
POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ALÉM: IMPLEMENTANDO A AGENDA DA REFORMA URBANA NO BRASIL

*Edésio Fernandes**

1. Introdução

Desde a década de 1980, um importante processo de reforma urbana tem sido gradualmente, mas de maneira consistente, promovido no País. Importantes mudanças legais e institucionais têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, a qual foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003.

Assim como tem acontecido em outros países de renda média e/ou em transição, o Brasil se encontra na posição desconfortável de ter de “trocar os pneus com o carro andando”, dados os graves problemas sociais, urbanos e ambientais que se acumularam ao longo de décadas de urbanização rápida e omissão governamental – ou mesmo como resultado do padrão da ação governamental nesse período. Essa tarefa tem sido agravada ainda mais devido aos efeitos das mudanças mais recentes na natureza e na dinâmica do processo de urbanização no contexto da economia globalizada. Mais do que nunca, a importância de se adotar um marco regulatório e um quadro institucional adequados não pode ser subestimada. A promoção de reforma urbana leva tempo e requer continuidade e respostas adequadas e sistemáticas em todas as esferas governamentais, de maneira a possibilitar o enfrentamento, na mesma escala, dos problemas existentes; a promoção de reforma urbana também requer outros fatores fundamentais, como o aumento da capacidade de ação dos governos, especialmente na esfera local; aprovação de políticas públicas articuladas de acordo com uma agenda claramente definida; e a alocação dos recursos necessários. Em que pesem os avanços, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente, e são muitos os obstáculos a serem

* **EDÉSIO FERNANDES** é Doutor em Direito. Jurista e urbanista, é professor universitário, pesquisador e consultor internacional.

superados para que os efeitos da reforma jurídica e institucional se manifestem de maneira mais acentuada.

Acima de tudo, a experiência brasileira claramente demonstra que a reforma urbana requer uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional. Esse é um processo aberto, cuja qualidade política depende, em última análise, da capacidade da sociedade brasileira de efetivamente exercer seu direito de estar presente e ativamente participar do processo decisório da ordem urbanística. As regras do jogo foram substancialmente alteradas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que resta a ver é se os novos espaços políticos criados serão, ou não, usados de forma a fazer avançar a agenda da reforma urbana no País.

Este artigo descreve os principais aspectos do processo de reforma urbana no Brasil. Em seguida a uma breve descrição do contexto histórico, o artigo discute a nova ordem jurídico-urbanística que foi criada com a Constituição Federal de 1988; ênfase especial será colocada nos dispositivos do Estatuto da Cidade de 2001, que regulamenta o capítulo constitucional sobre política urbana. O artigo então descrevera o novo aparato institucional resultante da criação do Ministério da Cidade e do Conselho Nacional das Cidades em 2003, bem como os principais problemas que afetam essas novas instituições. Como conclusão, será argumentado que, enquanto progresso significativo já foi feito no sentido da materialização da agenda da reforma urbana no Brasil, a renovação da mobilização social em todas as esferas governamentais é crucial para a consolidação e expansão, dessa nova ordem jurídico-urbanística ha tanto demandada.

2. Antecedentes

O Brasil tem experimentado um dos processos mais drásticos de re-organização sócio-econômica e territorial no mundo em desenvolvimento, como resultado da urbanização rápida desde a década de 1930: 83% da população total vivem em áreas urbanas, com uma enorme concentração de população e atividades econômicas em uma porção muito reduzida do território nacional. Todos os números e estatísticas existentes claramente indicam a escala e natureza complexa desse processo, que tem sido amplamente discutido ha décadas. Em suma, a urbanização rápida no Brasil tem gerado uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação sócio-espacial, impactos ambientais, violência e desenvolvimento territorial informal. O déficit habitacional crescente é calculado em 7,9 milhões de unidades, sendo que outras 15 milhões de famílias vivem em condições inadequadas.

Entretanto, a despeito de uma longa tradição de centralização política, jurídica e financeira durante a maior parte do processo de urbanização, até recentemente o governo federal não tinha formulado e implementado políticas fundiárias e urbanas nacionais compreensivas, ou mesmo criado uma infra-estrutura institucional básica para lidar com as muitas questões que afetam as cidades e a crescente população urbana. De fato, antes da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a falta de respostas governamentais adequadas na esfera federal – e dada a natureza elitista e excludente da intervenção governamental existente por meio de algumas poucas políticas e programas federais – foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do País. Isso foi agravado ainda mais pelas condições de exclusão política que resultaram do sistema jurídico em vigor até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual não apenas comprometia as competências jurídico-políticas dos governos municipais, como também afetava a qualidade do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais.

Outro fator fundamental na criação e reprodução desse processo excludente foi certamente a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta e proibitiva, que ainda afirmava o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade sem uma maior qualificação. Como resultado, até recentemente o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária privada por meio do planejamento territorial e urbano era muito reduzido, especialmente no nível municipal. Enquanto a maioria dos municípios brasileiros ainda possui apenas um conjunto de leis básicas – determinando perímetros e aprovando códigos de obras tradicionais –, somente a partir de meados da década de 1960 começou a ser aprovada nas principais cidades uma nova geração de leis de planejamento mais ambiciosas, cuja legalidade foi inicialmente questionada.

A partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, rachaduras importantes apareceram no regime militar, que há muito estava no poder, como resultado de uma combinação também poderosa de fatores: a crescente mobilização social através de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, particularmente através de eleições democráticas e do fortalecimento do governo municipal; bem como, em uma escala menor, de re-arranjos dentro do capital

fundiário e imobiliário. As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970.

Como resultado desse processo de mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais, a importante Lei nº 6.766 foi aprovada em 1979, visando a regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos básicos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Logo a seguir, várias leis ambientais progressistas foram aprovadas, incluindo o reconhecimento pioneiro, em 1985, da ação civil pública para a defesa de interesses difusos em matérias ambientais, com a legitimidade de ação sendo estendida para as ONGs que estavam surgindo. No nível municipal, os primeiros programas de regularização foram formulados em 1983 em Belo Horizonte e Recife.

Um Movimento Nacional de Reforma Urbana emergiu nesse período, envolvendo parte dos movimentos sociais existentes, sindicatos e organizações acadêmicas, e começou a ganhar destaque dentro do processo de abertura política mais amplo que visava à redemocratização do País. Com o fortalecimento gradual de um novo pacto sociopolítico, havia um amplo reconhecimento da necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas no País, levando assim ao notável, ainda que em diversos aspectos limitado, processo constituinte de 1986-88.

3. A Constituinte Federal de 1988

O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970, sendo que durante esse período diversas Constituições foram promulgadas ou outorgadas – 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº. 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no País.

De fato, uma vez que o próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular, grande parte do capítulo constitucional foi escrita com base na Emenda Popular de Reforma Urbana, que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais:

- autonomia do governo municipal;
- gestão democrática das cidades;

- direito social de moradia;
- direito à regularização de assentamentos informais consolidados;
- função social da propriedade urbana; e
- combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.

Outra importante emenda popular propôs a aprovação de uma série de dispositivos constitucionais reconhecendo o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado.

Em seguida a um processo de disputa acirrada no Congresso Constituinte, um capítulo progressista sobre preservação ambiental foi aprovado, juntamente com um capítulo pioneiro, ainda que limitado a dois artigos, sobre política urbana.

Quase todas as reivindicações sociais encaminhadas através da Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido por meio da aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam a viabilizar os programas de regularização fundiária, no que diz respeito tanto aos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano) quanto aos assentamentos em terras públicas (concessão de direito real de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber, parcelamento, utilização e edificação compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988, por meio de uma série de instrumentos jurídico-políticos que tinham por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo.

A autonomia do governo municipal também foi reconhecida em termos jurídicos, políticos e, em menor medida, também fiscais, de tal forma que o federalismo brasileiro é considerado por muitos analistas como o mais descentralizado do mundo, com os municípios brasileiros sendo comparados aos cantões suíços em termos de autonomia política. Entretanto, lamentavelmente a Constituição de 1988 não tomou uma postura adequada face à matéria fundamental de gestão metropolitana, tendo transferido aos estados-membros a responsabilidade para tanto.

Naquele momento, não havia condições políticas para a aprovação do direito social de moradia. Já no que toca ao reconhecimento do princípio da função social da propriedade urbana, como resultado de debates intensos entre grupos antagônicos a seguinte fórmula constitucional foi aprovada: a propriedade urbana é reconhecida como direito fundamental, desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores

municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana – o e próprio reconhecimento desse direito – especialmente à aprovação de leis municipais de planejamento territorial, a intenção dos grupos conservadores parecia ser a de transformar esse princípio em uma mera figura retórica. Afinal, a limitada experiência brasileira de planejamento urbano até então tinha sido amplamente ineficaz, no que diz respeito ao poder do planejamento urbano de reverter as condições históricas de desenvolvimento urbano excludente no País. Pelo contrário, o desenvolvimento urbano informal – que ganhou uma dimensão ainda maior a partir da década de 1970 – resultou em grande medida da natureza elitista e tecnocrática do planejamento urbano que foi implantado em diversas cidades. Face a impossibilidade de aprovar uma outra fórmula constitucional mais progressista, o Movimento Nacional de Reforma Urbana decidiu então tirar o máximo possível de proveito dessa situação e “subverter” a utilização dos dispositivos constitucionais aprovados, propondo um investimento consciente dos atores envolvidos na formulação de planos diretores municipais includentes e participativos em todo o País.

4. A nova ordem jurídico-urbanística na década de 1990

Toda uma nova ordem jurídico-urbanística foi inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerando uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos estabelecendo novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Novos programas de regularização fundiária foram formulados e começaram a ser implementados em diversos municípios.

Ênfase especial foi colocada na qualidade política desses novos processos decisórios da ordem urbanística local, com a participação popular sendo encorajada de diversas formas, desde a definição de políticas públicas em “conferências da cidade” à introdução de processos inovadores de orçamento participativo. Desde então, municípios como Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife e Belo Horizonte, entre outros, têm ganhado um amplo reconhecimento internacional por suas estratégias de gestão urbana e compromisso com a agenda da reforma urbana. Entretanto, a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana – como é a tradição no País – gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das

experiências municipais promissoras. Como resultado dessas tensões, as organizações envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana criaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no começo da década de 1990.

Compreendendo uma ampla série de organizações sociais e movimentos nacionais e locais, o FNRU é atualmente coletivamente coordenado por diversas organizações, as principais sendo FASE– Federação de Organizações de Bem-Estar Social e Educacional, CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores; CMP – Central dos Movimentos Populares; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional dos Movimentos Populares; COHRE Américas; FNA – Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas; etc. O FNRU tem sido instrumental na promoção da bandeira e da agenda da reforma urbana nacionalmente, e três de seus principais objetivos quando da sua criação eram a incorporação do direito social de moradia na Constituição Federal de 1988; a aprovação de uma lei federal que regulamentasse o capítulo constitucional sobre política urbana; e a aprovação de um projeto de lei, originário da iniciativa popular e usando das possibilidades criadas pela Constituição Federal, que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Ao mesmo tempo, o FNRU também reivindicou a criação pelo governo federal de um aparato institucional adequado, no nível nacional, que promovesse o planejamento e a política urbana no País.

Um longo processo de mobilização social e uma concorrida disputa política aconteceram ao longo da década de 1990 e adentro do novo século, dentro e fora do Congresso Nacional. Em 1999, uma nova lei federal regulamentou a ação de organizações da sociedade civil de interesse público, de forma a permitir que recebessem recursos públicos. O direito social de moradia foi finalmente aprovado por uma emenda constitucional em 2000, e a lei federal que criou o FNHIS foi aprovada em 2005. De especial importância foi a aprovação, em 2001, do internacionalmente aclamado “Estatuto da Cidade”, a lei federal de política urbana.

5. O Estatuto da Cidade de 2001

O Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana mencionados, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.

O Estatuto da Cidade rompeu com a longa tradição de civilismo jurídico e estabeleceu as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada. Isso foi feito especialmente por meio do fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação dos municípios de controlar o processo de desenvolvimento urbano por intermédio da formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de co-existir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. O Estatuto da Cidade desenvolveu o princípio constitucional das “funções sociais da propriedade e da cidade”, assim substituindo o paradigma individualista do Código Civil de 1916.

Além disso, o Estatuto criou ou renovou uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental. Todos esses instrumentos podem, e devem, ser utilizados de maneira combinada, visando não apenas a regular os processos de uso e desenvolvimento do solo, mas especialmente a induzi-los, de acordo com um “projeto de cidade” a ser expresso por meio dos planos diretores municipais. Com a nova lei, os municípios ganharam um maior escopo para interferir (e possivelmente reverter em alguma medida seus efeitos) no padrão e na dinâmica dos mercados imobiliários formais e informais, especialmente os especulativos, que há tanto têm provocado exclusão social e segregação espacial no Brasil.

De fato, a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento – zoneamento, parcelamento, regras de construções, etc. – com os novos instrumentos – parcelamento/edificação/utilização compulsórios, tributação extra-fiscal progressiva, desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção, etc. – abriram uma nova série de possibilidades para a construção pelos municípios de uma nova ordem urbanística que seja economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e também mais sensível face ao quadro de questões sociais e ambientais que têm afetado a população das cidades.

Além disso, o Estatuto da Cidade indicou diversos processos para que os municípios integrem planejamento, gestão e legislação urbana de forma a democratizar os processos decisórios locais e assim legitimar uma nova ordem jurídico-urbanística de orientação social.

Diversos mecanismos foram reconhecidos para garantir a efetiva participação dos cidadãos e associações no planejamento e na gestão urbana: audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e especialmente as práticas do orçamento participativo. A nova lei enfatizou a importância de se estabelecerem novas relações entre o setor estatal, o setor privado e o setor comunitário, especialmente através das parcerias público-privadas e das operações urbanas, a serem promovidas dentro de um marco jurídico-político e fiscal claramente definido.

Ao regulamentar a Constituição Federal, a lei federal de 2001 também aprimorou a ordem jurídica com respeito à regularização de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas e privadas, possibilitando que os municípios promovam programas de regularização fundiária, bem como a democratização do acesso ao solo urbano e a moradia nas cidades. Além de regulamentar os institutos constitucionais do usucapião especial urbano e da concessão de direito real de uso, a nova lei deu um passo além e admitiu a utilização coletiva desses instrumentos. Em seguida, ainda em 2001, dada a mobilização ativa do FNUR, a Medida Provisória nº 2.220 foi assinada pelo Presidente da República, reconhecendo os direitos subjetivos individuais e/ou coletivos daqueles que ocupavam terras públicas em determinadas circunstâncias até aquela data, por meio do instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia, cujo reconhecimento, em última análise, independe da vontade do poder público.

Todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, entre outras categorias, receberam o prazo de cinco anos para formular e aprovar seus planos diretores.

O Estatuto da Cidade desde então tem sido complementado por importantes novas leis federais, a saber, aquelas regulamentando as parcerias público-privadas (2004) e os consórcios intermunicipais (2005). Mais recentemente, a Lei nº 11.481, de 2007 foi aprovada no sentido de facilitar os processos de regularização fundiária pelos municípios nos assentamentos informais consolidados em terras da União. Uma ampla discussão nacional tem ocorrido acerca da revisão da referida Lei nº 6.766, de 1979, que regulamenta os parcelamentos do solo para fins urbanos e a regularização de assentamentos informais.

Um processo significativo de mudança institucional, no qual a criação do Ministério das Cidades em 2003 merece destaque, também tem dado suporte a esse movimento fundamental de reforma jurídica.

6. O Ministério das Cidades

Talvez devido ao celebrado perfil acadêmico e político do Presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como dados seus estudos seminais sobre a natureza da “questão urbana” no Brasil, a falta de uma política urbana nacional e de um correspondente aparato institucional durante seu governo (1995-2002) foi particularmente frustrante. A ação do governo federal se limitava a alguns programas setoriais isolados espalhados entre diversos ministérios, e que lidavam com aspectos da questão urbana mais ampla, mas não havia uma política nacional que os articulasse, especialmente porque a Secretaria Nacional de Política Urbana então existente tinha poderes insignificantes e poucos recursos.

Somente com a eleição do Presidente Lula em 2003 foi tomada a decisão de criação do Ministério das Cidades. Cabe destacar que esse novo ministério não foi criado por uma decisão executiva do Presidente, mas sim como sua resposta à reivindicação social há muito defendida pelo FNRU e outros atores, o que confere uma forma especial de legitimidade ao Ministério das Cidades.

O novo ministério consiste de uma secretaria executiva, que coordena quatro secretarias nacionais, quais sejam, a de habitação, a de saneamento ambiental, a de transporte e mobilidade e a de programas urbanos. Entre outras tarefas, a secretaria executiva tem colocado ênfase na capacitação dos municípios para que possam agir, inicialmente por meio de uma campanha nacional para a elaboração de cadastros multi-finalitários municipais. Além de formularem políticas nacionais sobre seus temas respectivos, as quatro secretarias têm estado envolvidas em discussões com o Congresso Nacional, de forma a provocar novas mudanças no quadro regulatório em vigor, com um grau razoável de sucesso até agora.

Duas importantes iniciativas em curso, implementadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, merecem atenção especial, quais sejam, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas e a Campanha Nacional do Planos Diretores Municipais Participativos.

6.1. Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas

Iniciado em 2003, com o que o então Ministro denominou de “orçamento virtual”, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas tem crescido em recursos e impacto, e sua importância foi reconhecida em 2005 por uma generosa doação da influente Aliança das Cidades. O Programa combina estratégias de intervenção, articulação e mobilização – jurídicas, financeiras, urbanísticas e político-institucionais – de

forma a criar as condições básicas para que os municípios possam agir. Recursos a fundo perdido têm sido conferidos aos municípios, estados e ONGs para promover a formulação e implementação de programas de regularização, bem como o reconhecimento judicial de direitos de usucapião e concessão. Ênfase especial tem sido dada à definição de critérios para a regularização de assentamentos ocupando terras públicas da União, e centenas de milhares de títulos de concessão já foram dados ou estão sendo finalizados.

Parcerias promissoras têm sido formadas com diversos atores, especialmente ONGs e movimentos sociais; instituições representando os registradores de imóveis; juízes e promotores; a Comissão de Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional; e a academia. *Kits* educativos têm sido distribuídos, incluindo manuais do tipo “passo-a-passo”. Uma rede virtual tem enviado mensagens diárias para cerca de 10.000 endereços eletrônicos em todo o País. Um projeto inovador e bem sucedido foi a promoção, em 2006, de um curso virtual sobre regularização fundiária, destinado a 900 pessoas de diversos perfis profissionais e posições institucionais, e de todo o País. O curso cobriu uma ampla série de temas relacionados com a regularização fundiária em áreas públicas e privadas. Participantes incluíram funcionários municipais, estaduais e federais, de diversos ministérios; registradores, advogados, juízes, promotores e defensores públicos; urbanistas, membros de ONGs e associações, residentes de favelas e loteamentos clandestinos e quilombolas. O curso está sendo repetido em 2008, desta vez de forma articulada com a discussão sobre os planos diretores municipais.

6.2. A Campanha Nacional dos Planos Diretores Municipais Participativos

Outra importante iniciativa foi a Campanha Nacional dos Planos Diretores Municipais Participativos, que foi instrumental para estimular nacionalmente a discussão e a mobilização em torno da questão. A aprovação de PDMs era obrigação legal imposta a cerca de 1.600 municípios, sendo que a qualidade política e consistência desse processo é que dariam concretude à noção de “função social da propriedade” e assim determinariam a extensão de reconhecimento das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Para que essa enorme tarefa pudesse ser cumprida, era necessário prover os municípios não apenas com capacitação administrativa e recursos financeiros, mas também com informações técnicas adequadas e formulações conceituais precisas. *Kits* educativos foram amplamente divulgados, e recursos foram disponibilizados para municípios e consultores registrados que eram compromissados com a agenda da reforma urbana; um banco de

experiências foi criado, organizando materiais de mais de 700 experiências; uma rede virtual disseminou informações e experiências e seminários de todo tipo foram promovidos em todo o território nacional, sempre em parceria com organizações locais. Como resultado, mais de 1.400 municípios já aprovaram ou estão em fase de aprovação dos seus PDMs; a qualidade política do processo variou enormemente, assim como os conteúdos técnicos, mas não se pode negar que se trata de um enorme avanço em um País onde até então apenas cerca de 200 municípios tinham uma ordem jurídico-urbanística um pouco mais avançada do que a mera demarcação de perímetros.

6.3. Problemas e limitações

Progresso significativo já foi feito na implementação da agenda da reforma urbana nacionalmente, e o Ministério das Cidades tem ganhado credibilidade institucional, legitimidade social e influência política. Entretanto, o Ministério das Cidades ainda enfrenta sérios problemas, os mais imediatos sendo sua precária organização institucional, equipe reduzida e recursos orçamentários limitados.

Ainda existe um sério problema de fragmentação a ser superado na maneira como políticas urbanas inter-relacionadas são formuladas dentro do Ministério, e na relação desse com outros ministérios. O fundamental projeto de lei sobre a política nacional de saneamento urbano ficou parado no Congresso Nacional por muito tempo, devido às tensões políticas resultantes da divisão de poderes proposta sobre a questão, e uma versão substancialmente modificada foi finalmente aprovada em dezembro de 2006. Com o devido respeito ao Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social recentemente aprovado, bem como a todos os aprimoramentos já feitos nos programas habitacionais da Caixa Econômica Federal, o fato é que uma política nacional de habitação nova, compreensiva e articulada ainda não foi formulada. Investimento federal nas duas áreas, habitação e saneamento, tem crescido desde 2003 e quebrado recordes históricos, mas dado o longo abandono governamental dessas matérias e a extensão do déficit social acumulado, o orçamento total ainda é muito limitado. O FNRU criticou o fato de que somente R\$458 milhões foram reservados para o FNHIS no orçamento de 2007, enquanto todo um “pacote habitacional” foi aprovado para dar incentivos ao setor da construção civil, beneficiando famílias que ganhavam mais de cinco salários mínimos. As famílias mais pobres – que correspondem a 93% do déficit habitacional – ainda não receberam um tratamento prioritário, e na verdade o investimento federal nesse setor diminuiu, pois o orçamento de 2006 tinha reservado R\$1 milhão para o FNHIS.

A criação do Ministério das Cidades certamente deu mais visibilidade a questões urbanas há muito negligenciadas, mas, com esse reconhecimento, novas tensões emergiram – incluindo disputas pelo controle do próprio Ministério. Com o reconhecimento crescente das dimensões políticas das questões urbanas, disputas políticas acirradas têm resultado do realinhamento constante da questionável coalizão política que dá suporte ao Presidente Lula. Como resultado, enquanto inicialmente os quatro secretários nacionais originais foram mantidos, em 2005 o primeiro Ministro e Secretária Executiva nomeados, de um partido de esquerda, foram substituídos por pessoas indicadas por um partido populista conservador, menos afinado com a agenda da reforma urbana. Ao mesmo tempo, a Comissão de Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional (que há muito tempo era pouco significativa) tem ganhado mais visibilidade política e influência, mas poucos de seus membros abraçam plenamente a agenda da reforma urbana.

Dadas todas essas limitações, o Ministério das Cidades tem sistematicamente investido no estabelecimento de parcerias de vários tipos – dentro do governo federal, por meio de relações intergovernamentais, com o Congresso Nacional e o poder judiciário, com o setor privado e com os movimentos sociais organizados, ONGs e academia. Uma parte essencial desse processo é o laço íntimo entre o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades.

6.4. O Conselho Nacional das Cidades

Talvez o aspecto mais notável do novo aparato político-institucional criado no Brasil seja a instalação do Conselho Nacional das Cidades. Em abril de 2003, o Presidente Lula convocou uma mobilização nacional para discutir uma lista de objetivos de políticas urbanas e habitacionais, por meio de uma série de conferências municipais, nas quais representantes de diversos setores escolheriam delegados para participar nas conferências estaduais, nas quais, por sua vez, seriam escolhidos os delegados para a conferência nacional, planejada para outubro de 2003. Esperava-se que cerca de 300 dos 5.571 municípios existentes tivessem o tempo e as condições necessários para organizar as conferências locais. De fato, mais de 3.000 municípios o fizeram, bem como os 27 estados. Mais de 2.500 delegados discutiram as diretrizes de política de desenvolvimento urbano na conferência nacional, bem como as propostas específicas sobre habitação, saneamento, transporte e planejamento urbano. Todos votaram a lista final de princípios que devem orientar a formulação de políticas pelo Ministério das Cidades.

Além disso, uma das mais importantes deliberações da 1ª Conferência Nacional das Cidades foi a criação do Conselho Nacional das Cidades, com eleição de representantes de todos os setores e atores sociais. O Conselho consiste de 86 membros, 49 representando segmentos da sociedade civil (movimentos populares, sindicatos, ONGs, instituições acadêmicas e o setor de negócios) e 37 representando as administrações federal, estaduais e municipais. Os membros são eleitos por mandatos de dois anos, garantindo assim a participação cidadã nas deliberações do Conselho, sendo que o Ministério das Cidades é legalmente obrigado a seguir essas deliberações.

A 2ª Conferência das Cidades aconteceu em dezembro de 2005, sendo novamente a culminação de um processo nacional de mobilização. Cerca de 2.500 delegados e 410 observadores de todos os estados e diferentes segmentos sociais discutiram os termos de uma política nacional de desenvolvimento urbano mais articulada, visando a gerar “cidades mais justas, democráticas e sustentáveis”. A 3ª Conferência Nacional foi promovida em novembro de 2007, com os temas “Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social” e “Avançando na gestão democrática das cidades”, além de também propor um balanço das ações e políticas já desenvolvidas, a partir das duas conferências já realizadas. Na ocasião, o Presidente Lula assinou a Medida Provisória nº 387, garantido o acesso às associações e cooperativas habitacionais ao FNHIS.

O Conselho Nacional das Cidades tem se reunido em diversas ocasiões, e gradualmente tem sido reconhecido como um importante fórum sociopolítico. Esse reconhecimento é inequívoco entre os atores mais diretamente envolvidos com as questões urbanas discutidas pelo Conselho. Entretanto, é preciso que o Conselho seja plenamente reconhecido pelo governo federal como um todo, especialmente no que diz respeito à aceitação de suas resoluções, bem como sua tradução em recursos orçamentários adequados. Por exemplo, a resolução de alocação de R\$3 bilhões no orçamento de 2007 para o FNHIS não foi acatada; conforme mencionado, apenas R\$458 milhões foram disponibilizados pelo governo federal. Também é fundamental que o Conselho seja fortalecido para controle do próprio Ministério das Cidades, impedindo que a agenda da reforma urbana que justificou sua criação seja substituída por um balcão de negócios clientelistas.

Nesse ponto deve-se discutir, ainda que brevemente, o impacto que o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo Presidente Lula em janeiro de 2007, pode vir a ter para o avanço da reforma urbana e para a consolidação do aparato institucional federal. Um volume nunca imaginado – inicialmente anunciado em mais de R\$500 bilhões, mas seguidamente reduzido em virtude de “contingenciamentos” orçamentários – para

investimentos em infra-estrutura, saneamento, regularização fundiária e outras áreas até 2010, tem suscitado toda uma nova série de questões, as principais sendo:

- existem projetos adequados para aplicação desses recursos?
- a administração pública, especialmente na esfera municipal, tem condições de gerir esses projetos e recursos de maneira eficiente?
- existem processos e canais adequados de controle social, fiscal e judicial para impedir a utilização clientelista desse recursos, bem como seu desvio em práticas de corrupção?

Ainda é cedo para se fazer uma avaliação consistente e justa do impacto do PAC, mas já são muitos os indícios preocupantes de que parte significativa desses recursos estaria sendo desperdiçada por falta de capacidade administrativa e eficiência institucional, quando não manipulada politicamente, ou pior, desviada em práticas de corrupção que já até colocaram na prisão diversas pessoas, inclusive funcionários do Ministério das Cidades com cargos de confiança e em posição de gerenciamento...

De qualquer forma, a promoção de conferências nacionais e a ação do Ministério das Cidades já fizeram uma diferença no Brasil, tendo conferido um grau único de legitimidade sociopolítica ao processo decisório. Por essa razão, as duas iniciativas receberam o Premio “Rol de Honra” da UN-HABITAT em 2006.

7. Considerações finais

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando a re-orientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em políticas e programas vai depender da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais, isto é, do quadro regulatório e institucional que for criado por cada município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente por meio da aprovação de planos diretores adequados. O papel dos municípios é crucial para reverter o padrão excludente de desenvolvimento urbano no Brasil.

Se é inegável que o processo de reforma urbana ganhou um enorme incentivo com as reformas jurídicas e institucionais recentes, há muitos problemas a serem confrontados no nível federal e sérios desafios a serem superados. As novas leis e instituições não podem ser dadas por garantidas: o Estatuto da Cidade tem sido objeto de diversas propostas de modificação encaminhadas ao Congresso Nacional, muitas das quais, se aprovadas, poderiam diminuir seu potencial. Até agora, a discussão desses projetos de leis tem sido evitada na

Comissão de Desenvolvimento Urbano. Além disso, a continuidade e qualidade da ação do Ministério das Cidades vai depender de como as disputas políticas e interesses contraditórios existentes sejam acomodados. A própria existência do Ministério tem sido questionada, especialmente por aqueles que gostariam de vê-lo fundido com outros ministérios em uma administração federal mais enxuta.

Em uma esfera mais ampla, a plena realização da agenda da reforma urbana pelo Ministério das Cidades vai depender de como o governo federal como um todo compreenda a centralidade das questões urbanas. Crucial para essa compreensão é a promoção de mais integração interministerial e de articulação intergovernamental. O Ministério das Cidades também necessita de uma infra-estrutura institucional consistente para ter capacidade de ação, além dos recursos necessários para a promoção de todo um conjunto de políticas e programas sociais. O controle do desenvolvimento urbano não pode ser deixado tão-somente para as forças de mercado nem apenas para os governos municipais. Há um papel crucial nesse processo para o governo federal, bem como para os governos estaduais.

Na esfera interna, o Ministério das Cidades necessita promover uma melhor integração entre as quatro secretarias e respectivos programas. A aprovação de uma política de habitação compreensiva destinada aos grupos mais pobres é da maior importância, em parte para diminuir o ritmo do processo de desenvolvimento informal. Para esse fim, a definição clara de uma política nacional para utilização do patrimônio fundiário e imobiliário da União é particularmente necessária. A definição de uma política articulada de organização territorial e de um sistema nacional de cidades também é crucial, incluindo o tratamento urgente da matéria da gestão metropolitana. Mais ênfase deve ser colocada nas tentativas de compatibilização entre as agendas ambientais “verde” e “marrom” no País. As parcerias existentes devem ser reforçadas, e novas parcerias devem ser criadas. A aplicação dos recursos do PAC deve ser feita da maneira mais eficiente possível, para que essa oportunidade histórica de enfrentamento dos problemas urbanos acumulados não seja desperdiçada.

Dito isso, a experiência brasileira tem claramente demonstrado que se a reforma urbana requer a combinação de mudança institucional e reforma jurídica, ela também fundamentalmente depende da mobilização social na esfera nacional. Esse é de fato um processo altamente político, e a renovação constante da mobilização social no Brasil, através do FNRU e outros canais coletivos, dentro e fora do aparato estatal, é a condição *sine qua non* para o avanço do movimento de reforma urbana no País.