

Urbanização brasileira: Estatuto da Cidade, planos e exclusão social

Eixo Temático: 1-Urbanização em processo

Célia Maria Pedrosa

Doutora em Ciências Sociais, professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
célia.pedrosa@valenca.ifbaiano.edu.br

Resumo

O ritmo da urbanização brasileira, embora tardio em relação a países ocidentais de industrialização pioneira, foi acelerado e marcado pela exclusão do direito à cidade, sendo um reflexo do tratamento quase ilimitado dado à propriedade privada. Utilizando-se de pesquisa bibliográfica, este artigo aborda as características do processo brasileiro de urbanização, fazendo uma análise das cidades do período colonial até os dias atuais, envolvendo aspectos de planejamento e também da exclusão social produzida. Observou-se que o processo brasileiro de urbanização foi impulsionado por uma industrialização tardia, em que um grande contingente da população rural migrou, em grande escala para as principais cidades brasileiras, que cresceram sem atender as demandas por habitação popular. Segregadas em periferias sem infraestrutura, essa população foi penalizada pelos elevados custos de precários transportes coletivos para ter acesso ao trabalho, aos equipamentos e serviços públicos. O Estatuto da Cidade é o divisor de águas no planejamento urbano no Brasil, devido à incorporação da função socioambiental da cidade, da regularização fundiária e gestão democrática. Sua aplicação depende do plano diretor e este tem remetido para legislações específicas parte substancial de sua aplicabilidade, postergando por parte das elites, a possibilidade de uma reforma urbana conforme a proposta do Estatuto.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade urbana; mercantilização; Estatuto da Cidade.

Urbanização brasileira: planos e exclusão social

Introdução

O processo de urbanização do Brasil, que inverteu, ao longo do século XX, o lugar de moradia de sua população, passando do rural ao urbano ocorreu num ritmo tardio em relação aos países ocidentais de industrialização pioneira. Contudo, foi especialmente acelerado e marcado pela exclusão do direito à cidade, sendo um reflexo do tratamento quase ilimitado dado à propriedade privada.

De um Brasil de economia rural até o início dos anos 1930, desponta uma urbanização alavancada pela industrialização com a marca da dependência de capitais e de tecnologia estrangeira, especialmente a partir dos anos de 1950, que não foi capaz de absorver todo o contingente de trabalhadores que migrava do campo e dos pequenos municípios para as grandes regiões metropolitanas. A urbanização brasileira foi diferente do que ocorreu nos países desenvolvidos, que passaram por este processo de forma distendida e conseguiram aliar demandas por mão de obra e crescimento urbano. Nesses países, quando as tecnologias tenderam a reduzir a empregabilidade, as taxas de crescimento populacional também diminuía. No Brasil, a urbanização não foi apenas acelerada, mas também foi marcada pela concentração populacional nas grandes regiões metropolitanas, causando uma enorme disparidade de distribuição da população no território brasileiro. As políticas de urbanização focaram a especulação imobiliária e dificultaram o acesso à terra pelas camadas empobrecidas, situação que se agravou pela prática de acumulação de riquezas na forma de aquisição de imóveis pelas camadas sociais dominantes. Este processo foi e ainda é favorecido pela apropriação dos investimentos públicos em infraestrutura pelo capital imobiliário, promovendo uma desigualdade na distribuição dos benefícios da urbanização em favor das camadas mais ricas.

Assim, a urbanização brasileira manteve a mesma lógica de concentração de renda do campo e a cidade tornou-se a mais forte expressão da exclusão social. De um lado, a mercantilização do espaço urbano; e, de outro, a ausência de uma política habitacional para as camadas empobrecidas, formando espaços de segregação - são os dois lados de uma mesma moeda. A perpetuação da apropriação do espaço urbano como valioso valor de mercado, sem maiores impedimentos legais, permitiu que o uso da propriedade urbana não tivesse limites, edificando uma ordem liberal com a prevalência dos interesses privados.

O Estatuto da Cidade é um divisor de águas no planejamento urbano no Brasil, devido à incorporação da função socioambiental da cidade, regularização fundiária e gestão democrática. Resta analisar se o município, como responsável pela regulamentação e pela aplicabilidade dessa norma federal tem condições de romper em alguma medida com o particularismo daqueles que constroem a cidade, desmercantilizando o espaço urbano.

1 O processo brasileiro de urbanização

O desenvolvimento da cidade está associado a fatores políticos econômicos e sociais, sendo as configurações adquiridas pelas cidades uma projeção de cada sociedade (LEFEBVRE, 1969). Isso produz diferentes desenhos de cidades em face das distintas relações de produção em cada período histórico, envolvendo estrutura de classes, poder político e condições econômicas. Lefebvre destaca as diversas formações da cidade em cada sistema econômico, como a cidade oriental, que expressa o modo de produção asiático; a cidade escravagista, organizada por meio da violência e ligada à posse de escravos; a cidade medieval ocidental, como espaço do comércio e de luta de classes entre a burguesia nascente e a feudalidade territorial; e as atuais cidades capitalistas, das quais a burguesia se apoderou para gerir o conjunto da sociedade. (LEFEBVRE, 1969).

A cidade moderna tornou-se o espaço da indústria, do capital e, embora a cidade seja anterior à indústria, essa acelera o processo de urbanização. A industrialização caracteriza a sociedade moderna e a indústria toma de assalto a cidade, transformando os valores de uso em valores de troca. (LEFEBVRE, 1969). A *cidade-obra*, no sentido de arte, de belo, de valor de uso, em oposição à *cidade-produto*, antecede à industrialização. Desse modo, o conceito de cidade está mais associado a uma comunidade política constituída em determinado território e o conceito de urbano está relacionado à [...] emergência da indústria na cidade (MONTE-MÓR, 2006, p. 188). No contexto brasileiro, a urbanização está associada ao processo de industrialização, e a formação de suas cidades na fase pré-industrial seria o reflexo de um Brasil rural.

As metrópoles brasileiras do período colonial tiveram [...] importância especial por seu papel como lugar de financiamento e comercialização dos bens primários exigidos pelo mercado europeu (OLIVEIRA apud MARICATO, 2003, p. 151). Mas, de forma geral, as cidades que se formaram no período colonial brasileiro assumiram a configuração típica de uma economia centrada no campo e de uma sociedade rural, com usos e ocupações marcados pela falta de planejamento se comparadas à experiência da América espanhola, o que levou Holanda (2001) a tipificar os dominadores espanhóis como ladrilhadores e os portugueses como semeadores. O autor faz uma referência às cidades como instrumento de dominação de muitas nações sobre várias civilizações e nesse sentido, os espanhóis, que encontraram em sua porção territorial americana alguns povos que já residiam em cidades como os incas e os astecas, tiveram a preocupação de assegurar o domínio militar mediante a construção de cidades.

As cidades da América espanhola foram planejadas com a marca da vontade humana, o que não aconteceu com as cidades da América portuguesa, cuja falta de planejamento foi demonstrado pela forma de ocupação, acompanhando a sinuosidade do relevo, sendo que a exceção ocorreu para algumas cidades portuárias que exerciam importante função de comercialização de produtos europeus e de escoamento da produção agrícola brasileira (HOLANDA, 2001). A ausência de planejamento nas cidades da época colonial pode ser observada pela tortuosidade de suas ruas, por seus passeios estreitos e pela ausência de simetria entre as quadras, diferentemente do sistema cartesiano como um tabuleiro xadrez adotado pelos espanhóis. Os espanhóis preferiam as terras do interior, enquanto os portugueses optavam pelo litoral, no afã de construir feitorias; os espanhóis construíram universidades nas colônias e os portugueses consideravam o Brasil uma terra de passagem (HOLANDA, 2001). Ele diz ainda que a tendência à

ocupação do litoral brasileiro se manteve na fase colonial, tendo sofrido abalos apenas com as atividades mineradoras e de criação de gado que promoveram certa interiorização da ocupação (HOLANDA, 2001). Essa forma inicial de ocupação foi [...] mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante (SANTOS, 2009, p. 19). Ou seja, tratava-se de uma terra de passagem sem o interesse da construção de uma nação, muito menos desenvolvida.

Foi a partir do século XVIII que a urbanização brasileira se desenvolveu, quando o grande fazendeiro passou a ter como residência a casa da cidade e só retornando [...] à propriedade rural no momento do corte e da moenda da cana. (BASTIDE apud SANTOS, 2009, p. 21). No século XIX ocorreu a primeira aceleração da urbanização, quando a população urbana passou de 5,9% em 1872 para 9,4% em 1900 (OLIVEN apud SANTOS, 2009)¹. Mas, ainda era uma urbanização incipiente, típica de uma economia com poucas atividades industriais urbanas.

Rolnik (1997), em estudo sobre a cidade de São Paulo, aponta para uma tendência de o fazendeiro utilizar a terra urbana como mercadoria já a partir deste século, em substituição ao investimento em escravos, diante da insustentabilidade da escravidão. Para a autora investir em imóveis no Brasil tornou-se uma crença que vem perpassando os diversos períodos da história e de grupos sociais como [...] o único investimento verdadeiramente seguro, que jamais, com crise ou plano econômico, vira pó (ROLNIK, 1997, p. 25).

Rolnik (1997, p. 25) destaca que foi somente a partir da separação entre [...] a propriedade e a efetiva ocupação no século XIX que conforme a autora, no caso da cidade de São Paulo, passou-se a adotar planos de arruamentos determinados por lei, uma vez que até então: A irregularidade do tecido colonial representou a posse do chão no momento da edificação, sem desenho, previsibilidade e demarcação prévios do lote e da rua, mais do que a filiação a um padrão estético ligado a uma tradição pintoresca. Portanto, é da essência da valorização da propriedade individual que surge a legalidade urbana que, para a autora, decorreu da necessidade de demarcação dos lotes para fins de registro e de estabelecimento de preços.

A manutenção de uma política econômica herdada da fase colonial, com a predominância agrária sobre as demais atividades econômicas, persistiu até a ascensão de Vargas ao poder em 1930, embora desde o período colonial tenham existido cidades importantes e algumas faziam as intermediações comerciais e políticas com Portugal.

Quanto aos fatores que retardaram o processo de urbanização no Brasil, Singer (1975) faz uma análise a partir de algumas premissas teóricas de autores como Castells e Quijano, que reduzem a urbanização a processos de dependência. Para ele, Castells equivocou-se por associar o baixo grau de urbanização da América Latina até o início do século XX à *economia de plantação*, ignorando que esse segmento ocupava pouca mão de obra. Para Singer o baixo grau de urbanização na América Latina até o início do século XX ocorreu por causa da persistência de uma economia de subsistência. Mas, a

¹ Santos (2009, p. 24), afirma que se deve ter cautela com relação aos dados de urbanização do século XIX, [...] já que somente após 1940 as contagens separavam a população urbana (cidades e vilas) da população rural do mesmo município.

partir de 1930, segundo o autor, a multiplicação da população rural, aliada à escassez de terra e à expropriação do solo por parte de empresários capitalistas motivados pela expansão da rede de transporte, obrigou essa população a emigrar. Para Singer (1975), estes fatos somados a uma queda da mortalidade tanto no campo quanto na cidade provocaram uma urbanização acelerada.

A explicação de Singer apresenta elementos mais complexos que às teorias de urbanização/dependência apontadas por Castells e Quijano, que reduzem a baixa urbanização a processos de economia de plantação e à dependência econômica. Mas outro elemento fundamental nesse processo, ainda que ligado à dependência econômica, relaciona-se ao fato de que a partir dos anos de 1940 é a indústria que vai determinar o ritmo da economia brasileira e as condições da urbanização. A partir desse período, as dinâmicas urbanas impõem-se sobre a totalidade do território e dá início a uma inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira (SANTOS, 2009). Outro processo que irá ocorrer posteriormente e que contribui para a aceleração da urbanização é a modernização de grandes áreas agrícolas que produz uma drástica redução do número de trabalhadores rurais. Para Santos (2009), o Brasil agrícola deixa de ser, necessariamente o Brasil rural, já que a agricultura passa a utilizar menos trabalhadores e a maioria dos que restam passa a viver nas cidades. Mas, as áreas rurais que permaneceram estagnadas também contribuíram para o êxodo rural, em face das dificuldades de geração de emprego e renda.

De forma especial, o processo de urbanização acelerou-se sob a égide do fordismo, quando as grandes montadoras de automóveis se instalaram principalmente no ABC paulista por volta dos anos de 1950. Nos países desenvolvidos, o fordismo foi vinculado a um modelo de Estado interventor e promotor do bem-estar social, moldando um estilo de vida baseado na expansão econômica, consumo de massa, pleno emprego e seguridade social que visava a garantir um equilíbrio entre o capital e o trabalho. No Brasil as políticas públicas focaram mais a indução à industrialização do que o bem-estar social e, com exceção da previdência e da legislação trabalhista, as demais políticas sociais ficaram aquém do modelo de bem-estar edificado nos países desenvolvidos. A industrialização intensificada a partir da década de 1950 foi marcada pela transferência da maior parte da população rural para as grandes regiões metropolitanas, principalmente para São Paulo, onde se concentraram as indústrias automobilísticas. Tal fato promoveu uma disparidade de distribuição da população no território brasileiro e, para Maricato, apresentou algumas características, como:

[...] industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito; [...] gestões urbanas com tradição de investimento regressivo, isto é obras de infraestrutura que alimentam a especulação fundiária e a não democratização do acesso à terra e legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei. (MARICATO, 2000, p. 157-160).

Em 1970, quando a maior parte da população brasileira já era urbana, isso não significou maior desenvolvimento social, mas, enormes problemas, como a segregação social por meio da favelização e periferização das camadas sociais, ausência de infraestrutura urbana e, por fim, a marginalidade e violência social. Nesse sentido, afirma Santos:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também do modelo espacial, (SANTOS, 2009, p. 10).

A pobreza reforça-se no espaço urbano pelos efeitos do lugar, conforme expressão utilizada por Bourdieu (1997), em decorrência das formas de periferização e de segregação socioespacial desenvolvidas. Para Katzman (2001), este fenômeno espacial produz outros efeitos perversos relacionados às maiores dificuldades que os pobres têm para chegar ao mercado formal de trabalho e dificuldades de relacionamento com pessoas de outras classes sociais, o que conduz a um progressivo isolamento. No mesmo sentido, Ribeiro afirma que a segregação da pobreza provoca o [...] não só a concentração de um segmento populacional em territórios bem delimitados, mas também a institucionalização da sua inferioridade, da sua desclassificação e da imobilidade social de seus habitantes. (RIBEIRO, 2004, p. 33-34).

Por fim, destaca-se aqui os dados dos Censos de 2000 e 2010. Do total de 5.561 municípios brasileiros existentes no ano de 2000, somente 31 (0,55%) possuíam mais de quinhentos mil habitantes e abrigavam cerca de 27,56% da população brasileira (IBGE, 2000). Essa situação agravou-se em 2010, em que o Censo do IBGE apresentou um total de 5.565 municípios e também 31 (0,55%) municípios com mais de quinhentos mil habitantes, mas, que passaram a abrigar 29,27%, indicando uma elevação relativa da população nessas cidades (IBGE, 2011).

2 Planejamento urbano e exclusão social no Brasil

As primeiras experiências de planejamento urbano no Brasil remontam ao final do século XIX e início do século XX, período em que Maricato aponta que foram realizadas reformas em diversas cidades brasileiras, fundamentadas em um urbanismo moderno *à moda* da periferia:

Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. (MARICATO, 2000, p. 17.)

Segundo Villaça, [...] foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano no Brasil, a exemplo da modernização do Rio de Janeiro no início do século XX, que empurrou as camadas populares para a periferia. (VILLAÇA *apud* MARICATO, 2000, p. 137). Assim, a urbanização brasileira iniciou-se com características elitistas, tendo a propriedade urbana como mercadoria e a formação de uma periferia pobre e sem infraestrutura, situação que permanece até os dias atuais, inobstante algumas políticas públicas de redução desse quadro. A principal manifestação da exclusão dos benefícios da urbanização é o processo de favelização que no Rio de Janeiro se trata de uma situação que teve origem ainda na virada do século XIX para o século XX.

Valladares (2005) aponta que as primeiras políticas públicas para as favelas se manifestaram pela rejeição de tal tipo de ocupação urbana, seguidas pelo desenvolvimento de formas de controle. Conforme a autora, as designações de *morro* e

favela foram dadas, inicialmente, para o morro da Providência, que foi ocupado por combatentes da Guerra de Canudos, que pretendiam pressionar o Ministério da Guerra a pagar seus soldos em atraso. Como havia uma planta chamada favela, que era comum tanto no arraial de Canudos quanto no morro da Providência, este passou a ser chamado de *morro da Favella*. Mas, segundo a autora, a designação favela tornou-se generalizada nos círculos intelectuais a partir dos anos de 1920, não pelo fato de o morro da Providência ser chamado popularmente de *morro da Favella*, mas, pelo fato de características do arraial de Canudos, descritas na obra *Os sertões*, de Euclides da Cunha, estarem presentes nas ocupações dos morros do Rio de Janeiro. Circunstâncias comuns que foram observadas a partir da leitura da obra de Euclides da Cunha, como a ocupação rápida e desordenada, sem a titularidade da posse e sem o domínio do Estado; a presença de um chefe que prega a insurreição contra o Estado; uma identidade coletiva que integra os recém-chegados; comportamentos [...] de deboche, promiscuidade e ausência de trabalho; e uma economia fundamentada no roubo e nas pilhagens. (VALLADARES, 2005, p. 35). Outras características apontadas referem-se ao fato de o arraial constituir-se em uma espécie de perigo à ordem social, bem como por representar formas alternativas de trabalho. (VALLADARES, 2005). O que se observa é que formas comunitárias de posse da terra, como a experiência de Canudos, seriam uma ameaça à ordem latifundiária que detinha o poder econômico e político, e não estava à vontade com Canudos, pelo fato desta comunidade atrair trabalhadores que antes estavam submetidos ao trabalho precário na região nordestina.

Maricato (2000), ao analisar a forma como as elites governantes trataram as camadas marginalizadas social e espacialmente no Brasil, afirma que o espaço ocupado ilegalmente pelas camadas populares, especialmente as favelas nas grandes cidades brasileiras, nunca constaram nos planos urbanísticos governamentais até o período da ditadura militar. Daí o título de seu estudo *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, que significa a ausência de compromisso dos planos com a realidade das favelas e o foco apenas numa parte da cidade, o que para essa autora demonstra que as ideias

[...] se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (MARICATO, 2000, p. 122).

Nesse estudo, a autora destaca que, apesar de o Brasil possuir uma larga tradição de planos urbanísticos, outra tradição não menos verdadeira é que eles permanecem engavetados, ficando a política urbana à mercê [...] de interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. (MARICATO, 2000, p. 124). Para ela, há um fosso entre lei e gestão, sendo a aplicação da lei um instrumento de poder arbitrário no sentido de ser elaborada sem a participação democrática, e a construção de uma nova matriz urbanística deveria passar pela eliminação deste distanciamento.

A autora lembra que o planejamento urbano teve maior desenvolvimento durante a ditadura militar, mas, com a tradicional centralização das políticas em nível federal e a ausência de participação popular, os planos passavam longe de solucionar o caos urbano, sendo elaborados por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local, sem ouvir os principais interessados (MARICATO, 2000, p. 139). Para ela, a

criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), no início da ditadura militar, priorizou o financiamento de moradia para a classe média, por meio da construção de edifícios de apartamentos, fato que provocou uma mudança de perfil das cidades, mediante sua verticalização.

Uma urbanização em favor das camadas com maior poder aquisitivo e a ausência de terra urbanizada para as camadas populares repercutem em déficits habitacionais que se expressam na forma de favelas, cortiços, mocambos ou palafitas e loteamentos irregulares. Esse déficit habitacional não significa necessariamente a escassez de terra urbanizada, já que esta, sendo utilizada como mercadoria, alimenta a especulação, criando um grande número de lotes vagos, ou seja, propriedades imobiliárias sem função social que encarecem o seu valor, além de *esticar* a cidade desnecessariamente, situação que eleva os custos com infraestrutura e transporte e expulsa a população pobre para periferias distantes. Tais formas de materialização da pobreza no espaço urbano traduzem-se, em muitos municípios, na própria falta de planejamento pelo fato de induzir as massas empobrecidas a ocuparem espaços em que a lei não pretende alcançar, já que em muitas cidades os benefícios do planejamento são em favor das camadas mais favorecidas.

As exceções a essa regra constituíram-se de diversos municípios que incluíram as favelas nos textos de seus planos diretores, embora tenham ficado apenas no papel, como foi o caso do Plano Agache, elaborado pelo francês Alfred Agache, que foi convidado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, ainda nos anos de 1920, para elaborar o primeiro plano de extensão, renovação e embelezamento da capital, tendo sido também o primeiro técnico a olhar a favela sob um aspecto social (VALLADARES, 2005). A autora cita também que, na preocupação de extinguir as favelas, a Prefeitura do Rio de Janeiro, em 1947 produziu o primeiro Recenseamento das Favelas do Rio (VALLADARES, 2005, p. 64). E logo em seguida ocorreu o Recenseamento Geral de 1950, realizado pelo IBGE que possibilitou conhecer a população das favelas, estabelecendo comparações com a população de todo o Distrito Federal. A autora destaca o trabalho de Alberto Passos Guimarães, diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE, que produziu a definição de favela para os fins desse recenseamento e elaborou o primeiro texto oficial de apresentação dos resultados (VALLADARES, 2005, p. 67). O conceito de favela apontado por Guimarães partia do que o consenso público considerava como tal e incluía características como proporções mínimas; tipo de habitação que envolviam casebres ou barracões rústicos; condição jurídica da ocupação que envolvia ausência de licenciamento, de fiscalização e de propriedade; ausência de melhoramentos públicos no todo ou em parte; e ausência de urbanização. (GUIMARÃES *apud* VALLADARES, 2005). Para Valladares (2005), a adoção desses critérios classificou como favela um número menor do que o que foi apresentado em relação ao recenseamento de 1947 e com um maior detalhamento de seus resultados.

Desde da década de 1980, diversas experiências têm ocorrido em diversos municípios em favor de políticas habitacionais para as camadas populares, por meio da inclusão das zonas especiais de interesse social (Zeis) no zoneamento urbano. A primeira experiência das Zeis ocorreu em Recife, em 1983, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que reconhecia as características específicas de certas favelas, propunha sua regularização jurídica e sua integração à estrutura urbana. Em 1987, foi criado nessa

capital o Plano de Regularização das Zeis (PREZEIS), que permitia que novas áreas pudessem ser incorporadas às Zeis, visando à implementação de políticas urbanas específicas. (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

Em 1983, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Pró-Favela, com vistas à regularização fundiária em favelas. Outra experiência positiva ocorreu no município de Diadema, que até os anos de 1980 era, em sua quase totalidade, uma grande área de segregação da pobreza da região metropolitana de São Paulo (RMSP). Nesse Município foram criados dois tipos de Área de Especial Interesse Social (AEIS):

- a) uma, de áreas vazias destinadas à implantação de moradia popular; e
- b) outra, composta por favelas, nas quais deveriam ser desenvolvidas políticas de urbanização. Em Santos, SP, o processo legislativo de criação das Zeis ocorreu no período de 1993 a 1995, com significativa participação popular por meio das Conferências de Habitação (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

Situação relevante ocorreu através da atuação do Bispo da Igreja Católica, Dom Hélder Câmara, que desenvolveu, com o padre Louis Joseph Lebet, estudos de campo e intervenções concretas em favelas do Rio de Janeiro, com destaque para a construção do conjunto de residências Cruzada de São Sebastião, localizado em pleno bairro Leblon, na zona sul do Rio de Janeiro (VALLADARES, 2005).

Destaca-se também que a partir dos governos de Lula e de Dilma, muitas favelas sofreram intervenção pública visando à sua urbanização e regularização fundiária, utilizando-se de financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado pelo governo de Lula em 2007. Outro programa que buscou reduzir o déficit habitacional é o *Minha casa minha vida*, cuja análise, por sua complexidade, não comporta neste texto.

3 O Estatuto da Cidade

O grande marco jurídico que objetiva criar cidades socialmente mais justas é o Estatuto da Cidade que entrou em vigor em 10 de outubro de 2001, visando regulamentar o texto constitucional dedicado à política urbana (arts. 182 e 183). Esta Lei lançou esperanças de uma nova fase do planejamento municipal no Brasil, com a proposta de efetuar transformações nas cidades, muitas delas propostas pelo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Em seu conteúdo, adotou diretrizes que priorizaram os interesses coletivos sobre os individuais, envolvendo a função social da cidade e da propriedade urbana, a sustentabilidade ambiental, a regularização fundiária e a gestão democrática.

A função social da cidade implica em proporcionar a terra urbanizada para todos, envolvendo o saneamento ambiental, a infraestrutura e os serviços públicos. Compreende o princípio de que o espaço urbano deve atender ao interesse coletivo, sendo utilizado em atividades econômicas geradoras de emprego e renda, habitação, para o equilíbrio ambiental e para atender aos critérios de uso e ocupação estabelecidos no Plano Diretor. Portanto, tudo depende das forças políticas de cada município.

A função social da cidade e a função social da propriedade são conceitos indissociáveis e interdependentes já que não é possível promover a função social da cidade sem

colocar limites à propriedade individual. Trata-se de conceitos reconhecidos pela legislação brasileira desde 1930 e encontra-se nas normas jurídicas de muitos países capitalistas avançados (FERNANDES, 2006).

A regularização fundiária já vinha sendo adotada em algumas regiões metropolitanas brasileiras a partir da década de 1980 como uma materialização do direito à moradia. Em alguns municípios o poder público tem feito a regularização fundiária com programas de urbanização e integração socioespacial a partir de políticas públicas estabelecidas para as Zeis (zonas especiais de interesse social). Além da regularização, outros efeitos indiretos podem ser produzidos, como a criação administrativa de vias públicas e a numeração dos imóveis, permitindo que o possuidor tenha um endereço que possa indicar para diversos fins, podendo usufruir os serviços postais dos Correios e ser localizado, por exemplo, para um emprego formal. Como nesses espaços urbanos a informalidade é multifacetada, faz-se necessária a articulação dessas políticas com outras de trabalho e renda, lazer, educação etc.

Outra diretriz fundamental do Estatuto é a gestão democrática, que possibilitaria, em princípio, reduzir aspectos particularistas de algumas gestões, pelo fato de a fiscalização social conferir maior transparência às decisões públicas e permitir o debate e decisão sobre situações que envolvem interesses coletivos. Contudo, alguns autores têm apresentado limites de atuação da participação democrática, a exemplo dos estudos de caso feitos por Tatagiba (2002) acerca de alguns conselhos de políticas públicas. Ela reconhece que os conselhos representam um avanço democrático, possibilitando o surgimento de maior diversidade de atores na definição de políticas públicas, bem como a conciliação da democracia direta com a democracia representativa, além de se constituírem como espaço de aprendizagem no exercício da cidadania, mas observou alguns limites, como a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão e a baixa capacidade propositiva dos conselhos, o que acarreta um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas.

O Estatuto da Cidade adota vários instrumentos que buscam estabelecer o direito à cidade, que de forma resumida, podem ser apresentados da seguinte forma:

- a) Instrumentos de combate à especulação imobiliária que envolva o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação;
- b) Instrumentos que buscam distribuir equitativamente os benefícios da urbanização, bem como cobrar daqueles que oneram esse processo, como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, além de outros instrumentos tributários que permitem ao Poder Público recuperar gastos com investimentos públicos que geraram a valorização de imóveis privados, como a contribuição de melhoria.

3.1 O plano diretor como instrumento de implementação do Estatuto da Cidade

O Estatuto não é autoaplicável, uma vez que seus instrumentos precisam ser incorporados aos planos diretores e, conforme apontou Maricato:

É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de

instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não. (MARICATO, 2010, p. 6.)

Essa transferência de definições sobre os instrumentos de política urbana do Estatuto para os planos diretores tem protelado a aplicação da função social da cidade, uma vez que nos próprios planos também têm conteúdos importantes que são remetidos para legislações específicas, que nunca são encaminhadas à apreciação do legislativo. Assim, vai perpetuando-se a liberalidade no uso da propriedade urbana, por evidentes interesses contrários à sua função social, conforme apontou Maricato:

As forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar ó o Estatuto da Cidade ó que foi aprovada apenas 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos PDs municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. Muitos municípios brasileiros ainda não têm aprovadas essas leis complementares e muitos elaboraram PDs genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade. (MARICATO, 2010, p. 22.)

Nesse sentido, o Estatuto é um instrumento legal que pode ser aplicado ou não. Em certa medida, isso pode ocorrer de forma adaptável aos municípios que elaboraram ou revisaram os planos diretores, embora haja um conteúdo mínimo que deve ser observado. Esse poder que o município possui de definir suas políticas urbanas seguiu as tendências municipalistas e descentralizadoras da Constituição federal e, ao mesmo tempo em que confere aos atores políticos locais o direito de definir o que é importante para sua territorialidade, também concorre para que muito do que esteja estabelecido no Estatuto passe distante dos planos diretores, deixando de lado todo seu conteúdo reformador. Por outro lado, esse processo pode ser um articulador da participação democrática na discussão do destino dos municípios que esse processo pode proporcionar.

Mas, ainda que os planos diretores incorporem os instrumentos previstos no Estatuto, não significa que uma reforma urbana esteja sendo desencadeada, já que inúmeras dificuldades podem surgir no processo de suas implementações. As experiências de planos diretores anteriores ao Estatuto são referências do que deve ser avançado, uma vez que não se partiu de um vazio. Nesse sentido, destaca-se uma análise feita por Braga (1995), ainda que elaborada no interstício entre a Constituição federal e o Estatuto da Cidade, que refletiu sobre a experiência de planos diretores no Estado de São Paulo: O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Conforme apontou o estudo, desde a Lei Estadual n.º 9.842/1967 que há a obrigatoriedade de os municípios paulistas terem planos diretores, mas, de 107 municípios pesquisados, 78% não tinham ou já haviam abandonado seu Plano. Outra questão verificada é que a maioria dos municípios pesquisados elaborou seus planos diretores somente pela exigência legal. O

autor concluiu que uma das causas desse descrédito se relacionou ao fato de que os agentes públicos municipais não tinham sido conscientizados sobre a importância dos planos diretores e que a maioria deles fora elaborada por empresas ou órgãos estranhos à administração municipal, o que, segundo Braga (1995), acarretou dificuldades em suas implementações, tais como:

- a) o plano ter ficado interessante tecnicamente mas, não politicamente;
- b) o plano não ter ficado técnica e politicamente bom, por distanciar-se da realidade local;
- c) o plano ter-se tornado um *corpo estranho à Administração local*, que não participou da sua elaboração, não o considerou um instrumento legítimo e não teve interesse em sua implementação (BRAGA, 1995).

Conforme foi apontado pelo autor, algumas dificuldades para o cumprimento dos planos diretores referem-se à ausência de envolvimento da Administração municipal, que contratou uma consultoria para elaborar o plano diretor apenas pelo formalismo legal, temendo as restrições de direito; a formulação de um plano fora da realidade do Município ou excessivamente técnico e de difícil compreensão para os funcionários que o executam em seu cotidiano; as dificuldades financeiras; a ausência de gestão democrática; e privatismos que norteiam a Administração municipal (BRAGA, 1995).

Os apontamentos do autor são relevantes e atuais, uma vez que tem sido notória a elaboração de planos diretores por consultorias e, apesar de hoje haver a exigência de processos participativos, muitos planos ainda estão distantes das realidades locais. Algumas consultorias podem driblar a fiscalização social no processo de elaboração por meio de redações genéricas, descontextualizadas da realidade local e em nada aplicáveis, caso a sociedade civil não apresente o vigor necessário neste acompanhamento. Por outro lado, devem ser considerados outros motivos importantes que impedem que os planos deem certo, tais como os interesses privados, que sempre primam pela liberalidade da ocupação do solo e que por meio de práticas clientelistas burlam a lei.

Outra análise, intitulada *Dilemas do plano diretor*, elaborada por Villaça (1999), que também teve como referência os PDDIs de São Paulo, apontou alguns temas que também são bastante atuais. O autor assinala que os planos diretores englobavam temas que sequer eram da competência municipal e os transformavam numa õ[...] listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estaduais (VILLAÇA, 1999, p. 242). O autor também apontou problemas relacionados à inclusão de temas como õ[...] criação de empregos ou de renda mínima, em que o plano diretor não seria o lugar mais adequado (VILLAÇA, 1999, p. 242).

Para Villaça colocar no plano diretor tudo o que seria importante para o município, conforme era defendido por certas correntes, contribuiria para seu descrédito e inoperância, tirando-lhe sua objetividade e era õ[...] um dos mecanismo mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano (1999, p. 242-245).

Ainda sobre seu conteúdo, o autor aponta que a defesa de planos genéricos por parte da elite econômica brasileira teria a intenção de retirar deles a condição de aplicabilidade. Para ele, esta elite econômica [...] - no caso representada pelos interesses imobiliários - não quer saber de Plano Diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos problemas urbanos que ela prefere ignorar (VILLAÇA, 1999, p. 240). Para ele, o conteúdo do plano diretor deve refletir o que é da competência municipal, particularmente sobre assuntos atinentes à produção imobiliária, sendo

[...] nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o Plano Diretor, instrumentalizando-o no sentido de fazer com que o Poder Público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores. Contra essa orientação, os interesses imobiliários se insurgiram. (VILLAÇA, 1999, p. 245.)

Essa é uma questão fundamental do Estatuto, que instrumentaliza os municípios a criarem fundos provenientes de benfeitorias públicas, como é o caso da contribuição de melhoria, ou a outorga onerosa do direito de construir, que pode gerar recursos provenientes da maior utilização da infraestrutura por meio da verticalização urbana. Estes instrumentos podem ser eficientes na gestão social da valorização da terra, aos quais o setor imobiliário se opõe, buscando obter enriquecimento sem justa causa.

Maricato (2001) também apresenta algumas dificuldades acerca do planejamento urbano, quanto à implementação da função social da propriedade, à fiscalização do uso do solo, que considera um dos setores mais corruptos das gestões municipais e que deve proteger áreas ambientalmente frágeis e assegurar a oferta de moradias sociais. Uma dessas dificuldades, segundo a autora, está relacionada à impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e ocupa. Ou seja, há resistências e irregularidades, explícitas ou não, que escapam ao controle do poder público, como empreendimentos que estão localizados em áreas impróprias. Outra dificuldade apontada refere-se às pressões sofridas por aqueles que ocupam o poder público: Mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico e político influi sobre quando e como a lei se aplica (MARICATO, 2001, p. 51). Outro problema refere-se à ineficiência administrativa, sendo citado pela autora o setor de fiscalização:

De forma análoga, muitos planos de legislação urbanística e ambiental, bem intencionados e rigorosos, são elaborados e aprovados nos legislativos. Mas o controle urbanístico e ambiental, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que não raramente são: a) em pequeno número; b) desaparelhados; c) mal pagos; e d) de baixa escolaridade. (MARICATO, 2001, p. 56.)

A fragilidade de um setor de fiscalização pode estar relacionada a uma vontade política, isto é, gestores públicos que não se interessam pelo cumprimento da lei e enfraquecem segmentos que devem desempenhar essa função. Especialmente nos municípios de pequeno e médio porte, a essas dificuldades deve ser somada, ainda, a ausência de quadros técnicos, com capacidade de implementar as políticas públicas urbanas. Maricato afirma que muitos aspectos do planejamento urbano no Brasil apresentam características como:

[...] Funcionários, não tão públicos; o poder público privatizado; planos que são numerosos, mas que dormem nas gavetas, ou seja, planos sem planejamento; secretarias ou departamentos municipais de planejamento urbano (e que não são poucos os funcionários públicos dedicados a essa função em todo o Brasil) fazendo de conta que fazem planejamento, sem compromisso com a gestão e a fiscalização do uso do solo; enfim, planejadores que não planejam. (MARICATO, 2001, p. 56)

Observa-se também a descontinuidade de planos quando ocorrem mudanças de gestores públicos municipais. É comum prefeitos abandonarem planos construídos em gestões anteriores, simplesmente por não reconhecer o mérito de seu antecessor. Entretanto, na elaboração e na implementação dos planos diretores, o que se espera contrapor a essas práticas é a exigência legal de que todo o processo ocorra por meio de canais de participação democrática. O que mudou no processo de planejamento depois do Estatuto foi uma busca de politização dos planos diretores. O Estatuto da Cidade depende do plano diretor para dar aplicabilidade à função social da cidade. Ao passo que, para o plano diretor dar efetividade à função social da cidade, depende de sua politização, e Villaça aponta que:

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande o Poder do Atraso. (VILLAÇA, 1999, p. 247.)

Conselhos de política urbana, conferências e outros instrumentos de participação popular podem exercer a fiscalização social e exigir a implementação de planos diretores, além de reduzir as intervenções privatistas na máquina administrativa. Mas essa prática carece de uma mudança de cultura e, não apenas, na criação de novas instituições democráticas, requerendo a eliminação de comportamentos semelhantes ao *familismo amoral*, e o aprendizado da solidariedade social (BANFIELD *apud* REIS, 1995; PUTNAM, 2003).

A solidariedade social está relacionada a um *ethos* marcado por vínculos de confiança e reciprocidade entre os membros de uma comunidade. As relações de poder estão horizontalizadas pela presença de associações civis que atuam em defesa de interesses coletivos e do bem público e colaboram para o desenvolvimento de uma cultura cidadã. Em contraposição à solidariedade social, estão os vínculos sociais verticalizados, que Banfield chamou de *familismo amoral*, ao estudar uma cidadezinha do sul da Itália, denominada por ele de *Montegrano*. Banfield interpretou que a pobreza e o atraso de Montegrano decorriam, em grande parte, da ausência de vínculos comunitários que levassem às práticas coletivas pelo bem comum (BANFIELD *apud* REIS, 1995; PUTNAM, 2003). O *familismo amoral* presente no *ethos* público de Montegrano implicava em formas de comportamento em que qualquer solidariedade não ultrapassava os limites da família nuclear, e o interesse pelas coisas públicas ocorria somente a partir de um ganho pessoal decorrente de uma lógica privada.

Observa-se, que embora as normas contidas no Estatuto da Cidade possam ser instrumentalizadas através dos planos diretores e das demais legislações urbanas, práticas tradicionais de relações entre Estado e sociedade como o clientelismo, o

patrimonialismo e corporativismo, podem coexistir neste processo político, cujos obstáculos para a renovação são grandes.

Considerações finais

A histórica concentração de renda brasileira tem uma de suas mais fortes expressões na cidade e a urbanização brasileira tem a marca da exclusão social pela forma como os interesses privados prevaleceram no espaço urbano, apropriando-se deste como uma moeda valiosa, sem maiores regulações por parte do poder público. E passados 15 anos de Estatuto da Cidade, que balanço se pode fazer da mais importante lei que buscou romper com esta lógica privatista através de seu eixo: função social da cidade, regularização fundiária e gestão democrática? A aplicação do Estatuto depende do plano diretor e este tem remetido para legislações específicas parte substancial de sua aplicabilidade, postergando intencionalmente, por parte das elites, a possibilidade de uma reforma urbana. As ações ou omissões do poder público não refletem simplesmente um descaso, mas, um interesse em deixar que propriedade urbana não tenha limites ou que prevaleçam os interesses individuais daqueles que detêm o poder econômico, de forma liberal. Trata-se de uma das representações mais expressivas das relações sociais de produção capitalista e das acentuadas desigualdades de classes presentes nos países periféricos. Contudo, as forças sociais possuem instrumentos jurídicos criados pelo Estatuto da Cidade, com potencial modificar este quadro.

Referências

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes. 1997.

BRAGA, Roberto. Plano diretor municipal: três questões para discussão. In: **Caderno do departamento de Planejamento**. Presidente Prudente, SP, Unesp, v. 1, n. 1, ago. 1995, p. 15-20. Disponível em: <http://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**: Características da População e dos Domicílios: Resultados do universo. 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>>. Acesso em: 20 maio 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010** -sinopse do censo e resultados preliminares do universo. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/.../0000000402.pdf>. Acesso em: 20 maio 2011.

INSTITUTO PÓLIS et al. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e pelos cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2002.

KATZMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. In: **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 75, dez./abr. 2001.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. In: **Estudos Avançados**. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 out. 2010.

MARICATO, Erminia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, Anaclaudia.(orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Aliança de Cidades, 2010. Disponível em: <www.citiesalliance.org/ca/sites/.../CityStatuteofBrazil_Port_Ch1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. A cidade e o urbano. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

REIS, Elisa P. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do ãfamilismo amoralö de Banfield. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 29, ano X, p. 35ó48. out. 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. . Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz.(org.). **MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Fapesp, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2009.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p. 237-248. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2009.