos e ordenação do território.

Parágrafo Único. Enquanto não for aprovado o Plano Diretor, o índice de aproveitamento máximo para construção será de uma vez a área do terreno.

Art. 42. O Plano Diretor incluirá necessária e expressamente:

I - programa de expansão urbana;

II - programa de uso do solo urbano;

III - programa de dotação urbana - equipamentos urbanos e comunitários;

IV - instrumentos e suporte jurídico de ação do Poder Público, em especial o código de obras e edificações, além de normas de preservação do ambiente natural e construído;

V - sistema de acompanhamento e controle.

§ 1º O programa de expansão urbana deverá:

a) identificar e mencionar os eixos naturais de desenvolvimento da cidade, antecipando-se aos processos espontâneos;

b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;

c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;

d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;

e) orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade;

f) prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resíduos;

g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos.

§ 2º O programa de uso do solo urbano terá em vista;

a) o aproveitamento racional do estoque local de terrenos edificáveis, promovendo o parcelamento e o remembramento de terrenos não corretamente aproveitados;

b) a melhoria das condições de vivência urbana, mormente das habitações infra-humanas;

c) a indicação de áreas prioritárias de urbanização;

d) o estabelecimento de normas técnicas de aproveitamento do potencial, incluindo os limites ao direito de construir.

§ 3º O programa de dotação urbana incluirá:

a) a regulamentação dos usos dos equipamentos urbanos e comunitários;

b) as prioridades para o desenvolvimento da rede de serviços públicos urbanos, observada a relação entre oferta de serviços e local de moradia;

c) sistema de operações e cobertura dos custos de habitação e transporte, na forma desta lei;

d) a indicação dos agentes operadores dos equipamentos urbanos e comunitários e dos órgãos de gerenciamento.

§ 4º Os instrumentos de ação do Poder Público são os mencionados nesta lei, acrescidos de outros que se adaptem à realidade local; as sanções são igualmente previstas nesta lei, em outros diplomas legais que digam respeito às atividades urbanas, além das disposições dos Códigos Civil e Penal.

§ 5º O Código de Obras e Edificações conterá:

a) as normas técnicas de construção individual ou coletiva, em condomínio horizontal ou vertical;

b) as exigências de natureza urbanística, espacial, ambiental e sanitária;

c) a destinação do imóvel a ser edificado e sua correlação com o uso previsto;

d) as condições para a concessão e os prazos de validade da licença para construir, os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra e as condições para renovação da licença.

Art. 43. Para um melhor ordenamento da ocupação de território, o município poderá estabelecer, no Plano Diretor, áreas especiais de:

I - urbanização preferencial;

II - renovação urbana;

III - urbanização restrita;

IV - regularização fundiária.

Art. 44. São áreas de urbanização preferencial as que se destinam a:

I - ordenação e direcionamento do processo de urbanização;

II - implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários;

III - indução da ocupação de áreas edificáveis e adensamento de áreas edificadas.

Art. 45. São áreas de renovação urbana as que se destinam à melhoria de condições urbanas deterioradas ou à sua adequação às funções previstas no Plano Diretor.

Art. 46. São áreas de urbanização restrita as que apresentam uma ou mais das seguintes características:

I - vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas, como deslocamentos geológicos e movimentos aquáticos;

II - necessidade de preservação do patrimônio cultural, histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

III - necessidade de proteção aos mananciais, às praias e regiões lacustres e às margens de rios;

IV - necessidade de defesa do ambiente natural;

V - conveniência de conter os níveis de ocupação da área.

VI - implantação e operação de equipamentos de grande porte.

Art. 47. São áreas de regularização fundiária as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo à regulamentação específica das atividades urbanísticas, bem como da implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 1º Áreas públicas ocupadas há mais de dois anos por moradores não-proprietários de terreno ou habitação na área do município, serão a eles transferidas para construção de moradia respeitadas as exigências ambientais e outras do Plano Diretor, inclusive com cláusula de inalienabilidade.

§ 2º O Poder Público agilizará os processos de transmissão legal dos atuais imóveis ocupados irregularmente, pertencentes a proprietários privados.

§ 3º Será dada preferência, em qualquer caso, à regularização por meio de projetos integrados de vivência urbana.

Art. 48. O Plano Diretor e os planos municipais de desenvolvimento serão elaborados pelo Poder Executivo do Município e submetidos à apreciação da Câmara dos Vereadores, que os aprovará pelo voto de dois terços de seus membros, só podendo modificá-los com o mesmo quorum.

Art. 49. Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, será assegurada a participação popular, obedecidos os seguintes critérios:

I - um terço dos membros constituirá a representação popular;

II - um terço dos membros representará o empresariado urbano;

III - um terço dos membros representará o Poder Público.

§ 1º Todos os membros terão igualdade de voz e voto e as decisões serão tomadas por maioria qualificada.

§ 2º Será assegurada a participação popular, nas mesmas condições do caput deste artigo, na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental e nos conselhos que se instituírem para fiscalizar a atuação das entidades municipais gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos comunitários.

Art. 50. Até a aprovação do Plano Diretor dependerão de leis a serem aprovadas pelo voto de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores:

I - alterações de uso de solo nas áreas já parceladas;

II - criação de novas áreas de expansão urbana;

III - incorporação de novas áreas urbanas;

IV - projetos que, por sua dimensão e natureza, acarretem alterações significativas no espaço urbano.

Parágrafo Único. Os municípios terão prazo de dois anos, a partir da promulgação desta lei, para aprovarem o respectivo Plano Diretor.

Art. 51. O Prefeito Municipal responderá, pessoalmente, pelas distorções na aplicação do Plano Diretor, na forma das leis penal e civil, inclusive por crime de responsabilidade.

Art. 52. Cabe ação de reclamação de direito, no exercício da cidadania, a qualquer município ou suas organizações de base, que se sentirem prejudicados por procedimentos que considerem danosos aos interesses sócio-comunitários.

#### CAPÍTULO V

#### Equipamentos Urbanos e Comunitários

Art. 53. Constituem equipamentos urbanos e comunitários, para os efeitos desta lei, os bens e meios destinados a habitação, saneamento, transporte urbano, circulação, educação, saúde, consumo coletivo, segurança e lazer.

Art. 54. A União criará uma agência social de habitação, para gerenciar a política habitacional, com as atribuições específicas de:

I - administrar contribuições públicas e privadas, de qualquer natureza, para os programas habitacionais;

II - definir prioridades de alocação de recursos bem como normas para sua aplicação em programas regionais e locais de construção de moradia e outros equipamentos urbanos;

III - realizar estudos e oferecer aporte técnico aos programas habitacionais, quanto a materiais de construção e outros insumos e economias de produção, necessários a tornar mais acessíveis os bens urbanos;

IV - eleger, designar e articular os agentes operadores do sistema habitacional, assegurando prioridade, nesta ordem, a:

a) instituições estaduais ou municipais de habitação, bem como fundações;

b) cooperativas habitacionais e associações de moradores;

c) outras formas coletivas de construção;

d) empresas privadas, sob forma de administração de serviço;

V - gerenciar o Programa Nacional de Habitação Popular.

Parágrafo Único. A agência social de habitação fixará contribuição compulsória com base nos lucros das empresas, relativa a seus empregados, não proprietários de imóvel, podendo aplicá-los, quando necessário, a fundo perdido, no Programa Nacional de Habitação Popular.

Art. 55. O município organizará e explorará o serviço de transporte urbano, conforme estabelece o art. 30, V, da Constituição Federal, devendo para tanto:

I - instituir gerenciamento do sistema;

II - contratar, se conveniente, empresas operadoras, mediante remuneração baseada na quilometragem rodada;

III - instituir mecanismos que assegurem a reposição periódica da frota;

IV - assegurar gestão democrática do sistema, mediante participação comunitária no planejamento e no controle;

V - exigir participação das empresas na cobertura dos custos de manutenção do sistema;

VI - isentar empresas que mantenham serviço próprio de transporte coletivo que atenda às necessidades de deslocamentos de seus trabalhadores;

VII - promover a integração dos diferentes meios de transporte, definindo as prioridades, a seleção de vias e as economias de operação.

#### CAPÍTULO VI

#### Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

Art. 56. Os Estados, mediante lei complementar à respectiva Constituição, instituirão regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no âmbito de seu território, com vistas à realização do planejamento integrado, disciplina do uso do solo e execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 57. As regiões metropolitanas serão constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, um dos quais será designado como Município Metropolitano e coordenará as ações administrativas, o planejamento conjunto e a canalização dos recursos para os programas de interesse comum.

Art. 58. A região metropolitana será dirigida pelo Prefeito do Município Metropolitano, apoiado em decisões de um Conselho Deliberativo, composto por delegados eleitos pelos municípios componentes.

Parágrafo Único. As decisões do Conselho Deliberativo terão força dispositiva às unidades agregadas, no âmbito de ação das organizações supramunicipais.

Art. 59. Os municípios membros das regiões metropolitanas ratearão, entre si, os custos de manutenção de seus escritórios, na base de orçamento trimestral, apresentado pelo Prefeito e aprovado pelo Conselho Deliberativo.

Art. 60. A lei estadual de que trata o art. 54 acima incluirá, entre as funções das regiões metropolitanas, as seguintes:

I - organização e estrutura de operação de agrupamento;

II - planejamento das atividades de interesse comum, tais como:

a) construção e operação de usinas elétricas;

b) abastecimento d'água e tratamento de detritos;

c) estradas vicinais e ligações ao sistema viário de maior porte;

d) transporte de pessoal e de cargas, de interesse intraregional;

e) equipamentos comunitários de uso inter-municipal;

f) lazer e outras criações culturais;

III - planejamento conjunto de destino de bens comuns aos municípios limítrofes, como:

a) rios e outros cursos d'água;

b) recursos naturais renováveis;

c) sistema escolar e de saúde que extravase as fronteiras de um município;

d) outras dotações físicas, econômicas e culturais que sirvam a mais de uma comunidade urbana;

IV - gestão administrativa e financeira do conglomerado, esquema participativo das unidades e compromisso irretratável de ação conjunta;

V - sistema de alocação de recursos coletivos e de prestação de contas.

Art. 61. A adesão do município à região metropolitana será autorizada pela Câmara de Vereadores de cada unidade e implica:

I - compromisso de execução de sua parcela no planejamento conjunto e observância das prioridades aprovadas por maioria do Conselho;

II - cooperação na escolha de prioridades, considerado o interesse público comum como prevalente sobre o local;

III - contribuição para cobertura dos gastos comuns com o planejamento e assistência técnica.

Parágrafo Único. A adesão do município é irretratável, pelo prazo do consórcio, e só pode ser revogada pelo voto da Câmara Municipal, observado o mesmo quorum que autorizou a participação.

Art. 62. Aplicam-se às aglomerações urbanas, no que couber, os dispositivos sobre regiões metropolitanas.

Art. 63. Haverá obrigatória e significativa participação popular nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

### TÍTULO III

#### Disposições Gerais

##### CAPÍTULO I

#### Do Conselho Nacional de Política Urbana

Art. 64. Fica o Poder Executivo autorizado a transformar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em novo organismo, denominado Conselho Nacional de Política Urbana, com o objetivo de propor diretrizes de política urbana e gerir o sistema nacional de cidades.

Art. 65. Para os fins de que trata o art. 64 desta Lei, o CNPU deverá:

I - manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização, inclusive migrações internas;

II - acompanhar e avaliar a execução dos programas setoriais da agência social de habitação e, no que couber, dos programas de saneamento, transporte urbano e meio ambiente;

III - efetuar estudos de tipologia urbana;

IV - sugerir aos Estados e Municípios instrumental de política urbana, a ser aplicado no âmbito de sua competência constitucional;

V - coordenar as ações dos Poderes Federal, Estaduais e Municipais, de âmbito supra-regional ou local;

VI - rever, periodicamente, as diretrizes federais de política urbana e propor as reformulações necessárias;

VII - incentivar, promover e apoiar a pesquisa científica e tecnológica sobre os processos de desenvolvimento urbano.

Parágrafo Único. As atuais competências, atribuição e prerrogativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ressalvadas as que contrariarem, no todo ou em parte, as disposições constitucionais vigentes, passarão à órbita do Conselho de que trata o art. 64 acima.

Art. 66. Os recursos atualmente destinados ao CNDU passarão a integrar as dotações do CNPU.

Art. 67. É assegurada a participação popular no CNPU, por meio de delegados eleitos pelas associações nacionais de representação de moradores e de entidades profissionais e de trabalhadores vinculadas à área, além de representantes do empresariado urbano e do poder público, obedecidos os seguintes critérios:

I - um terço dos membros constituirá a representação popular;

II - um terço dos membros representará o empresariado urbano;

III - um terço dos membros representará o Poder Público.

Parágrafo Único. Todos os membros terão igualdade de voz e voto, e as decisões serão tomadas por maioria qualificada.

Art. 68. O CNPU realizará estudos econômicos e sociológicos, referentes à remuneração dos fatores envolvidos na indústria de construção civil, de modo a determinar parâmetros de renda imobiliária e de alienação de imóveis urbanos.

Art. 69. Caberá igualmente ao CNPU emitir diretrizes gerais que orientem a fixação dos parâmetros de valores, para fins tributários, e a formação de preços de renovação das localizações, com o objetivo de contrapor-se à especulação imobiliária e outras formas de perversão das relações sociais de habitação.

##### CAPÍTULO II

#### Disposições Finais

Art. 70. Ficam revigorados, no que não contrariarem os princípios da Constituição Federal e as diretrizes desta

lei, os dispositivos referentes ao planejamento e gestão das atividades urbanas, notadamente a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1989 e a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980.

Art. 71. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 72. Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 31 de agosto de 1990. - Senador Alexandre Costa, 2ª Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA  
PELACOORDENAÇÃO DAS  
COMISSÕES PERMANENTES  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO IV

Dos Municípios

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO II

Da Política Urbana

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.

§ 1ª 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.

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

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

§ 4ª 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 de 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.

LEI Nº 6.766, DE 1ª DE

DEZEMBRO DE 1989

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

LEI Nº 6.803, DE 2 DE

JULHO DE 1990

Dispõe sobre as Diretrizes Básicas para o Zoneamento Industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.

SINOPSE

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 181, DE 1989

Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

Apresentado pelo Senador Pompeu de Sousa.

Lido no expediente da Sessão de 28-6-89 e publicado no DCN (Seção II) de 29-6-89. Despachado à Comissão de Assuntos Sociais (competência terminativa), onde poderá receber emendas, após sua publicação e distribuição em avulsos pelo prazo de 5 dias úteis.

Em 28-6-90, o Relator emite parecer favorável com as Emendas nºs 1-R e 2-R, que apresenta. A Comissão aprova o parecer do relator com as emendas, ressalvado o destaque apresentado pelo Senador Jarbas Passarinho. É anexado o texto final aprovado pela Comissão.

Em 13-8-90, é lido o Parecer nº 273/90, da Comissão de Assuntos Sociais, relatado pelo Senador Dirceu Carneiro. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 4/90, do Presidente da CAS, comunicando a aprovação da matéria na reunião de 28-6-90. É aberto o prazo de 5 dias para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que o Projeto seja apreciado pelo Plenário.

Em 20-8-90, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo sem apresentação do recurso previsto no art. 91, § 4ª, do Regimento Interno, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário. A Câmara dos Deputados com o Ofício SM-nº 293, de 31-8-90.

SM/Nº 293

Em 31 de agosto de 1990

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Luiz Henrique

DD. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados

Senhor Primeiro Secretário

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei nº 181, de 1989, constante dos autógrafos juntos, que "estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e mais distinta consideração. - Senador Pompeu de Sousa, Primeiro-Secretário, em exercício.

**ANEXO F****Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001)<sup>219</sup>**

---

<sup>219</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade – *Lei nº 10.257*, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2014.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Centro de Documentação e Informação

## **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I** **DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;



c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. *(Alinea acrescida pela Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011, com redação dada pela Lei nº 12.608, de 10/4/2012)*

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. *(Inciso acrescido pela Lei nº 12.836, de 2/7/2013)*

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### **Seção I Dos instrumentos em geral**

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009)

u) legitimação de posse. (Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009)

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

### Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### **Seção III** **Do IPTU progressivo no tempo**

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### **Seção IV** **Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

### **Seção V** **Da usucapião especial de imóvel urbano**

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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 será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por, este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de composesse;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade; regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## **Seção VI**

### **Da concessão de uso especial para fins de moradia**

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## **Seção VII**

### **Do direito de superfície**

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

### **Seção VIII** **Do direito de preempção**

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX - (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no *caput* será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do *caput* e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## **Seção IX**

### **Da outorga onerosa do direito de construir**

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## **Seção X**

### **Das operações urbanas consorciadas**

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;



III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de *design* e de obras a serem contempladas. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.836, de 2/7/2013\)](#)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 12.836, de 2/7/2013\)](#)

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.836, de 2/7/2013\)](#)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## **Seção XI**

### **Da transferência do direito de construir**

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## **Seção XII**

### **Do estudo de impacto de vizinhança**

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

## **CAPÍTULO III**

### **DO PLANO DIRETOR**

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Inciso acrescido pela Lei nº 12.608, de 10/4/2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011, com redação dada pela Lei nº 12.608, de 10/4/2012)*

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o *caput* deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no *caput*, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. *(Artigo acrescido pela Lei nº 12.608, de 10/4/2012)*

#### CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o *caput* do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do *caput*, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (*Artigo com redação dada pela Lei nº 11.673, de 8/5/2008, produzindo efeitos deste 10/10/2006*)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. (*Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24/8/2001*)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso 1, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

.....  
28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;  
....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....  
I - .....  
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;  
38) (VETADO)  
39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....  
II - .....  
18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;  
19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;  
20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro  
Geraldo Magela da Cruz Quintão  
Pedro Malan  
Benjamin Benzaquen Sicsú  
Martus Tavares  
José Sarney Filho  
Alberto Mendes Cardoso