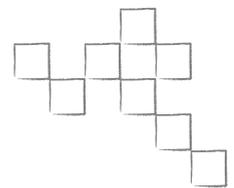


Cidade e seu Estatuto:  
10 anos de conquistas?

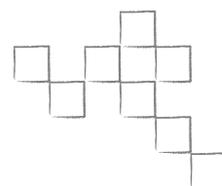




Cadernos Inesp 2011

#5

Cidade e seu Estatuto:  
10 anos de conquistas?



Linda Gondim  
Águeda Muniz  
Benny Schvarsberg  
Olinda Marques  
Telma de Souza



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

Instituto de Estudos e Pesquisas para o  
Desenvolvimento do Estado do Ceará

Editor Responsável  
Paulo Linhares

Conselho Editorial  
Antonio Carlos Coelho  
César Barreira  
Elisabete Jaguaribe  
Irllys Alencar Firmo Barreira  
Linda Maria de Pontes Gondim  
Paulo Sérgio Bessa Linhares  
Sidryão Alencar  
Tarcísio Haroldo Cavalcante Pequeno

Coordenação Editorial  
Lirian Mascarenhas  
Denise de Castro

Colaboração  
Nathália Sobral de Souza  
Sheyla Suely Rocha Araújo

Revisão  
Lucia Jacó  
Vânia Soares

Projeto Gráfico e Diagramação  
Denise de Castro

Ilustração da capa  
Napoleão Torquato

Digitação  
Carolina Molfese

Impressão Capa  
Gráfica Pouchain Ramos

Impressão  
i. Editora

Coordenação de Impressão  
Ernandes do Carmo

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento

---

Cadernos Inesp 2011 / Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - nº 5 (ago.2011) - Fortaleza: INESP, 2011.

94 p.  
Mensal  
ISSN 2236-1723

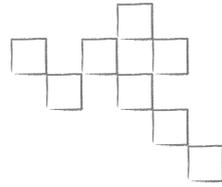
I. Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

---

Todos os direitos desta edição reservados ao

INESP  
Av. Desembargador Moreira, 2807  
Ed. Senador César Cals - 1º andar  
CEP 60170-900 – Fortaleza, CE – Brasil  
Tel.: (85) 3277.3701  
inesp@al.ce.gov.br

## Sumário



Apresentação .....07  
PAULO LINHARES

Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade..... 09  
LINDA GONDIM

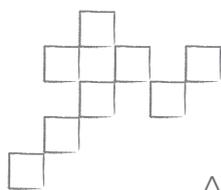
Renovação Urbana em Parceria com Iniciativa Privada.  
Uma Alternativa Possível?..... 35  
ÁGUEDA MUNIZ

Avanços e Dilemas após 10 anos do Estatuto da Cidade  
no Brasil: uma agenda de política urbana comprometida  
com o direito à cidade..... 63  
BENNY SCHVARSBERG

Projeto de Regularização Fundiária na Comunidade  
Planalto do Pici: apresentações e considerações ..... 77  
OLINDA MARQUES

Santos, passado, presente e futuro em harmonia ..... 89  
TELMA DE SOUZA



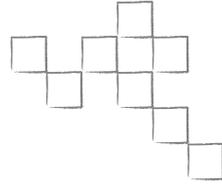


## Apresentação

As cidades brasileiras experimentaram intenso e desordenado crescimento a partir de meados do século passado. Na década de 1970, a população urbana já era majoritária, correspondendo a 55,9% da população total; no ano 2000, esse percentual elevou-se para 81,2%. Entretanto, a sociedade brasileira teve que esperar 25 anos para que fosse aprovada uma lei federal de desenvolvimento urbano: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10/7/2001), produto de um amplo movimento da sociedade civil pela reforma urbana, nos âmbitos jurídico, político e socioeconômico.

O Estatuto da Cidade regulamentou os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal, que consagraram a função social da propriedade urbana, vinculando-a às diretrizes do Plano Diretor, e estabeleceram novos instrumentos para a democratização do acesso à terra urbana. O objetivo deste Fórum de Ideias Inovadoras em Políticas Públicas é analisar avanços e limitações identificados no Estatuto, no que tange à sua contribuição para a alteração da ordem jurídica, especialmente, quanto à função social da propriedade; à democratização do planejamento e da gestão urbanos, particularmente, quanto à elaboração de planos diretores participativos; e à utilização dos instrumentos urbanísticos criados ou consolidados, tanto para a promoção do direito à moradia, quanto para a transformação do uso e da ocupação do solo urbano, em consonância com a função social da cidade.





# Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade

Linda Gondim

**Linda M. P. Gondim** Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Cornell, EUA, é Professora Associada da Universidade Federal do Ceará, vinculada ao Curso de Graduação em Ciências Sociais e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Coordena o Laboratório de Estudos da Cidade - UFC.

## Introdução

O crescimento das cidades brasileiras foi intenso e desordenado, sobretudo a partir de meados do século passado. Tanto é que, na década de 1970, a população urbana já correspondia a 55,9% da população total; no ano 2000, esse percentual elevava-se para 81,2% (ROLNIK, 2005). No entanto, passaram-se 25 anos entre a primeira proposta de uma lei federal de desenvolvimento urbano<sup>1</sup> e a aprovação do Estatuto

---

1 A primeira proposta de lei federal de Desenvolvimento Urbano foi elaborada pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), órgão que reunia representantes de diversos ministérios, sob a coordenação do Ministério do Interior. Para substituí-la na função de coordenar as ações do poder público no espaço urbano, foi criado, em 1979, o Conselho Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, também, vinculado ao Ministério do Interior.

da Cidade, em julho de 2011. A iniciativa pioneira não foi adiante devido a pressões de setores conservadores, favorecidas pela conjuntura política autoritária da época (RIBEIRO, 2003). Em 1983, o governo federal enviou ao congresso projeto de lei (PL-755), onde retomava propostas incluídas no anteprojeto de 1976. Mais uma vez, a iniciativa de regular o desenvolvimento urbano foi acusada de querer “acabar com o direito de propriedade no Brasil” (BASSUL, 2005, p. 101).

As discussões sobre o PL-755 arrastaram-se ao longo dos anos, chegando a coincidir com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, iniciados em fevereiro de 1987. Nessa ocasião, várias propostas foram apresentadas no sentido de incluir, na Carta Constitucional, um capítulo dedicado especificamente à questão urbana. Uma delas foi uma emenda popular apresentada por diversas entidades da sociedade civil, reunidas em amplo movimento pela reforma urbana (MNRU) (GRAZIA, 2002). A Emenda Popular da Reforma Urbana, que obteve 131 mil assinaturas, incorporou os princípios e vários instrumentos do projeto de lei do governo federal, ainda que cada uma dessas proposições legislativas desse destaque a um aspecto distinto – o projeto do governo, ao planejamento urbano; a Emenda da Reforma Urbana, à participação popular. (BASSUL, 2005; CARDOSO, 2003).

O capítulo dedicado ao Desenvolvimento Urbano incluído na Constituição Federal de 1988 é bastante sintético: dois artigos (art. 182 e 183), enquanto que a Emenda Popular continha 23 artigos. As diferenças, porém, não são meramente quantitativas, pois, a Carta Constitucional, ao determinar que as diretrizes gerais de política urbana fossem fixadas em lei específica, restringiu drasticamente a aplicação imediata dos princípios e instrumentos inspirados na Emenda Popular. Além disto, deixou a cargo dos planos diretores municipais a definição do que seria a função social da propriedade urbana, o que contribuiu para esvaziar ou, no mínimo, procrastinar a aplicação desse princípio, já que a experiência brasileira é marcada por planos que não são postos em prática (BASSUL, 2005; VILLAÇA, 2005).

O projeto de lei regulamentando os artigos 182 e 183 – que viria a ser o Estatuto da Cidade – tramitou durante quase 12 anos entre diversas comissões parlamentares e enfrentou pressões dos fortes in-

teresses contrários a uma ordem urbanística mais equitativa (BASSUL, 2005). Não por acaso, essa conflituosa tramitação ocorreu, justamente na década de 1990, quando a intervenção do Estado, especialmente as políticas sociais, perdiam espaço para o modelo neoliberal, que buscava o retorno do capitalismo desregulado, sob a hegemonia do capital financeiro. Neste contexto, grandes capitais internacionais passam a atuar no setor imobiliário e o planejamento urbano procura aproximar-se de um modelo empresarial, assumindo a forma de planos estratégicos para tornar as cidades “competitivas” (RIBEIRO, 2003).

Apesar de toda a celeuma em torno do projeto de lei do Estatuto, sua aprovação ocorreu quase por unanimidade, graças aos pontos convergentes nas visões dos principais polos oponentes no debate – os representantes do MNRU e o setor imobiliário – com destaque para a proposição de mecanismos de participação popular na gestão pública e a defesa do meio ambiente (BASSUL, 2005). As divergências manifestas durante as negociações sobre dispositivos relacionados à democratização do acesso ao solo urbanizado, como a desapropriação de imóveis construídos e desocupados, dissolveram-se nas afinidades sobre princípios gerais, deixando os conflitos para o momento de sua aplicação no contexto político e econômico das cidades.

Os embates político-ideológicos ocorridos durante a tramitação da Lei 10.257, sobretudo entre os defensores da reforma urbana e os representantes do setor imobiliário, dão uma ideia das dificuldades da implementação do diploma legal. Contudo, sua aprovação deve ser encarada como condição necessária, ainda que não suficiente, para transformações significativas nas cidades brasileiras. Essas transformações serão consideradas, neste artigo, sob três aspectos: consequências dos princípios e instrumentos da Lei nº 10.257 para a ordem jurídico-política; seus efeitos político-institucionais em termos de democratização do planejamento e da gestão urbanos; e a contribuição dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, em termos de políticas redistributivas relacionadas ao acesso à terra urbanizada e à moradia digna.

## O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-política

Os ganhos obtidos, com a aprovação do Estatuto da Cidade em termos de transformações na ordem jurídico-política, devem ser considerados do ponto de vista do papel do ordenamento jurídico no processo de crescimento urbano ocorrido no Brasil, onde a prevalência de uma concepção privatista de propriedade imobiliária favoreceu, sobretudo, o uso especulativo da terra e a expansão desordenada das cidades. A legislação urbanística excludente e elitista teve papel de relevo nesse quadro, pois, acabou encarecendo o preço da terra nas áreas urbanizadas, cuja ocupação é controlada pelos interesses, muitas vezes, especulativos, do mercado imobiliário formal, ao qual os pobres não têm condições de ter acesso (MARICATO, 1996). A esses restou a ocupação de áreas inadequadas para construção, seja pela fragilidade ambiental, seja por impedimentos da legislação urbanística. Assim, a “cidade legal” cresceu paralelamente à “cidade ilegal”, marcada pela grande incidência de irregularidade urbanística e fundiária – favelas e ocupações de áreas loteadas na periferia<sup>2</sup>. Não se trata de uma simples oposição entre áreas que seguem as normas e outras que não as seguem, como mostra Edésio Fernandes (2001, p. 27):

[...] a divisão aparente, ou o pretense muro invisível entre as “cidades legais” e as “cidades ilegais”, mais se aproxima de uma rede intrincada na qual há relações contraditórias entre regras oficiais e não oficiais e entre mercados imobiliários urbanos formais e informais.

Nesse quadro de exclusões e contradições, legisladores e operadores do direito não são apenas agentes da legalidade em favor do bem público, pois atuam como aliados ou oponentes dos “parceiros do jogo urbano”, ou seja, gestores, mercado imobiliário e diferentes grupos sociais que consomem o espaço urbano (FERNANDES, 2005; SANTOS, 1988). A tendência vigente entre os estudiosos da questão urbana, porém, tem sido considerar o direito e seus operadores apenas em uma dimensão instrumental: ou seriam parte de uma estrutura téc-

2 Alfonsín (2002, p. 159), em trabalho publicado logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, estima que nas áreas urbanas, entre 30% e 50% das famílias “moram irregularmente”.

nico-burocrática que se situaria “acima” de interesses particulares, ou meros instrumentos de decisões tomadas por outros agentes políticos e econômicos. Entretanto, a lei, que nunca é neutra, constitui uma das arenas onde ocorre o jogo sociopolítico que condiciona a produção social da cidade, sendo a transformação da ordem jurídica fator relevante para modificar as regras desse jogo. (FERNANDES, 2001; 2005).

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases para um novo ordenamento jurídico-político no que tange ao planejamento e à gestão das cidades. Um ponto a destacar é a centralidade conferida à função social da propriedade urbana: embora esse princípio estivesse presente desde a Constituição de 1936, tinha limitado valor operativo para o ordenamento das cidades, visto que a concepção liberal (individualista) do direito de propriedade, presente no Código Civil de 1916, prevalecia sobre as relações sociais e urbanísticas subjacentes àquele direito (FERNANDES, 2001). Tanto que se admitiam apenas restrições advindas da legislação de uso e ocupação do solo (zoneamento, normas para o parcelamento e as construções, etc.), ou desapropriações mediante prévia e justa compensação financeira.

Os dispositivos constitucionais de 1988 alteraram substancialmente esse quadro, conferindo papel preponderante ao Poder Público, na medida em que lhe atribuíram a competência de definir, no plano diretor, as condições em que a propriedade urbana cumpre sua função social. Malgrado as restrições feitas aos planos diretores, referidas anteriormente, há que reconhecer os efeitos potenciais da medida para o sistema decisório relativo à propriedade urbana, pois essa não fica mais restrita ao direito civil, podendo ser tratada como matéria de direito urbanístico (SUNDFELD, 2002). Não por acaso, o texto constitucional, em seu artigo 24, reconheceu explicitamente esse ramo do direito, ao atribuir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente de legislar sobre ele (BRASIL, 1988).

Contudo, a exigência de uma lei para regulamentar os artigos 182 e 183 postergou a sua aplicação, enquanto que a ausência de uma definição para a função social da propriedade enfraqueceu esse princípio,

pelo esvaziamento do seu conteúdo<sup>3</sup>. A Lei nº 10.257 viria a superar, em parte, essas limitações, contribuindo decisivamente para introduzir uma nova ordem jurídico-política nas cidades brasileiras. Na feliz definição de Raquel Rolnik, o Estatuto da Cidade é a chave que permite a abertura da caixa de ferramentas que ele mesmo traz (apud BASSUL, 2002). Assim, viabiliza, do ponto de vista jurídico, político, institucional e urbanístico, os princípios e instrumentos definidos na Constituição de 1988 e lhes acrescenta outros, no sentido de garantir a função social da cidade e a democratização do planejamento e da gestão urbanas.

## O Estatuto da Cidade e a democratização do planejamento e da gestão urbanas

### Ferramentas para a participação popular

O Estatuto da Cidade traz em si ferramentas para viabilizar a participação popular nos três Poderes. No Executivo, prevê a “gestão orçamentária participativa” (art. 4, inciso III, alínea f), a criação de “órgãos colegiados de política urbana” (art. 43, I) e a obrigação de publicizar amplamente informações, inclusive por meio de debates e audiências públicas, no que se refere à elaboração e implementação do plano diretor (art. 40, incisos I, II e III) (BRASIL, 2001). Tal obrigação estende-se à esfera legislativa, a qual deverá recepcionar projetos de lei de iniciativa popular (art. 43, inciso IV). Na esfera do Poder Judiciário, o Estatuto da Cidade incluiu a ordem urbanística como interesse difuso, possibilitando a iniciativa de ações civis públicas nessa matéria, inclusive por entidades da sociedade civil<sup>4</sup>.

Na nova ordem jurídico-política em que se efetiva o processo de

3 Esse esvaziamento foi apontado em avaliação dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, onde se constatou que [...] “praticamente qualquer uso ou forma de apropriação do espaço urbano [...] [foi] definido como coerente com o cumprimento da função social da propriedade, desde que atenda ao ordenamento territorial definido no Plano” (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 60).

4 Podem propor ações civis o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as empresas públicas, as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações com pelo menos um ano de existência.

planejamento urbano, destaca-se a possibilidade de sanções para assegurar o cumprimento das normas relativas à participação popular e à utilização dos instrumentos de planejamento urbano. Assim, de acordo com o art. 52, VI da Lei nº 10.257, incorre em improbidade administrativa o Prefeito que não garantir a realização de procedimentos participativos na elaboração do Plano Diretor, previstos no art. 40, § 4º da referida lei (realização de audiências públicas e debates com a população, publicização das informações produzidas e garantia do seu acesso). A mesma penalidade está prevista para ações do Executivo Municipal promovidas em desacordo com o uso adequado dos instrumentos urbanísticos previstos, como, por exemplo, “adquirir imóvel objeto de direito de preempção [...] pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado” (art. 52, VIII) (BRASIL. 2001).

Há que se acrescentar que o Estatuto da Cidade fomentou a institucionalização em nível nacional da formulação participativa de políticas urbanas mais equitativas, por meio do Ministério das Cidades (MC), criado em 2003. Pela primeira vez, colocava-se a possibilidade de ação integrada do governo federal nas áreas de habitação, inclusive, políticas territoriais e fundiárias<sup>5</sup>; saneamento ambiental; transporte e mobilidade urbana. Essa ação é tanto mais importante quando se considera que a par da ordem jurídica e do processo político, cabe à gestão urbana fazer com que os ganhos advindos do Estatuto das Cidades sejam maiores do que as perdas (FERNANDES, 2005).

Outro significativo avanço institucional foi a criação do Conselho Nacional de Cidades<sup>6</sup>, ocorrida na Primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003. A própria Conferência expressou intensa mobilização social em torno da reforma urbana, como indica a participação de

5 No que concerne à habitação, sua gestão sofreu grande descontinuidade, sendo atribuída a seis órgãos diferentes, num período de 17 anos: ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, de 1985 a 1987; ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, de 1987 a 1988; ao Ministério do Bem-Estar Social, de 1988 a 1990; deste último ano até 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, à Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (SANTOS Jr., 2007, p. 296).

6 O Conselho Nacional das Cidades, de caráter deliberativo, é constituído por 86 membros, dos quais 49 são representantes de organizações da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, ONGs, instituições acadêmicas e setor empresarial) e 37 representam o Poder Público federal, estadual e municipal.

representantes de mais de 3.000 municípios e de todos os 27 estados. Tal participação chegou mesmo a surpreender, devido ao prazo exíguo entre a data de realização da Conferência Nacional, marcada para outubro de 2003, e a convocação, feita pelo presidente Lula em abril daquele ano, para que os municípios, e em seguida os estados, realizassem previamente suas respectivas conferências. (FERNANDES, 2010). Entre 2003 e 2010, foram realizadas quatro Conferências Nacionais.

No ano de 2005, registrou-se uma inflexão no tratamento político-institucional da questão urbana: o primeiro titular do Ministério das Cidades, Olívio Dutra, político fortemente identificado com o ideário da reforma urbana, foi substituído por Marcio Fortes, do conservador e populista Partido Progressista, integrante da “base aliada” do governo Lula. Em 2007, o processo de mudança completou-se, com a substituição de todos os Secretários Executivos do MC, exceto o de Habitação. Com isso, ocorreu o enfraquecimento do papel do Ministério no desenvolvimento urbano planejado, o que se acentuou com o lançamento, em 2009, do programa Minha Casa, Minha Vida, concebido sem articulação com o Plano Nacional de Habitação. (BONDUKI, 2010). Ao contrário desse, o MCMV priorizou a oferta de unidades habitacionais para incrementar a construção civil, desconsiderando possíveis efeitos que o aporte de vultosos recursos poderia trazer para a valorização especulativa da terra urbana<sup>7</sup>.

## Uma ferramenta chamada Plano Diretor Participativo

Uma das principais ações do MC foi a Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, realizada entre setembro de 2004 e outubro de 2006. Nesse último ano, esgotava-se o prazo, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, para elaboração de planos diretores pelos 1.693 municí-

7 Os recursos para habitação durante o governo Lula passaram de cinco bilhões para cerca de 50 bilhões de reais entre 2004 e 2009, configurando um incremento de 900% (BONDUKI, 2010).

pios que tinham obrigação de fazê-lo<sup>8</sup>. A Campanha incluiu o aporte de recursos financeiros para 550 municípios, a realização de um seminário nacional, a execução descentralizada de atividades de capacitação e a organização de um banco de experiências e uma rede virtual para distribuir informações sobre essas e outros temas pertinentes (ROLNIK, 2008). Incluiu também a elaboração de vasto material (cartilhas, folders, vídeos, cursos etc.) para orientar os técnicos e outros agentes do processo de planejamento, de modo a evitar as armadilhas do modelo tecnocrático que prevalecera na experiência brasileira. O conteúdo da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo foi pautado por três eixos convergentes com os princípios do Estatuto da Cidade: “inclusão territorial”, significando a garantia do acesso à terra urbanizada e à posse dos imóveis situados em assentamentos irregulares de baixa renda; “justiça territorial”, mediante uma distribuição mais equitativa dos ônus e dos benefícios da urbanização; e gestão urbana participativa (ROLNIK, 2008, p. 40).

Em termos quantitativos, os resultados da Campanha são impressionantes: em 2009, 1.433 municípios com população superior a 20 mil habitantes tinham planos diretores, ou seja, 87% do total de 1.644 (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Até que ponto, porém, esses planos merecem ser considerados como “participativos”? Essa questão não pode ser respondida de forma definitiva, pois não existe ainda uma avaliação qualitativa abrangente dessas experiências. Entretanto, evidências de uma resposta negativa podem ser encontradas na análise de 27 casos, a qual integra ampla pesquisa patrocinada pelo MC sobre os planos diretores realizados após o Estatuto da Cidade (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Assim, ainda que tenha ocorrido a criação de órgãos colegiados na maioria dos municípios estudados, estes são limitados, em geral, a uma função consultiva, ou têm que dividir suas atribuições com conselhos setoriais (habitação, transporte, saneamento etc.) – o que pode fragmentar a participação, enfraquecendo-a (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Mais grave do que esse aspecto institu-

8 Municípios onde existam cidades: com população superior a 20 mil pessoas; integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e áreas de especial interesse turístico; localizadas “na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental”; e onde o Poder Público municipal queira fazer uso dos instrumentos previstos no artigo 182, § 4.º da Constituição Federal (art. 41 do Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

cional são as dificuldades de se constituírem pactos socioterritoriais nos municípios, os quais dependeriam de mecanismos de mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais – os quais, quando existem, têm duração bem mais limitada do que requer um processo continuado de planejamento e gestão democráticos (SANTOS, 2011).

Apesar das limitações dos planos diretores, pode-se identificar, nos processos participativos e nos embates políticos que marcaram a sua elaboração, oportunidades de aprendizagem pelos atores comprometidos com a efetivação do direito à cidade, no sentido de capacitá-los para uma melhor atuação política e técnica. Tratam-se de “[...] aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver novos processos de apropriação, pelos seres humanos, do espaço e da sua temporalidade” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 55). Para Santos Jr. (2007, p. 301), a dimensão institucional não pode ser considerada isoladamente das contradições e lutas cotidianas, já que uma parte das lideranças que atua em espaços institucionais como os conselhos das cidades e outros foruns participativos, também, participa de ações diretas para democratizar o acesso à cidade. Nesse sentido, o autor registra os avanços ocorridos na organização popular, decorrentes da continuidade, formação e expansão de redes e fóruns em âmbito nacional e mesmo mundial: Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associações de Moradores, Frente Nacional de Saneamento Ambiental e Coordenação dos Movimentos Sociais, Fórum Social Mundial e *Habitat International Coalition*. A criação de redes de organizações e movimentos sociais, a exemplo do que ocorreu com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), pode significar a formação de “[...] um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo” (SANTOS JR., 2007, p. 300).

Destaque-se que, a partir da aprovação do Estatuto das Cidades, multiplicaram-se as experiências de capacitação, especialmente, nos estados e municípios, não apenas de técnicos do setor público, mas, também de ONG e líderes comunitários, relacionadas à elaboração de planos diretores e planos de habitação de interesse social. Ainda que a qualidade da participação desses atores no processo decisório tenha variado bastante, sendo em geral limitada, não se deve subestimar a

importância de sua mobilização e da formação técnica e política obtida nos processos. Outro aspecto não desprezível é a intensa produção e disseminação de informações sobre a realidade municipal, sobre o planejamento e a gestão democráticos, sobre os instrumentos do direito urbanístico e o próprio Estatuto das Cidades.

## Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para o controle da expansão urbana e para o acesso à habitação e à terra urbanizada

Ao condicionar o direito de propriedade à sua função social e ao separá-lo do direito de construir, o Estatuto da Cidade fez com que o planejamento urbano deixasse de ter uma função meramente regulatória, podendo ensejar políticas habitacionais mais equitativas e exercer o papel de indutor da ocupação urbana. Em relação às políticas habitacionais, a lei federal incluiu instrumentos que facilitam a regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais. Entre esses, destacam-se a usucapião urbana coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão do direito real de uso. O primeiro desses instrumentos tornou possível regularizar a situação de posse em favelas, onde a ocupação densa e desordenada torna difícil, senão impossível, a demarcação de propriedades individuais. Já a concessão de uso para fins de moradia e a concessão do direito real de uso são instrumentos que possibilitam a regularização de favelas situadas em imóveis públicos<sup>9</sup>. Do ponto de vista da regularização urbanística, um dos instrumentos fundamentais são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, instituto que admite parâmetros diferenciados de uso e ocupação do solo em áreas onde se localizam assentamentos irregulares, ou naquelas destinadas à habitação de interesse social. Podem ser estabelecidas ZEIS, também, para áreas não ocupadas ou que apresentem imóveis não utilizados ou subutilizados, como será visto adiante.

9 Os artigos do Estatuto da Cidade relativos à regularização fundiária em imóveis públicos foram vetados pelo Executivo, mas, logo em seguida, a Medida Provisória nº 2.220, de 04/9/2001 aprovou, com modificações, a concessão especial para fins de moradia como instrumento para permitir essa regularização. Ver, a respeito, Alfonsín, 2002.

Outros instrumentos afetos à intervenção do Poder Público municipal no direcionamento e na qualidade da ocupação do solo podem ser utilizados devido à regulamentação, pela Lei 10.257, do artigo 182 de Constituição Federal. É o caso da exigência de parcelamento, edificação e utilização de imóveis vazios ou subutilizados, seguida, em caso de descumprimento, da cobrança de IPTU progressivo no tempo e da imposição da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. A atuação indutora da Prefeitura Municipal pode se efetivar, também, pela utilização do: direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa e transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e Zonas Especiais de Interesse Social. Não há espaço, aqui, para analisar esses instrumentos *de per se*, o que, inclusive, já feito por diversos juristas, urbanistas e planejadores urbanos (DALLARI; FERRAZ, 2002; MATTOS, 2002; OSÓRIO, 2002; ROLNIK, 2005 et al.; SAULE Jr., 2004). Considerou-se pertinente concentrar a discussão em torno de um deles, as ZEIS, o que se justifica pelo potencial que esse instituto apresenta para viabilizar o acesso à cidade legal, seja por meio da regularização urbanística, seja pela ampliação da oferta de terrenos urbanizados para a habitação popular. Nesse sentido, trata-se de um dispositivo que pode fazer com que o Estatuto da Cidade ultrapasse os marcos das políticas públicas regulatórias e distributivas, contribuindo para intervenções urbanas de caráter redistributivo.

## As ZEIS como instrumento de políticas públicas distributivas e redistributivas

Na avaliação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a distinção entre políticas públicas distributivas e redistributivas é relevante porque permite inferir dificuldades maiores ou menores na implementação da lei. Dada uma situação inicial de desigualdade de renda, qualquer incremento de valor pode ser repartido de forma igual entre os grupos sociais (distributividade), ou de forma a reduzir a desigualdade (redistributividade)<sup>10</sup>. Esta, ao contrário da distributividade, implica uma situação do tipo “jogo de soma zero”: alguém só pode ganhar

---

10 A repartição do incremento também pode aumentar a desigualdade. Neste caso, tem-se um efeito de regressividade.

se outro perder, o que remete a uma provável disputa ou conflito por recursos relativamente escassos.

No Brasil, a concentração da renda monetária nos extratos superiores tem recebido mais atenção do que a desigual apropriação, por esses extratos, da renda advinda de acréscimos relativos à valorização da propriedade imobiliária nas cidades, em decorrência de investimentos públicos ou privados. Também ocorrem efeitos regressivos, devido ao acesso diferenciado aos bens e serviços urbanos decorrentes desses investimentos (habitação, transporte, saneamento básico, equipamentos de educação, saúde e lazer, etc.). Como o solo urbano é um bem irreproduzível, sua ocupação é inerentemente diferenciada, e tende a se tornar, profundamente, desigual em decorrência da concentração espacial de investimentos em infraestrutura, serviços e equipamentos necessários a uma boa qualidade de vida nas cidades (HARVEY, 1975). Em consequência, a apropriação dos benefícios (e malefícios) das ações do Estado, principal provedor de bens e serviços urbanos, assume particular importância para a renda real dos diferentes grupos sociais que vivem nas cidades (VETTER; MASSENA, 1982).

Os assentamentos irregulares, principal forma de moradia da população de baixa renda, tipificam a reprodução da iniquidade que marca o espaço urbano. A condição de ilegalidade fundiária e urbanística gera uma espécie de subcidadania, baseada num ciclo vicioso: esses assentamentos localizam-se em terras não valorizadas no mercado imobiliário, devido à falta de infraestrutura e serviços básicos e às restrições legais para a sua ocupação (impedimentos decorrentes de problemas ambientais, loteamentos realizados sem a autorização do poder público, etc.). E a irregularidade fundiária e urbanística, a par do reduzido poder de pressão dos moradores, leva à escassez de investimentos públicos para dar condições de habitabilidade a essas áreas. Em contrapartida, a cidade legal, onde vivem os grupos de maior renda e poder de barganha, cada vez mais concentra os benefícios da urbanização, garantindo boas condições de vida (renda real) e ganhos no valor da propriedade imobiliária (renda monetária). A injustiça social é reforçada por programas de remoção de favelas ou revitalização urbana, que acarretam a expulsão dos grupos de baixa renda que vivem nas

proximidades ou dentro de áreas mais bem aquinhoadas em termos urbanísticos. O estabelecimento de ZEIS, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, pode ser uma estratégia para romper o círculo vicioso que prejudica a função social da propriedade e retira dos pobres o direito constitucional à habitação digna.

Segundo definição mais recente, contida na Lei Federal nº 11.977 de 2009 – na qual se encontram as normas relativas ao *Programa Minha Casa, Minha Vida* – as Zonas Especiais de Interesse Social constituem

parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, V). (apud ANCONA, 2011).

As regras a que se refere a lei federal dizem respeito aos padrões mais condizentes com a realidade urbanística dos assentamentos informais de baixa renda do que aquelas estabelecidos para a “cidade formal”, em termos de percentuais de áreas livres ou destinados ao sistema viário e aos equipamentos comunitários; tamanho mínimo do lote; taxa de ocupação; coeficiente de aproveitamento do terreno; etc.

O tipo mais comum de ZEIS (geralmente denominada de ZEIS 1) abrange áreas ocupadas por assentamentos irregulares, que abrigam população de baixa renda, incluindo favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais. O outro tipo de ZEIS (chamado, em geral, ZEIS de vazios, ou ZEIS 2) é constituído por áreas onde haja terrenos, glebas e edificações vazios ou subutilizados. Ambos os tipos têm como objetivo ampliar quantitativa e qualitativamente a oferta de moradia popular, mas podem ser considerados como diferentes estratégias para a mesma finalidade. No caso da ZEIS 1, trata-se de um enfoque “curativo”, isto é, destinado a dar solução a uma situação já existente, mediante a regularização urbanística e fundiária de assentamentos irregulares precários, de modo a garantir a permanência dos moradores no local, em condições dignas. Já as ZEIS de vazios visam a ampliar a oferta de habitação de interesse social em áreas não utilizadas ou subutilizadas, mas dotadas de boas ou razoáveis condições de transporte público, infraestrutura e equipamentos urbanos. Neste caso, o enfoque

é pró-ativo, pois se almeja disponibilizar terrenos para a construção de moradias adequadas e acessíveis aos pobres, de modo a evitar o crescimento ou a formação de assentamentos irregulares.

As primeiras experiências de criação de zonas especiais contemplaram apenas ZEIS tipo 1, sendo fruto de reivindicações de movimentos sociais urbanos em Recife (1983) e Belo Horizonte (1985). Tais experiências, anteriores ao Estatuto da Cidade, tiveram como marco jurídico a Lei Federal nº 6.766, de 1979, que permitia a flexibilização dos padrões urbanísticos em casos específicos, como urbanização de favelas ou conjuntos habitacionais de interesse social. Somente 20 anos mais tarde, com a aprovação da Lei nº 9.785/99, o conceito de ZEIS seria incorporado à legislação federal, que estabeleceu a possibilidade de reduzir as exigências relativas à infraestrutura em “parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social – ZHIS” (apud ANCONA, 2011, s.p.). No caso de Recife, a regulamentação das ZEIS ocorreu em 1987, mediante a *lei dos Planos de Regularização das ZEIS – PREZEIS*, a qual se transformou em referência nacional, no que diz respeito aos instrumentos de regularização fundiária – “concessão gratuita do direito real de uso e da assessoria técnica para as ações de usucapião” – e ao “modelo de participação da população, por meio da criação, em cada favela, de uma Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL)” (ANCONA, 2011, s.p.).

As ZEIS de vazios urbanos encontraram maior resistência, tanto que a primeira experiência bem-sucedida nesse sentido só viria a ocorrer em 1996, no Município de Diadema. Neste caso, a existência de um forte movimento popular, aliado a uma administração municipal comprometida com os ideais da reforma urbana, viabilizaram a aprovação de uma lei de uso do solo que determinava a destinação de 80% da área dos terrenos para habitação de interesse social, em Áreas de Especial Interesse Social 1 (ANCONA, 2011).

Pode-se considerar que as ZEIS destinadas à regularização fundiária e urbanística são parte de uma política habitacional distributiva, pois visam à universalização do acesso a benefícios já concedidos aos moradores da “cidade legal”. Já as ZEIS de vazios têm características redistributivas, pois implicam a alteração dos padrões urbanísticos de modo a destinar para a habitação de interesse social áreas antes reti-

das para valorização futura, ou destinadas à ocupação por grupos de renda média e alta. Não por acaso, a utilização deste tipo de ZEIS nos planos diretores aprovados depois do Estatuto da Cidade tem sido bem menor do que as ZEIS do tipo 1, pois implicam em conflitos de interesses entre os diferentes grupos sociais em disputa pelo espaço urbano. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011; FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Quanto à utilização da ZEIS como instrumento de regularização fundiária (ZEIS tipo 1), seu papel, em termos distributivos, pode ser comprometido na medida em que a aceitação de padrões diferenciados de urbanização para certas partes da cidade traz, em si, o risco de consagrar um padrão segregacionista de ocupação do espaço urbano. Nas palavras de Luciana Correa do Lago (2004, p. 33), “as ZEIS institucionalizam os ‘mínimos’ de bem-estar produzidos pela espoliação urbana, legitimando esses parâmetros dentro e fora dos territórios regularizados”. Pode-se contra-argumentar que esta crítica pressupõe uma realidade imutável, excluindo, de saída, uma estratégia de melhorias graduais em favor dos grupos de baixa renda, cujo sucesso irá depender da articulação e mobilização política desses grupos e seus aliados.

De qualquer forma, a inclusão de ZEIS na maioria dos novos planos diretores indica o reconhecimento de que os pobres, particularmente, os moradores de assentamentos precários, têm direito à habitação regularizada em termos legais e urbanísticos, com acesso a serviços e equipamentos urbanos (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 75). Tal reconhecimento é tanto mais relevante quando se considera que há 40 anos ou menos, a remoção de favelas era a política pública predominante, fazendo com que, em muitos casos, a habitação popular se transformasse num caso de polícia. A regularização de assentamentos de baixa renda tinha, quando muito, o *status* de um programa piloto ou ponto da plataforma política de movimentos sociais (SANTOS, 1983). Contudo, entendia-se como a mera obtenção da garantia de posse da terra, a regularização fundiária está longe de ser suficiente para assegurar o direito à habitação. Como mostram Ferreira e Motisuke (2007), referindo-se à experiência de Diadema, a regularização fundiária não evita a permanência ou formação de bairros com tipologia construtiva e padrões urbanísticos tão precários quanto os de favelas e loteamentos periféricos.

A efetivação da ZEIS de vazios, por sua vez, deve ser articulada a outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de modo a estabelecer incentivos e sanções para a compatibilização entre os interesses dos proprietários dos imóveis incluídos e o cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, as áreas consideradas ZEIS 2 no plano diretor devem receber preferência quando se trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), bem como, da aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Como medidas incentivadoras, cita-se: a transferência do potencial de uso, que autoriza o proprietário que doar ao poder público seu imóvel a vender o respectivo potencial construtivo, ao qual pode ser adicionado um bônus; a operação urbana consorciada, que possibilita a desapropriação do imóvel em ZEIS, mediante pagamento em Certificado de Potencial Construtivo Adicional (art. 34 do Estatuto da Cidade); o consórcio imobiliário, destinado a viabilizar planos de urbanização ou edificação em áreas que o proprietário transfere para o poder público municipal, recebendo em troca, após as obras, imóveis urbanizados ou edificados; a outorga onerosa do direito de construir, fundamentada na separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, e que permite alterações, dentro de limites máximos, de parâmetros urbanísticos em áreas estabelecidas pelo plano diretor, mediante contrapartidas (terrenos, obras, recursos monetários), a serem utilizadas em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, instalação de equipamentos comunitários, áreas de interesse ambiental e de proteção ao patrimônio histórico) (ANCONA, 2011; ROLNIK, 2005). Outro instrumento que se articula positivamente com as ZEIS de vazios é o direito de preempção, que estabelece a preferência de compra pelo Poder Público dos imóveis situados nelas. Ressalte-se que os dispositivos relativos a esses instrumentos são, suficientemente, amplos para permitir o seu uso para outras finalidades, além da habitação popular. Assim, o direito de preempção pode ser utilizado para adquirir imóveis necessários ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana (Estatuto da Cidade, art. 26, Inciso IV), o que confere ampla flexibilidade à sua destinação.

## As dificuldades para “abrir a caixa de ferramentas”

Ainda não foram feitas avaliações abrangentes, sistemáticas e rigorosas sobre a aplicação dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, os resultados de pesquisa nacional sobre os Planos Diretores elaborados após a aprovação da Lei 10.257 (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011) fornecem indicações a esse respeito, ainda que não contenham elementos para avaliar os resultados da utilização daquelas ferramentas – o que, de resto, só poderá ser feito no futuro, quando transcorrer um período de tempo razoável após a regulamentação de cada instrumento. Esta observação é tanto mais pertinente quando se constata que a grande maioria dos planos diretores remete para legislação posterior a regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente, daqueles que podem induzir os usos e a ocupação urbanos. As ZEIS são um caso em pauta: embora tenham sido adotadas em 81% dos municípios pesquisados, sua efetividade ficou comprometida, pois sua localização foi definida em menos da metade desses municípios (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011).

Outro aspecto importante, geralmente, omitido dos planos diretores, foi a definição do que seriam “imóveis subutilizados ou não utilizados” – essencial para a aplicação do PUEC e seus desdobramentos. Nesse aspecto, o Estatuto da Cidade não apresentou critérios para nortear os municípios, os quais, por sua vez, remeteram a questão para legislação posterior, ao invés de tratá-la nos respectivos planos diretores. Como lembra Rodrigues (2004), demarcar glebas vazias ou edifícios de grandes dimensões, como fábricas ou galpões desativados, não é tão problemático; os problemas maiores surgem quando se tenta identificar os imóveis vazios em casos de glebas ou edifícios parcialmente, ocupados. Um exemplo desta dificuldade é a delimitação de ZEIS em áreas providas de infraestrutura, geralmente, próximas ao centro. Um estacionamento, por exemplo, contaria como subutilização? (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Além da definição clara de critérios, a demarcação de ZEIS de vazios vai depender da qualidade dos cadastros existentes e de pesquisa de campo – e, conseqüentemente, da capacidade técnica e do empenho dos governos municipais (RODRIGUES, 2004). As carências de ordem

técnica e administrativa enfrentadas pelos municípios brasileiros<sup>11</sup> combinam-se com os riscos políticos da decisão de se remeter para legislação posterior o estabelecimento do marco regulatório dos instrumentos de democratização do acesso à terra urbana. Tais instrumentos podem mesmo ser esvaziados em seu papel redistributivo, uma vez que não é explícita a obrigatoriedade da participação popular na feitura das leis que regulamentam dispositivos do plano diretor (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Afinal, a própria história do Estatuto da Cidade mostra que a regulamentação dos meios de intervenção do Estado no mercado de terras urbanas sempre enfrentou dificuldades políticas, sobretudo quando podem ter consequências redistributivas. Afinal, mudanças no sentido de uma apropriação mais equitativa do espaço urbano significam perdas para grupos que se beneficiam do *status quo*, a fim de que os grupos, historicamente, excluídos dos benefícios da urbanização, possam ter ganhos (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011).

Um ponto a destacar é que a definição do marco regulatório para a aplicação dos instrumentos incluídos nos planos diretores pós-Estatuto das Cidades está ocorrendo ou ocorrerá num período de implementação de grandes programas de investimentos em infraestrutura e habitação: o *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, iniciado em 2007; e o *Minha Casa, Minha Vida – PMCMV*, iniciado em 2009, já mencionado. Num contexto de disponibilidade de vultosos recursos públicos e disputas pela terra urbana, é provável que haja a intensificação de conflitos fundiários urbanos (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Em várias capitais, serão maiores as dificuldades para que esses conflitos resultem em ganhos para os excluídos do direito à cidade, caso seja conferida prioridade às grandes obras de infraestrutura e equipamentos turísticos relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Há, também, que se questionar as condições para o funcionamento de mecanismos de controle social da aplicação desses recursos, considerando-se as frequentes denúncias de clientelismo e corrupção nos três níveis de governo.

---

11 Não se trata, aqui, apenas dos municípios de pequeno porte; Fortaleza, por exemplo, não dispõe de um órgão técnico permanente dedicado à coleta e sistematização de informações básicas ao planejamento municipal.

## Considerações finais

A aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco jurídico-político para o desenvolvimento urbano no Brasil, tendo como núcleo a superação do paradigma civilista para o tratamento da propriedade imobiliária urbana. Do ponto de vista político e institucional, a efetividade da Lei nº 10.257 foi propiciada pela criação do Ministério das Cidades, que teve atuação intensa no financiamento e na assistência técnica para a elaboração de planos diretores, de acordo com o novo modelo participativo. Entretanto, seu papel no planejamento do desenvolvimento urbano foi enfraquecido devido à drástica mudança efetivada na cúpula ministerial em 2005, que beneficiou os interesses de um partido conservador e populista. Quanto aos planos diretores pós-EC, uma avaliação divulgada em 2011 identificou muitas limitações nos processos participativos. Mesmo assim, os embates políticos que marcaram esses processos constituíram oportunidades de aprendizagem pelos atores comprometidos com a efetivação do direito à cidade, no sentido de capacitá-los para uma melhor atuação política e técnica.

Quanto à aplicação dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade, após dez anos da nova ordem jurídica, não há muito que celebrar quanto à transformação das cidades em espaços de justiça territorial e sustentabilidade ambiental.

Ainda que se possa comemorar a inclusão de ZEIS nos planos diretores, a predominância daquelas destinadas à regularização fundiária sobre as ZEIS de vazios pode comprometer, seriamente, o uso do instrumento para fins redistributivos. Particularmente, problemática foi a opção, que prevaleceu nos planos diretores, de deixar a demarcação dessas zonas para uma legislação posterior, cuja elaboração não está sujeita à exigência de participação popular.

Recorrendo à metáfora de Edésio Fernandes (2005), pode-se dizer que o jogo urbano continua, agora com regras mais claras e oferecendo mais oportunidades de ganhos para os participantes outrora excluídos da definição dos seus rumos; mas o marco jurídico, por si só, não opera transformações na ordem econômica, social e espacial. Decerto, o Estatuto da Cidade contribui para explicitar as desigualdades e os in-

teresses pertinentes à produção do espaço urbano; em outras palavras, “não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída.” (RODRIGUES, 2004 p.12). Nesse quadro, somente a intensa e continuada mobilização dos grupos comprometidos com o ideário da reforma urbana pode fazer com que os ganhos sejam maiores do que as perdas decorrentes da utilização do Estatuto no “jogo das cidades”.

## Referências

ALFONSÍN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 157-172.

ANCONA, Ana Lucia. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. In: SANTOS Jr., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. Anexo. CD-ROM.

BASSUL, José Roberto. Reformas urbanas e Estatuto da Cidade. *Eure (Santiago)*, v. 28, n. 84, s/p, set. 2002.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

BONDUKI, Nabil. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. *I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Anais. Rio de Janeiro, 29 nov.- 3 dez. 2010. CR-ROM.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 29. ed. atual. amp. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. In: ROLNIK et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação, 2005. Anexo 4. p. 257-270.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. Im: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de; \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 27-51.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 169-181.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.11-52.

\_\_\_\_\_. Prefácio – O jogo da cidade . In: BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 15-21.

\_\_\_\_\_. Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *Eure*, v. 36, n. 109, p. 143-159, dez. 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In:

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 15-37.

HARVEY, David. *Social justice and the city*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975.

LAGO, Luciana Correa do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos* n. 6, n. 2, p. 27-34, nov. 2004.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de; SANTOS Jr., Orlando Alves dos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-25.

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

OLIVEIRA, FABRÍCIO Leal de; BIASOTTO, ROSANE. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS Jr., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57-98.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

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

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: \_\_\_\_\_; CARDOSO, Adauto Lucio. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-26.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metrópole*, n.12, p. 9-25, 2. Sem. 2004.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: CARVALHO, Celso Santos et al. (Coord.). *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 22-48.

\_\_\_\_\_. et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação, 2005.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

\_\_\_\_\_. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói-RJ: Editora Universitária, 1988.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS Jr., Orlando; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador-BA: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

\_\_\_\_\_. ; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

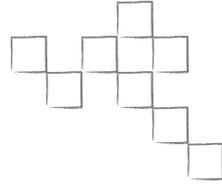
SAULE Jr., Nelson. *A proteção judicial da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Orgs.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.157/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa. Quem se apropria dos benefícios líquidos do Estado em infraestrutura urbana? In: MACHADO DA SILVA, Luis Antonio (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 49-77.

VILLAÇA, Flavio. As ilusões do Plano diretor. São Paulo, 2005. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 14 jun. 2011.





## Renovação Urbana em Parceria com Iniciativa Privada. Uma Alternativa Possível?

Águeda Muniz

**Águeda Muniz** Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Ceará - UFC, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É doutoranda em Arquitetura e Urbanismo - UFRN. Atualmente, é gerente de projetos da Assist Consultores Associados Ltda., onde coordena preparação de programas financiados por organismos multilaterais de fomento, além de projetos de valorização de áreas urbanas.

### Intervenções Urbanas na Cidade Contemporânea. Pagando a conta a partir de uma “Receita Mágica”.

Historicamente, a capacidade das cidades em competir e atrair investimentos sempre esteve relacionada à quantidade; e, especialmente, à qualidade dos investimentos em infraestrutura e serviços públicos no cenário urbano.

Com o passar do tempo, criar oportunidades e atrair investimentos para competir em um mundo em processo crescente de integração tornou-se obrigatório. A demanda por novas infraestruturas e serviços públicos a fim de garantir a qualidade de vida de seus habitantes e a necessidade de competir, portanto, fazem parte do escopo da cidade contemporânea.

Castells e Borja (1996a, p. 112) afirmam que

Os governos locais devem buscar criar uma imagem ‘forte e positiva’ das cidades tanto para o exterior – apoiado em uma oferta de infraestruturas e serviços que atraíam investidores, visitantes e usuários “solventes” e facilitem a exportação de seus produtos - assim como internamente, destinado a dotar seus habitantes de patriotismo cívico, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e ilusão no futuro da urbe, nesse caso, mediante obras e serviços visíveis, incluindo as que têm caráter meramente monumental e simbólico.

Junto a essas demandas, novos arranjos institucionais e crises fiscais geraram uma acumulação de dívida social manifestada, inclusive pela necessidade de equipamentos urbanos, melhorias nas infraestruturas, especialmente em áreas urbanas degradadas ou subutilizadas ora denominadas *espaços de desvalia*.

Espaços de desvalia, portanto, podem ser descritos como partes impróprias da vida urbana e requerem, usualmente, uma intervenção liderada pelo Estado para serem erradicados, melhorando a imagem da cidade. Para a população residente nesses espaços, o desemprego ou a sobrevivência na informalidade como alternativa de vida geram, nesses lugares, áreas de desestabilidade socioeconômica. Além disso, dentro da perspectiva multidimensional da cidade, os espaços de desvalia comprometem à saúde urbanística, econômica, ambiental, cultural, social, política e institucional da cidade, haja vista que, nessas áreas são constantes episódios de violência, déficit habitacional, desemprego, falta de infraestrutura física e social, degradação ambiental, dentre outros problemas urbanos, os quais refletem, claramente, as difíceis condições de vida urbana que as cidades “oferecem” para a maioria de seus habitantes.

Os Estados Unidos e os países da Europa, desde meados do século XX, trataram de buscar alternativas, mediante a renovação urbana, para a solução de seus espaços de desvalia. Para não esvaziar os cofres públicos, a “receita mágica” dos norte-americanos trouxe uma parceria entre o governo municipal e o setor privado. Um contrato de parceria entre poder público e iniciativa privada foi a saída para “pagar a conta” da intervenção urbana realizada nessas áreas degradadas ou subutili-

zadas, tornando-as atrativas; e, assim, beneficiando em termos econômicos, urbanísticos e sociais, a cidade.

Hall (2005, p. 412) afirma que

A receita mágica para a revitalização urbana – a palavra-isca norte americana [...] parecia consistir num novo tipo de parceria criativa, expressão incessantemente utilizada pelos norte-americanos, entre o governo municipal e o setor privado, parceria a ser condimentada por uma judiciosa subvenção vinda de Washington, à qual poucas amarras [...] eram impostas.

Tinha-se igualmente, ao que parece, chegado a clara percepção de que havia findado a economia manufatureira, e que a grande saída seria encontrar uma nova função, como área útil, para a cidade-base. Manadas de entediados suburbânitas viriam a ter uma cidade restaurada que lhes oferecesse uma qualidade de vida que eles jamais poderiam encontrar numa rua de lojas. Yuppies, ou jovens profissionais urbanos – a palavra começou a circular no início dos anos 80, – elitizariam as degradadas áreas residenciais vitorianas próximas do centro e injetariam seus dólares em butiques, bares e restaurantes restaurados. Por fim a cidade restaurada tornar-se-ia efetivamente importante atração para turistas que proveriam o município de uma nova base econômica.

As intervenções urbanas surgem em um momento em que a palavra de ordem é “reciclar”, de forma a reaproveitar-se, buscando se evitar o desperdício e gerando um novo ciclo, sem novo consumo de recursos naturais. A ideia central desta tendência de racionalização de usos pode ser aplicada nas intervenções urbanas destinadas a transformar espaços de desvalia. Assim, vários são os termos relacionados com este “novo ciclo”: renovar; regenerar; reabilitar; requalificar; revitalizar; reciclar; resgatar; reinventar... e tantos outros “erres”. No entanto, todos resultam na transformação de áreas degradadas de forma a valorizá-las em todas as suas dimensões. E isso ocorre a partir dos processos de intervenção urbana.

Portanto, promover intervenções urbanas como estratégia de desenvolvimento urbano é, nos dias atuais, premissa metodológica na recuperação de espaços de desvalia, para a melhoria da qualidade de vida dos residentes de seu entorno, atender a demanda por habitações (quando necessário), gerar empregos diretos (quando do momento das

intervenções físicas), e indiretos (quando dos impactos na econômica local), ampliar a oferta de equipamentos e infraestrutura urbana, resgatar o ambiente natural e construído (quando se trata de patrimônio histórico), ou seja, tais espaços passam a agregar uma nova dinâmica socioeconômica e produtiva, constituindo, assim, verdadeiros territórios de oportunidades.

Nesses casos, é imprescindível a existência da parceria público-privada (PPP) como mecanismo de financiamento. Além de representar uma ação multissetorial, a intervenção em espaços de desvalia é bastante onerosa aos cofres públicos, além do que beneficia um conjunto de atores, que vê, a partir dos impactos, a valorização de todo o espaço transformado.

## A Parceria Público-Privada (PPP) como Instrumento de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

O estabelecimento da Parceria Público-Privada (PPP) é cada vez mais comum na gestão das cidades, mediante a atuação compartilhada entre o poder público e as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, ou seja, com empresas e com entidades sociais, para produção de bens e prestação dos mais diversos tipos de serviços de responsabilidade pública.

Segundo Shinohara e Savoia (2008, p.11), a parceria público-privada surge como

resultado de uma reforma na gestão pública da prestação de serviços de utilidade pública, tendo em vista os crescentes déficits públicos aliados à ideia de potencializar sinergias e economias com a utilização da *expertise* da iniciativa privada, verificou-se que a utilização desse tipo de parceria, em detrimento das formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos, proporcionaria ganhos significativos para a sociedade em termos de qualidade dos serviços e eficiência dos recursos.

Nesse contexto, segundo Brito e Silveira (2005, p.10), a PPP foi vista como alternativa para viabilizar investimentos, sem que isso causasse impactos imediatos sobre o quadro de endividamento público. As-

sim, segundo os autores “muitos países adotaram programas de PPP atraídos pela possibilidade de diluir no tempo o montante de recursos necessários para viabilizar investimentos, permitindo a realização simultânea de um maior número de projetos”.

Os governos municipais têm se revelado determinados e inovadores no estabelecimento de inúmeras formas de parceria, empenhados em elevar sua receita financeira, cumprir suas responsabilidades na prestação dos serviços e na implantação, operação e manutenção da infraestrutura da cidade; e, também, na busca de reduzir a demanda social, via geração de empregos. Em uma tentativa de síntese, pode-se elencar as formas mais comuns de PPP em quatro tipos, de acordo com sua finalidade: i) parceria com empresas especializadas nas áreas de energia, transporte e sistema viário, saneamento (água e esgoto), limpeza pública, parques públicos, serviços penitenciários, objetivando implantar, ampliar sistemas de infraestrutura e equipamentos, bem como operar e manter estes serviços públicos, condição indispensável para a garantia da qualidade de vida na cidade e fator de atração de empresas e dinamização do turismo; ii) parceria com empresas produtoras de bens e serviços, visando a atraí-las, mediante a oferta de vantagens locacionais, fiscais e creditícias; iii) parceria com empresas integrantes da cadeia produtiva do turismo para estimular e ampliar o mercado de consumo local; e, assim, elevar receitas públicas e privadas, e multiplicar as oportunidades de trabalho; e iv) parcerias com entidades e empresas, objetivando sediar eventos de grande porte, considerados como uma oportunidade ímpar para viabilizar a captação de investimentos públicos e privados e, dessa forma, fortalecer a economia local e consolidar a posição de prestígio da cidade e de seu povo, nos cenários nacional e internacional, potencializando o município para realizar novos negócios.

A diferença entre projetos financiados de forma convencional (recursos próprios, empréstimos a bancos de fomento, dentre outros) e projetos realizados a partir das PPP é que estas últimas permitem que o poder público compartilhe as responsabilidades com o setor privado. Na forma convencional de um financiamento de desenvolvimento urbano, segundo Brito e Silveira (2005, p.11), a estruturação envolve o

poder público, bancos de fomento, construtoras; e, às vezes, empresas gerenciadoras ou supervisoras (figura 1). Os autores explicam que um projeto, quando financiado a partir da Parceria Público-Privada, é estruturado na forma de um *Project Finance*, que é “uma forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável, que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido”. Ou seja, “para o desenvolvimento do empreendimento, os investidores e patrocinadores constituem uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), cujos ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando sua responsabilidade aos capitais aportados no projeto”. Um esquema complexo, formado por diversos envolvidos (figura 2).

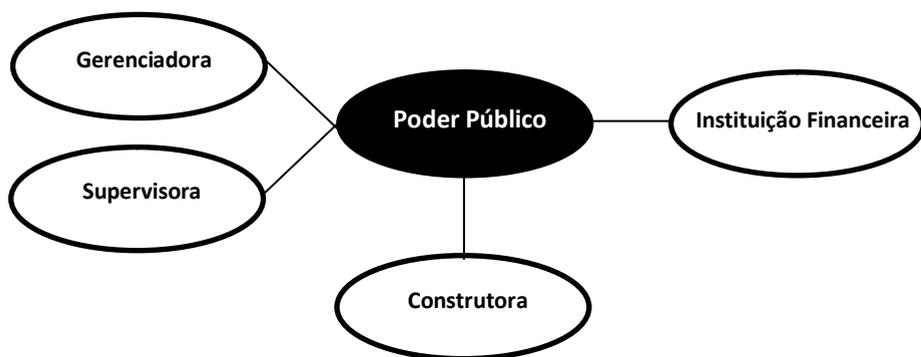


Figura 1 – Financiamento Público

Fonte: Akitoby, Hemming e Schwartz (2007, p.9). Adaptado.

Para Carter (2008, p.37), “o surgimento dessas parcerias pode ser visto como uma resposta específica e um desafio para as mudanças sociais, econômicas e institucionais que a sociedade tem testemunhado nas últimas décadas”. Castells et al. (1996, p.112) entendem que o poder público deve promover a imagem positiva da cidade, através da manutenção, implantação e inovação de infraestruturas e serviços, que atraem investidores, visitantes e usuários. Para tanto, deverão ser

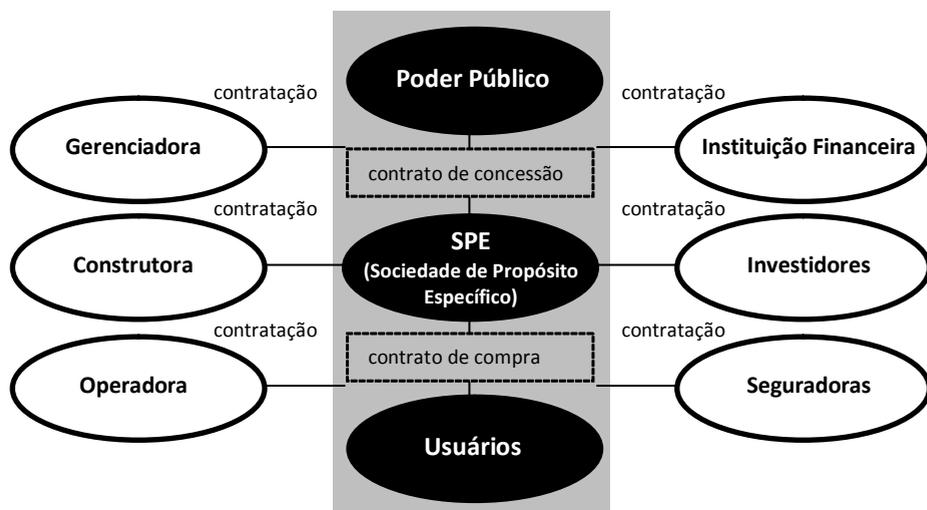


Figura 2 – Financiamento através da Parceria Público-Privada  
 Fonte: Akitoby, Hemming e Schwartz (2007, p.9). Brito e Silveira (2005, p.11). Adaptado.

criadas condições favoráveis para uma parceria com o setor privado, em arranjos articulados a partir da implantação de novos instrumentos políticos, legais e fiscais, obtidos a partir do consenso dos cidadãos. Porém, Castells et al. (1996a, p.112) advertem que a ação do setor privado deve ter coerência com o programa urbano previsto pelo ente municipal. Cuadrado-Roura e Güell (2008, p.67) afirmam que a Parceria Público-Privada é uma forma de desenvolvimento econômico interessante, quando existe uma participação clara no desejo de se alcançarem metas comuns dos dois setores que dividem custos, riscos e responsabilidades para com os investimentos urbanos. Por sua vez, Dalla Longa (2010, p.66-67) aprofunda a análise do papel dos participantes da PPP e afirma que:

A PPP é uma nova forma de relacionamento entre os setores público e o privado. A aplicação da PPP abre a discussão sobre os espaços delimitados entre o público e o privado. É uma perda de autonomia do sujeito público para o privado e vice-versa, terminando em uma ação e um equilíbrio que são completamente novos.

E o próprio Dalla Longa (2010) explicita que o setor público tem como atribuições o planejamento, a responsabilidade legal das áreas públicas, a promoção dos serviços públicos e da infraestrutura, enquanto o setor privado contribui com a responsabilidade legal das áreas privadas, a realização do empreendimento e o seu gerenciamento. O financiamento e a comercialização são atribuições para ambos (poder público e iniciativa privada).

Para Squires (2002, p.239) esse mecanismo de Parceria Público-Privada em investimentos para o desenvolvimento urbano, antes de caráter somente público, parece ser a chave para os processos de intervenção urbana à luz de aspectos socioeconômicos, dentre outros aspectos urbanos. Castells et al. (1996a, p.261) observam que

Todas as esferas da vida urbana podem ser oportunidades para a cooperação público-privada e o envolvimento de sociedade. Nenhuma promoção econômica, proteção ambiental, segurança pública, solidariedade social ou tolerância cultural existe sem cooperação público-privada. Nenhum monopólio político ou administrativo e nem o mercado exclusivamente podem afrontar os desafios da cidade hoje.

A escolha do instrumento das parcerias público-privadas, como política pública para o financiamento de intervenções urbanas, de acordo com Newman e Verpraet (1999, p.487), “é uma nova forma de cooperação público-privada acerca de projetos de desenvolvimento econômico os quais apontam para dar as cidades grande margem competitiva”. Dalla Longa et al. (2010, p.6) consideram a Parceria Público-Privada um instrumento essencial para lidar com a necessidade de intervenções urbanas e de abordar os diferentes interesses envolvidos. Dalla Longa et al. (2010, p.66) observa ainda que as PPP tornaram-se parte da estrutura institucional para o planejamento e a implementação de estratégias de intervenção urbana. Dalla Longa (2010, p.67) afirma que a PPP pode ser interessante em diferentes projetos e serviços de desenvolvimento urbano, segurança, gerenciamento de alguns serviços públicos, lazer e cultura; e, acrescenta que, também, o terceiro setor pode ser envolvido em parcerias que podem estar combinadas com diferentes modelos urbanos. O interessante, observa Dalla Longa (2010,

p.69), é quando os interesses do público e do privado convergem e unem-se para obter a maximização de resultados e para serem capazes de dividir benefícios da ação.

## O Estatuto da Cidade e a “Receita Mágica” Brasileira: as operações urbanas consorciadas

No Brasil, as transformações urbanas, embora tenham ocorridas por motivos diferenciados, das cidades americanas e europeias (urbanização acelerada, explosão demográfica, pobreza urbana, desigualdade social, degradação ambiental, crises financeiras, ausência de infraestrutura urbana, dentre outros), passaram a se manifestar no curso dos anos 1980 com maior ênfase nos centros urbanos de maior relevância, notadamente, nas regiões metropolitanas. São inúmeros os exemplos de espaços de desvalia resultantes da reestruturação econômica e da ocupação de áreas ilegais, causados pela explosão demográfica e pela urbanização acelerada que geraram, em poucas décadas (1950-2010), um crescimento urbano desordenado. No ano de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil apresentou 84,35% de um total de 190.732.694 milhões de habitantes morando em cidades. Esse incremento de população, nas áreas urbanas brasileiras, vem gerando uma demanda por acréscimos de infraestruturas físicas (saneamento, pavimentação, manutenção e limpeza de ruas, construção de praças) e sociais (saúde, educação e segurança pública), respondendo, assim, às demandas de uma população que necessita muito de ações advindas do poder público local, no caso, o Poder Municipal.

A partir do modelo descentralizador e municipalista da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a assumir responsabilidades que, antes, eram competências de outros entes governamentais. Foi atribuída aos municípios a competência de executar todos os serviços públicos de interesse local, como instituir e arrecadar impostos conforme sua competência, prestar transporte coletivo, promover a educação básica e o ensino fundamental, assegurar o atendimento à saúde e suprir as necessidades das cidades. Foi a partir da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que foram regulamenta-

dos nos capítulos referentes à Política Urbana da Constituição, os instrumentos que definem quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente, o municipal, e quais instrumentos devem utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades que possibilitam a cooperação entre poder público e iniciativa privada.

O Estatuto da Cidade consolidou um conjunto de instrumentos capazes de promover a indução do desenvolvimento urbano, como:

- o Direito de Preempção que, segundo Bassul (2005, p.131), “assegura ao poder público adquirir imóveis urbanos expostos a venda, em áreas preestabelecidas pelo plano diretor sem a necessidade dos procedimentos de desapropriação”;
- o Direito de Superfície, que é a “permissão gratuita ou onerosa do direito de construir, tornando mais flexível a utilização de terrenos urbanos (BASSUL, 2005, p.131);
- a Utilização, Parcelamento ou Edificação Compulsória e o IPTU Progressivo em que Bassul (2005, p.130) define como sendo penalidades aplicadas pela “retenção de solo ocioso”;
- a Outorga Onerosa do Direito de Construir que Bassul (2005, p.132) define como “a possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento [...], onde quando houver direito de construir excedente, este deverá ser adquirido do poder público”;
- a Operação Urbana Consorciada que “[...] permite um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras” (BASSUL, 2005, p. 132).

Destaca-se, dos instrumentos aludidos, a Operação Urbana Consorciada, pelas múltiplas possibilidades de alavancar recursos financeiros e por sua capacidade de abranger extensas áreas; e, em consequência, apresentar potencial de causar intensas transformações econômicas, sociais, ambientais, culturais, urbanísticas, institucionais e políticas.

Segundo Bassul (2005, p.132), esse instrumento caracteriza-se pelo redesenho de uma área da cidade, pois dispõe de respaldo legal para alterar os índices de ocupação e de uso, modificar normas edilícias e urbanismo e promover a regularização fundiária. Cabe acrescentar que, na mesma área onde se realiza uma operação, podem ser usados outros instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa do direito de construir ou a transferência do direito de construir.

Conceitualmente, o instrumento da Operação Urbana Consorciada é uma modalidade de cooperação público-privada, por meio da qual o poder público exerce o seu papel estatal de intervenção e regulação e a iniciativa privada participa com os recursos técnicos e financeiros, promovendo as transformações desejadas e necessárias, particularmente, nas intervenções urbanas em espaços de desvalia.

O Estatuto da Cidade define em seu art. 32 § 1º a operação urbana consorciada como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” Desta definição destacam-se quatro aspectos:

- cabe ao poder público municipal a coordenação;
- este instrumento compõe-se de intervenções e medidas;
- participam de sua implementação, além do poder público proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados;
- seu objetivo está claramente definido: alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Não obstante a coordenação ser de competência exclusiva do poder municipal, a iniciativa do processo pode provir, também, do Poder Legislativo, se assim dispuser a Lei Orgânica municipal ou resultar de um projeto de iniciativa popular.

Em qualquer dos casos, o processo inicia-se com a elaboração, pela prefeitura municipal, de um plano de Operação Urbana Consorciada,

com base no plano diretor vigente, a ser objeto de consulta aos moradores e usuários e proprietários da respectiva área. Se aceito, deverá ser submetido à aprovação da Câmara Municipal para converter-se em lei específica.

Por exigência do Estatuto da Cidade, de acordo com o art. 33, incisos de I a VII, o Plano da Operação Urbana Consorciada deve conter no mínimo: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios; e forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhado com representação da sociedade civil.

O Estatuto da Cidade, também, regulamenta em seu art. 33 § 1º “Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na Operação Urbana Consorciada”.

Além da implantação de obras de infraestrutura de equipamentos urbanos e comunitários, poderão ser previstas na operação urbana consorciada, dentre outras medidas, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Parte dos recursos financeiros necessários para implementação da Operação Urbana Consorciada resultarão, de acordo com o inciso VII do art. 33, de “contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos” no conjunto de medidas acima citadas.

Outra parcela poderá provir “da emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação”, de acordo com o caput do art. 34.

Ressalte-se que, para aplicação, gerenciamento e controle dos re-

cursos financeiros da Operação Urbana Consorciada, pelo menos duas atitudes são recomendadas, visto que a primeira, a criação de um fundo específico e a segunda é a criação de um organismo gestor.

Dois fatores principais justificam a utilização desse instrumento pelo poder público municipal: as possibilidades de participação financeira de proprietários, usuários, empresas de construção civil e investidores; como também, a recuperação de recursos investidos pela administração municipal.

Convém destacar a relevância do instrumento da Operação Urbana Consorciada, especialmente, por dois fatores fundamentais:

- a possibilidade de atuação do poder municipal em área cuja abrangência, a ser delimitada por lei, pode envolver por completo, a região crítica, produzindo transformações estruturais urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental, enquanto os demais instrumentos são de efeitos pontuais dispersos no território;
- na área delimitada para a aplicação da Operação Urbana Consorciada podem ser aplicados, de conformidade com suas características e com o plano básico, os demais instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, formando um conjunto de intervenções e medidas com um só objetivo – promover transformações estruturais urbanísticas e ambientais.

É necessário que, no trabalho de seleção e delimitação a ser reabilitado, esteja presente, com destaque, a preocupação de possibilitar a viabilidade financeira da Operação Urbana Consorciada, mediante a aplicação dos instrumentos adequados para evitar o insucesso verificado em operações anteriores realizadas no Brasil.

O Plano Básico da Operação, ao definir o estoque edificável, ao identificar vazios urbanos, ao decidir pela emissão ou não de certificados de potenciais adicionais de construção, ao estabelecer o programa de obras relativas às moradias da população de baixa renda, a recuperação de áreas de preservação, a construção de vias de circulação e de equipamentos urbanos e comunitários, não pode falhar na pre-

servação do equilíbrio entre receitas a serem auferidas e o custo das intervenções físicas necessárias.

Também é necessário colocar, em primeiro plano, a gestão dos recursos financeiros a serem obtidos mediante os diversos instrumentos de indução, cumprindo, rigorosamente, o ritmo temporal da arrecadação de receitas e da realização de obras.

A multiplicidade de medidas e intervenções e de participantes da Operação Urbana Consorciada tornam relevante a aplicação desse instrumento para conciliar os objetivos de transformações estruturais da área, com as fontes, volume e tempestividade das receitas.

Em vista disso, a Operação Urbana Consorciada é um caminho para o desenvolvimento de uma política urbana que articule as ações institucionais, no âmbito municipal, integre as políticas de planejamento, investimento e gestão de recursos, dentro de uma perspectiva democrática e participativa.

## Realizando as Operações Urbanas Consorciadas em Processos de Intervenção Urbana a partir da Parceria Público-Privada.

As intervenções urbanas transformadoras dos espaços de desvalia têm consequências variadas em diferentes cidades, de acordo com o modelo político-institucional, com as circunstâncias econômico-financeiras, com os valores socioculturais, com as peculiaridades geográficas e com as características do espaço de desvalia e com o propósito e a metodologia da respectiva intervenção.

Sobre o modelo político-institucional e o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, Maricato e Ferreira (2002, p.2) advertem que:

não está na tecnicidade do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal. Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser anti-social. Tem, portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito

progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação.

Cabe ao poder público local, que tem a atribuição de “fazer cidade”, definir objetivos, escolher estratégia de trabalho e criar mecanismos gerenciais para tornar uma intervenção urbana bem-sucedida nas múltiplas dimensões. De acordo com Carlos (2004, p.110), “a interferência do Estado é fundamental e a sua ação desencadeia como consequência, um processo de revalorização/desvalorização dos lugares da metrópole, produzindo o fenômeno da implosão-explosão”. O tema da “revitalização” urbana aponta para um modo de pensar pragmática e plenamente a cidade e, em consequência, faz surgir grandes desafios. Segundo a autora “só o poder público tem possibilidade de intervir, permitir ou coordenar a intervenção no espaço urbano, como é o caso das revitalizações” (p.109).

Por isso, especial atenção deve ser conferida ao modelo político-institucional vigente, fator determinante para o êxito de uma intervenção urbana e que se revela na seleção das áreas a serem beneficiadas, na definição da natureza e do alcance das metas a serem atingidas, na garantia de segurança jurídica, na articulação interinstitucional, no nível de participação social, na captação de recursos financeiros específicos e no controle de sua aplicação, na condução das parcerias público-privadas, e na continuidade da intervenção urbana, cujo cronograma, em geral, excede o período de um mandato eleitoral. Este enfoque encontra apoio no ponto de vista de Roberts (2008, p.21-22), para quem as dimensões institucional e organizacional da “regeneração” urbana exibem uma série de importantes características e funcionalidades, que ajudam a definir o conteúdo, o papel e o modo de operação das intervenções. A intervenção urbana, independentemente do “RE-” com que seja denominada, para alcançar sucesso na transformação dos *espaços de desvalia*, deve se desenvolver observando estratégia de trabalho definida a ser executada, cujas diretrizes vêm se aperfeiçoando, ao longo do tempo, com fundamento na experiência adquirida no curso

das intervenções já realizadas, podendo ser desenvolvido focalizando-se três componentes essenciais ao processo de intervenção urbana em espaços de desvalia: planejamento; gestão e financiamento.

## Planejamento

O planejamento de uma intervenção urbana é uma atividade que se compõe de dois grupos distintos, mas complementares na natureza das atividades, e que estão interligados pelo mesmo propósito de viabilizar o êxito da ação governamental. A seleção do espaço de desvalia a ser transformado, os levantamentos, a pesquisa, os estudos e as análises, a concepção geral da ação com a definição de objetivos e metas, os programas setoriais e os projetos específicos com respectivos cronogramas e orçamentos constituem o primeiro grupo. O monitoramento contínuo da materialização das propostas elaboradas, a fim de subsidiar a avaliação a ser feita, regularmente, e propor as necessárias correções de rumos compõem o segundo grupo. Carter (2008, p.41) afirma que, apesar de não haver um modelo a ser seguido, o desenho de uma regeneração urbana deve partir de um planejamento que promova uma estratégia clara e articulada e integradora das prioridades estabelecidas (economia, espaço, meio ambiente e sociedade), sempre identificando os beneficiários pretendidos, as estratégias para alcançar benefícios, valores e fontes de financiamento, especificando as realizações das metas, de curto, médio e longo prazos a serem atingidas. Acrescenta, ainda, que deve estabelecer indicadores de desempenho das múltiplas dimensões, a fim de monitorar os resultados da estratégia e avaliar os impactos das transformações. De acordo com Jeffrey e Pounder (2008, p.99), o processo de planejamento das intervenções urbanas deve buscar uma integração entre as demais áreas da cidade, pois isso afastará a ameaça de sobrecarga, ou mesmo redundância de atividades nessas áreas, em detrimento das outras áreas da cidade. Para Landry (2004, p.22), “o desenvolvimento urbano visto assim é, essencialmente, um processo holístico abrangente de fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais e culturais”. Nesse sentido, Del Rio (2001, p.9-10) apresenta uma visão bem ampla da ação de planejamento a ser empreendida.

O estudo das experiências mundiais bem sucedidas aponta cinco aspectos fundamentais nos processos de revitalização das áreas centrais: a) os processos estratégicos de planejamento, marketing, gestão e monitoramento, em perspectivas de longo prazo; b) um *mix* estudado de ocupação da área, composto por diversos usos do solo, complementares e com a presença de “âncoras” sólidas; c) respeito à memória coletiva, ao patrimônio e ao contexto preexistente (físico-espacial e sócio-cultural); d) atenção ao poder das imagens e da qualidade projetual; e) processos consensuais e colaborativos entre os grupos envolvidos (instâncias de governo, investidores, empresariado, usuários e comunidade em geral).

Em uma intervenção urbana em execução, o monitoramento e a avaliação devem ser realizados em intervalos regulares, previamente, definidos e devem focalizar, de forma sistêmica, os programas, seus projetos e a intervenção urbana no seu conjunto. Nesse sentido, Adams e Watkins (2002, p.61-63;76) têm como exemplos de indicadores de natureza multidimensional: cidadãos satisfeitos com a vida comunitária local (espírito comunitário); mobilidade local; disponibilidade de espaços públicos; áreas verdes e serviços públicos; qualidade do ar; crianças na escola; gerenciamento sustentável da cidade, por autoridades e empresários locais; poluição sonora; uso do solo sustentável; aumento do PIB; investimento em bens públicos, privados e empresariais; ampliação das vagas de emprego à população economicamente ativa (PEA); qualificação profissional para jovens; aumento da expectativa de vida; diminuição das habitações subnormais; níveis de criminalidade baixos; emissão de gases “verde”; diminuição da poluição ambiental; recursos hídricos despoluídos; gerenciamento e ampliação do saneamento básico; proteção e manutenção da fauna e flora; eficiência energética em residências e escritórios, dentre outros.

## Gestão

Brownill (1990, p.179) observa a gestão como um dos princípios fundamentais da política urbana, gestão essa que deve ser estendida para a verificação da governança, gestão fiscal, transparência nos gastos, a fim de redirecionar os benefícios dos processos de intervenção urbana para as necessidades locais.

A gestão dos processos de intervenção urbana, segundo Carter (2008, p.56), deve partir de uma visão estratégica e estrutural, incluindo: a) os resultados desejados, alinhando metas e objetivos; b) as parcerias a serem desenvolvidas e adaptadas às condições locais e regionais; c) o trabalho integrado, e este requer o suporte de agências em nível local, regional e nacional; d) a alocação de responsabilidades entre os parceiros, acompanhado de recursos, prazos e estrutura de trabalhos adequados; e, e) o envolvimento por igual da comunidade organizada, residentes da área de intervenção, investidores e demais parceiros.

Carter (2008, p.37) afirma que, nos processos de intervenção urbana, “a maioria das organizações envolvidas necessitam de uma abordagem multidimensional para conceber e implementar soluções”. Este modelo, segundo Castells et al. (1996a, p.177), “deve ser definido desde o início da operação”. Para o autor, grandes projetos, nos quais as intervenções urbanas podem ser enquadradas, implicam em uma gestão complexa, que deve conter, minimamente, uma programação de operações, a elaboração de projetos, a forma de financiamento das ações, a coordenação dos envolvidos, uma estratégia para implementação dos trabalhos, a forma de comercialização dos produtos e a manutenção de todo o processo.

Portanto, a criação de organismos de gestão que o autor denomina de agências, para planejar, gerir e monitorar processos de intervenção urbana, capazes de integrar os diversos interesses postos, é imprescindível. Isso requer o suporte de agências em níveis local, regional e nacional. Essas tarefas devem ser realizadas através da gestão compartilhada, cabendo ao poder público coordenar as funções de planejamento, gestão e avaliação. Porter (2009, p.251) defende que o poder público regule e fiscalize o processo de implementação da intervenção urbana. Para a autora, o poder público, apesar de dividir, na maioria das vezes, com a iniciativa privada o ônus e riscos dos processos de regeneração urbana, deve sempre ser o principal responsável pelo planejamento, regulação e fiscalização desse processo para garantir os benefícios para toda a sociedade.

## Financiamento

Os processos de intervenção urbana, por requererem investimentos demasiadamente vultosos, demandam novos mecanismos de financiamento. Noon; Smith-Canham e Eagland (2008, p.84), também, acreditam que para a concretização dos projetos de intervenção urbana são necessários esquemas e programas de financiamento, a partir de uma grande variedade de fontes, que envolva, nas parcerias criadas, governos nacionais e locais, setores privados, públicos, voluntários e membros da comunidade.

Quando se trata de intervenções de grande porte, são comuns os casos em que, sem a PPP, é quase impossível realizar intervenções urbanas, porque as exigências financeiras ultrapassam as possibilidades dos cofres públicos, superando os limites da sua capacidade de investimento e de endividamento; e, além disso, o poder público local não pode se eximir das responsabilidades pela satisfação de outras demandas de igual ou maior prioridade. Squires (2002, p.245) alerta que não é o objetivo principal da Parceria Público-Privada a regeneração de cidades e sim a adaptação da paisagem urbana para o desejo da economia pós-industrial, pois este instrumento consiste em preparar o cenário para o capital. Mas Squires (2002, p.252), também, observa a existência de alternativas que podem mitigar os impactos negativos da PPP, como a participação democrática, estratégias de planejamento, o empoderamento da sociedade, metas pensadas em conjunto aos envolvidos, atividades relacionadas com o uso do solo, principalmente, em relação à educação, mecanismos de gerir o projeto e conselhos multissetoriais. Beresford, Fleetwood e Gaffney (2008, p.179-180) enfatizam a importância dos aspectos legais dos planos de “regeneração”, que são diversos, envolvendo várias regulamentações, já que a maioria desses projetos envolve diversos atores e projetos. Para os autores, os casos de “regeneração” urbana apresentam forte impacto no desenvolvimento urbano e, por isso, requerem acompanhamento regulatório (p.195-196).

Outras maneiras de financiar as intervenções urbanas são: os incentivos fiscais; e, a readequação de índices urbanísticos revertidos em benefícios financeiros para os municípios (em forma de tributos); que,

em última análise, também, são exemplos de parceria entre o poder público e o setor privado. Os tributos aqui são definidos por Meirelles (2003, p.152), como “imposições legais e compulsórias da Administração sobre os administrados, para auferir recursos financeiros”.

Para Souza (2002, p. 226),

em planejamento e gestão urbanos, os tributos não interessam sob o ângulo estritamente fiscal, vale dizer, de seu potencial de arrecadação. Tão ou mais importante é, na verdade a *extrafiscalidade* dos tributos, isto é, a sua capacidade de permitirem que outros objetivos, que não somente o de sua arrecadação, sejam perseguidos – como o desestímulo de práticas que atentem contra o interesse coletivo, seja a promoção de redistribuição indireta de renda a orientação e o disciplinamento da expansão urbana, ainda, o incentivo a determinadas atividades.

Segundo Furtado (2007, p.245),

além da intensidade e qualidade da participação do Estado nessas iniciativas, outros fatores (econômicos, sociais, políticos e culturais) devem contribuir para o estabelecimento de um pacto social através do qual se definam claramente quais parcelas das mais-valias fundiárias devem ser recuperadas pela coletividade em cada caso, e quais as que devem permanecer nas mãos dos demais agentes presentes na correspondente etapa do processo de urbanização. Isto coloca em foco a questão dos instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros.

No Brasil, uma maneira prática para efetivar a execução de um projeto de renovação urbana, é a partir da associação do instrumento das Operações Consorciadas com a Lei Federal nº 11.079/2004, a Lei da Parceria Público-Privada.

A Lei Federal nº 11.079/2004 define:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contra-prestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços

de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei N°8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Os procedimentos a serem desenvolvidos em uma Operação Urbana Consorciada com execução enquadrada na lei brasileira de PPP devem seguir as seguintes etapas:

- conceituação, onde o agente público deverá descrever o projeto e sua importância para a cidade, além de determinar do que será composta a Operação Urbana Consorciada;
- estabelecimento de objetivos a que se propõe a operação urbana;
- criação da visão, ou seja, um estudo preliminar do que possa vir a ser o projeto;
- estudo da demanda de mercado, para saber se os potenciais patrocinadores (iniciativa privada) estão dispostos a serem parceiros no projeto;
- desenvolvimento de um programa de construção e infraestrutura;
- projetos básicos de arquitetura, engenharia e dimensionamento de instalações;
- preparação de orçamento e do cronograma global;
- análise de fluxo de caixa do projeto;
- preparação do plano de desenvolvimento;
- desenvolvimento de planos de alternativas de financiamento público e privado, a fim de planejar a saúde financeira do projeto;
- desenvolvimento de cenários de propriedade, investimento, desenvolvimento e gerenciamento do empreendimento para os parceiros públicos e privados;
- preparação da estrutura financeira;

- preparação da lei autorizativa;
- processo de seleção do parceiro privado (licitação);
- negociações do contrato e desenvolvimento da operação.

A captação de recursos financeiros, a construção mais rápida, o compartilhamento de risco na operação, a redução de custos ao longo da vida do projeto, mais incentivos ao melhor desempenho, e o melhor controle de qualidade dos serviços são as principais vantagens de utilizar a Lei Federal nº 11.079/2004 na implementação de operações urbanas consorciadas.

Mas como todo processo em desenvolvimento, particularmente, no caso da aplicação de um modelo político-institucional inadequado, alguns riscos podem ocorrer como: o descontrole sobre o dimensionamento, entrega e qualidade de obras e serviços; o parceiro selecionado pelo processo de licitação não conseguir captar os recursos financeiros no montante necessário e no período devido; a estruturação de uma operação que não seja uma divisão justa de custos, riscos, responsabilidades e retorno econômico; e/ou as expectativas dos parceiros podem estar incompatíveis com o mercado. Ressalte-se que todos esses riscos podem ser, perfeitamente, mitigados, quando da fase de modelagem político-institucional.

Há a consciência de que a iniciativa privada só investe em áreas em que há possibilidade de gerar lucros. Não é à toa que, em qualquer projeto, o principal motivador da sua participação são os estudos de viabilidade econômico-financeira, demonstrando qual será o retorno financeiro ao final do processo. Por isso, nem toda área que necessita de renovação será ideal para a aplicação desse tipo de financiamento. A parceria público-privada, no caso brasileiro a Lei Federal nº 11.079/2004, e os instrumentos urbanísticos, promotores do desenvolvimento, não são uma panaceia, e as dificuldades podem surgir, especialmente em relação às atividades e objetivos diferentes dos envolvidos. Por essa razão, é preciso haver planejamento, gestão; e, em especial, um acompanhamento em longo prazo, acordado entre todos os atores, para garantir a coerência dos investimentos.

A PPP é uma excelente alternativa para viabilizar as Operações Urba-

nas Consorciadas na renovação urbana das cidades brasileiras. Mas exige da gestão pública: força para garantir o cumprimento da função social da cidade; qualidade no planejamento da cidade; e, capacidade para conduzir um ambiente de cooperação entre agentes públicos e privados.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, David; WATKINS, Craig. *Greenfields, Brownfields and Housing Development (Real Estate Issues)*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2002.

AKITOBY, Bernardin; HEMMING, Richard; SCHWARTZ, Gerd. *Public investment and public-private partnership*. Washington, International monetary Fund, Economic Issues 40, 2007.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

BERESFORD, Amanda; FLETWOOD, Richard; GAFFNEY, Mark. *Regeneration by land development: the legal issues* In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (orgs.). *Urban Regeneration. A handbook*. 8ª reimpressão. SAGE-USA, 2008.

BRASIL. *Constituição Federal*, Brasília / DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Nº10.257 de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº11.079 de 30 de dezembro de 2004. *Lei das Parcerias Público-Privadas*. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. *Parceria pública-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.56, n.1, pp. 7-21, Jan/Mar 2005.

BROWNILL, Sue. *Developing London's Docklands: Another great planning disaster?* Sage: London, 1990.

CARDOSO, Adauto Lúcio Cardoso. *A Reforma Urbana e Planos Diretores: uma avaliação da experiência recente*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, vol XI, nº1 e 2, 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARTER, Andrew. Strategy and partnership in urban regeneration. In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (orgs.). *Urban Regeneration. A handbook*. 8ª. reimpressão. SAGE-USA, 2008.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi; BELIL, Mireia; BENNER, Chris.; United Nations Centre for Human Settlements. *Local and global: the management of cities in the information age*. 2v. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1996a.

\_\_\_\_\_.; As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap – Dossiê Cidades*, 45, jul.1996b.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo Urbano. Entre o discurso e a prática*. São Paulo: UNESP, 2005.

\_\_\_\_\_. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista de estudos urbanos e regionais*. ANPUR, n. 1, ano I, p.91-114, maio 1999a.

\_\_\_\_\_. Parceria público-privada na renovação urbana da zona portuária do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, n. 1, ano XII, p.79-105, 1999b.

\_\_\_\_\_. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A. (ed.). *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: CEM/CEBRA/EMURB, 2004.

CUADRADO-ROURA, Juan; GÜELL, Jose Miguel Fernandez. Management of metropolitan areas: opportunities and challenges. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, Jose Miguel Fernandez. *Governing the metropolis*. Principles and cases. Washington, DC.: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK; HARVARD II, 2008.

DALLA LONGA, Remo; JONES, Bryn; RICCIUTI, Elisa; VECCHI, Veronica. *Globalization and Urban Implosion: Creating New Competitive Advantage*. Heidelberg: Springer, 2010

DEL RIO, Vicente. *Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. Arquitectos Nº15. Texto Especial 091.

Agosto/2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arcq000/esp091.asp> Acesso em 31.jan.2010.

FURTADO, Fernanda. Os instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentos, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Cláudia M. (orgs.) *Financiamento das cidades: instrumentos fiscais de política urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS*. Brasília: Ministério as Cidades, 2007.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. Tradução: Pérola Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, D.C.: Instituto Pólis, 2001.

JEFFREY, Paul; POUNDER, John. Physical and environmental aspects. In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (orgs.). *Urban Regeneration. A handbook*. 8ª. reimpressão. SAGE-USA, 2008.

LANDRY, Charles. *Imagination and regeneration: cultural policy and the future of cities*. 2004. Disponível em: <http://www.charleslandry.com/downloads/Imagination%20and%20regeneration%20Cultural%20Policy%20and%20the%20Future%20of%20Cities.pdf> Acesso: 24.fev.2010

MARICATO, Ermínia ; FERREIRA, João S. W. Operação Urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia M. (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

NEWMAN, Peter; VERPRAET, Gilles. The impacts of partnership on urban governance: conclusions from recente european research. In: *Regional Studies*. Journal of the regional studies association. V.33. nº5, july, 1999.

NOON, David; SMITH-CANHAM, James; EAGLAND, Martin. Economic regeneration in funding. In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (orgs.). *Urban Regeneration. A handbook*. 8ª. reimpressão. SAGE-USA, 2008.

PORTER, Libby. Whose Urban renaissance? In: PORTER, Libby; SHAW, Kate (edit). *Whose Urban renaissance? An international comparison of*

*urban regeneration strategies*. Oxon-New York: Routledge, 2009.

ROBERTS, Peter. The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (orgs.). *Urban Regeneration. A handbook*. 8ª. reimpressão. SAGE-USA, 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.

\_\_\_\_\_. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ASCERALD, Henry (org.). *A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas urbanas em renovação. Uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 1, p.115-132, 1999.

SHINOHARA, Daniel Yoshio; SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Parcerias público-privadas no Brasil*. Barueri: Manole, 2008.

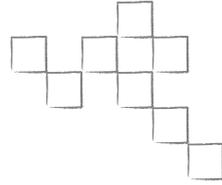
SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SQUIRES, Gregory D. Partnership and the pursuit of the private city. In: FAINSTEIN, Susan; CAMPBELL, Scott (org). *Readings in Urban Theory*. 2.ed. John Wiley, 2002.

VARGAS, Heliana C.; CASTILHO, Ana Luisa H.(orgs). *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri, SP: Manole, 2006.

ZANCHETI, Sílvio Mendes. *O financiamento da revitalização urbana na América Latina: uma revisão da teoria e da prática pós 1990*. Textos para discussão – Série Gestão da Conservação urbana. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada: Olinda, 2007.





## Avanços e Dilemas após 10 anos do Estatuto da Cidade no Brasil: uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade.

**Benny Schvartsberg** Arquiteto e Urbanista, é Doutor em Sociologia Urbana pela Universidade de Brasília, Professor Associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Foi Secretário e Diretor de Planejamento Urbano da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Partilhamos do pressuposto de que o Estatuto da Cidade, além de se constituir em uma conquista democrática para a cidadania urbana brasileira, é um ponto de partida para uma nova agenda política no país comprometido com o reconhecimento de direitos à cidade. Para tanto, é importante avaliarmos os esforços de implementação de políticas públicas nos três níveis – União, estados e sobretudo municípios, que são a esfera por excelência do Estatuto - para efetivar aqueles direitos reconhecidos pelo Estatuto. Da mesma forma, não se pode desconsiderar as cobranças, pressões e lutas das entidades, instituições e

movimentos sociais no mesmo sentido de sua efetivação. Esta avaliação aponta para alguns avanços em algumas temáticas, assim como, renovados desafios, e talvez até retrocessos, a serem refletidos, se pretendemos aprofundar o debate e a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em termos de novidades históricas, não é desprezível a oferta de um novo marco jurídico urbanístico fundado no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, sobretudo se consideramos a tradição jurídica brasileira, desde a Lei de Terras do século 19 e do Código Civil de 1916, calcados muito mais nas garantias à propriedade privada. Entendemos esse novo marco como uma inflexão promissora inspirada na primazia “lefebvriana”<sup>1</sup> do valor de uso mais do que no valor de troca da cidade e da propriedade.

A partir daí, municípios e cidadãos encontram-se em renovadas condições – porque havia esforços anteriores ao Estatuto – diante da valiosa possibilidade de implementação de uma cesta de instrumentos regulamentados para promover processos de reforma urbana com indução ao desenvolvimento urbano, à democratização da gestão urbana e à regularização fundiária sustentável.

Cabe reconhecimento, na atávica questão do acesso à terra urbanizada e o direito à moradia, um movimento positivo com os governos de Lula na política habitacional onde os investimentos federais dirigem-se, predominantemente, para os segmentos de baixa renda excluídos do mercado formal. Todo processo de mudanças, entretanto, traz consigo as contradições que lhes são próprias. Nesse sentido, deve-se registrar a apropriação de boa parte dessas reorientações de investimentos públicos pelo capital imobiliário com a captura por esse de mais valias imobiliárias decorrentes da valorização da terra, direta ou indiretamente estimuladas pelos programas e recursos oficiais, bem como, as incapacidades, ou ausências de vontade política nos municípios, no sentido de promover o manejo social dessa valorização e de fazer a disputa de sua captura com os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto.

---

1 Referimo-nos ao pensamento do sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre.

Ao remetermos o debate, a participação do capital imobiliário, não se pode deixar de notar o movimento presente no qual é cada vez mais orgânica a sua relação com o capital financeiro. Assim, esse capital imobiliário financeiro envolve e articula construtores, empreendedores, incorporadores e bancos, cada vez mais decisivamente, interferindo nas dinâmicas urbanas e captando a renda do solo para tal, apropriando-se dos Planos Diretores, da legislação urbanística e edilícia, e todo o repertório de instrumentos, recursos e iniciativas de planejamento, ordenamento e controle urbano e territorial. Não se pode, também, deixar de apontar os nexos, nem sempre evidentes, deste movimento do capital imobiliário financeiro com o poder público executivo, legislativo e judiciário nos três níveis federativos no Brasil. Além da enorme força da mídia e a produção de um imaginário de marketing onde o capital imobiliário financeiro funda, estrategicamente, sua legitimidade e suas condições de acumulação.

Por outro lado, quanto à implantação de Políticas Fundiárias e os direitos à regularização da posse da terra, devemos reconhecer que há muito mais dilemas e recuos do que propriamente avanços. Nesse tema, o direito à moradia tem convergido com o direito à propriedade que é, em nossa tradição, princípio de crescente produção de desigualdades sociais, e fenômeno que tem sido amparado de forma conservadora, a título de exemplo, em inúmeras sentenças do Poder Judiciário em Ações de Usucapião Urbanas Individuais e Coletivas país afora.

Na perspectiva de enfrentar esse dilema, devemos reconhecer o avanço da Lei Federal nº 11.977/09, na medida em que essa altera o artigo 4º do marco regulatório, inserindo em seus incisos dois instrumentos fundiários fundamentais:

- a demarcação urbanística, procedimento administrativo onde o poder público, na regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo limites, área, localização e confrontantes, a fim de identificar ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das posses;

- a legitimação de posse como o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística.

Ao reforçar dois princípios gerais a serem respeitados em processos de implementação de Políticas de Regularização Fundiária essa lei, também, avança, especificamente:

- na ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada (prioridade essa cada vez mais testada), assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- na articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas ao direito à Cidade.

Quem atua na área de planejamento urbano sabe ser esse último princípio de difícil aplicação, considerando-se o padrão tradicional da Política Urbana Brasileira onde prevalece o domínio do setorialismo fragmentado nas políticas urbanas, incapaz de perceber a cidade como totalidade.

Assim, a Lei nº 11.977/09 avança na complementação do Estatuto ao reafirmar o conceito da Regularização Fundiária Sustentável, como garantia da segurança do acesso à terra, entendida não, exclusivamente, como mecanismo de legalização da posse da terra consolidada, mas, compreendendo uma série de aspectos que produzem integração socioespacial das comunidades. Para essa lei ser efetiva vai ser imprescindível que prefeituras e cartórios de registro imobiliário estejam, basicamente, preparados para recepcionar ampliadas demandas. Da mesma forma, será necessário um esforço paulatino no sentido de que

a Política Fundiária dos municípios se insira, definitivamente, nas prioridades política e orçamentária locais.

É imperioso observar que a ausência de Políticas Fundiárias integradas ao Plano Diretor dos Municípios e ao seu processo permanente de planejamento urbano participativo tem implicação direta no uso inadequado e inconsequente do solo urbano. Essa desarticulação afeta, diretamente, a situação de precariedade, insalubridade, irregularidade, clandestinidade e insegurança que reproduz, todos os anos, as tragédias das áreas fragilizadas de municípios atingidos por enchentes e deslizamentos. Ao retomar o debate estrutural da política urbana brasileira, do solo ou terra urbana, é preciso esclarecer que não se trata de terra nua, mas de terra urbanizada onde a localização da terra e do imóvel edificado é o que vale na guerra sem tréguas por melhores localizações, e pela aplicação dos investimentos públicos que provocarão aumento de valorização dos imóveis, em áreas específicas da cidade.

A terra urbana, tal como a rural, já nos ensinava o grande mestre nordestino Celso Furtado, é um ativo da mesma importância do capital e do trabalho quando se pretende distribuir renda para enfrentar as desigualdades socioeconômicas. A terra, portanto, é um ativo financeiro quase sempre com crescente mercantilização, na qual é adicionado valor à terra por induzir mais urbanização. Por sua vez, essa valorização interfere no acesso à terra. Nesse nosso contexto, é indiscutível a necessidade de política pública de redistribuição de terra, tanto urbana como rural, para superar a miséria, a pobreza, e a desigualdade social no Brasil. No entanto, por em prática política fundiária no Brasil é quase um tabu, mesmo nos governos de esquerda que programática e historicamente se propõem a esse compromisso.

Recentemente, a política pública de financiar a construção de moradias sem incidir no estatuto da propriedade fundiária, sem controlar a regulação de ganhos especulativos, logo, sem implementar a função social da propriedade, tem gerado uma transferência direta ou indireta de renda para o preço dos imóveis. É frequente apontar como os conjuntos habitacionais de baixa renda continuam a ser construídos fora das cidades, repetindo as velhas práticas do Banco Nacional da Habi-

tação. E nos municípios, onde está a atribuição de controle do solo, os prefeitos, que não conseguem aplicar a função social da propriedade, se defrontam com crescente dificuldade de desapropriar ou adquirir terrenos, a preço de mercado, para a produção de moradia social. Em nível estadual, os governadores, com honrosas exceções, têm despercebido a necessidade de políticas metropolitanas integradas, sobretudo em matéria de políticas de ordenamento territorial.

As maiores empreiteiras de obras de infraestrutura seguem ditando rumos das cidades, especialmente, quando exercem pressão sobre os orçamentos públicos, via parlamentares e governantes, para financiar a execução de projetos emblemáticos para a sua gestão. Para entender essa lógica é suficiente observar as contribuições às campanhas dos principais candidatos: as mesmas empreiteiras disponibilizam suas participações financeiras, de acordo com as pesquisas eleitorais. Deste modo, é extremamente relevante o debate atual sobre Reforma Política com o tema do financiamento público das campanhas. Nessa toada, muito mais do que os Planos Diretores e a legislação urbanística, as grandes obras de infraestrutura continuam incidindo, fundamentalmente, no quadro urbano nacional onde convivem, complementarmente, os planos sem obras e as obras sem planos. Embora tenhamos destacado avanços significativos, a política urbana permanece operada, em parte substantiva dos investimentos com incidência na urbanização no modelo clássico das “transferências negociadas” sobre financiamento de obras que se espacializam em dois vetores territoriais predominantes. Em primeiro lugar, as obras no sistema viário, de maior visibilidade e articuladas ao financiamento das campanhas e ao cronograma eleitoral. Reproduz-se, de forma bem generalizada, o modelo da cidade de urbanismo rodoviarista que incentiva o transporte sob pneus particulares em urbanização dispersiva sempre esgarçando o tecido urbanístico e social. Já o segundo vetor espacial foi, recentemente, incrementado com as obras de habitação social padronizadas por todo o país como verdadeira “plantação de casinhas” coloridas nas bordas da periferia, sem que a cidade as acompanhe minimamente. Tem se proliferado, amplamente, esse padrão de *plantation* habitacional nas bordas de municípios e distritos, numa lógica associada à pro-

blemática fundiária e de planejamento urbano local. Há, como sói, exceções de qualidade urbanística no PAC, muito embora sua concepção despreze o planejamento urbano, como no MCMV, mesmo que esse programa não tenha conseguido controlar o protagonismo das empresas privadas em sua concepção -, que merecem destaque até por estar na contramão da política urbana praticada. Há casos interessantes de intervenções<sup>2</sup> em Belo Horizonte, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, concebidas de forma melhor integrada com a cidade, para as faixas de quatro a dez salários mínimos, já na faixa de até três salários mínimos é difícil encontrar experiências com alguma urbanidade.

Por mais que uma lei possa avançar nos marcos legais, como faz o Estatuto, incorporando, recentemente, contribuições da Lei nº 11.977/09, não terá o poder de impulsionar, de per si, uma nova Política Pública em todo o território. Nem transformar num passe de mágica legislativo todo um conjunto de realidades políticas, socioeconômicas e urbanísticas, tão arraigadas em estruturas públicas, especialmente, na esfera local, fortemente conservadoras, arcaicas, patrimonialistas e privatizadas. Temos que considerar ainda que o Estatuto não equacionou temas de estruturação urbana essenciais como parcelamento do solo, que está em curso na difícil revisão da Lei nº 6766/79 para fechar este ciclo do marco jurídico urbanístico. Sem dúvida, a responsabilidade deve ser dividida entre o Poder Público nos três níveis, em primeiro lugar. Mas, deve inserir igualmente o Ministério Público e a Sociedade em conjunto. É necessário grande mobilização política e incremento da capacidade institucional dos gestores públicos para implementar o Estatuto, bem como, cobrança da sociedade civil organizada e a participação dos moradores das comunidades para efetivar os direitos nele reconhecidos.

Um aspecto não pode ser relegado a um segundo plano na avaliação dessa década do Estatuto. Diz respeito aos novos espaços para o planejamento urbano, estimulados pelo crescente número de Planos Diretores no Brasil entre 2001 e 2009. A MUNIC<sup>3</sup> revela que o número de PDs passou de 805 em 2005 para 2318 dos 5565 municípios em

2 As intervenções exemplificadas podem ser verificadas em Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (2010)

3 Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE desde 2001.

2009. E considerando o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes, a proporção de Planos elaborados em relação ao total é mais expressiva: em 2009 do universo de 1644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1433 tinham PD, ou seja, quase 90% do total. Esse resultado se deu a partir da obrigatoriedade de Planos Diretores, dentro dos princípios voltados à promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática do Estatuto. Muitos desses municípios já estão agora em novas rodadas de planejamento, com processos técnico-políticos de revisão de seus Planos, o que mostra que o dispositivo de obrigatoriedade do estatuto está pegando. E de 2011 em diante, provavelmente, retomamos à pauta local em novo momento, podendo introduzir os instrumentos necessários para tratar áreas de expansão urbana - na verdade talvez seja mais adequado falar em dispersão do que expansão -, e outros temas, crescentemente, colocados.

Os dados da pesquisa, realizada pela Rede de Avaliação dos PD coordenada pelo IPPUR analisando a incorporação de instrumentos de política urbana, mostram a tendência de evolução – mesmo que lenta e de baixa aplicação – de sua aplicação nos municípios. Veja-se como exemplo a Zona Especial de Interesse Social - ZEIS que na primeira metade da década tinha sido pouco incorporada pelos municípios: o número de municípios com ZEIS quase triplicou de 672 municípios em 2005 passando para 1799 municípios com ZEIS em 2009. Com todas as limitações na aplicabilidade concreta do instrumento é um avanço na disponibilização dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade na política urbana dos municípios. Os dados da MUNIC somados à avaliação de 526 leis complementares municipais de PD pela Rede avaliam que a Campanha feita pelo Ministério das Cidades para elaboração de Planos Diretores, contribuiu do ponto de vista quantitativo e qualitativo para que o Estatuto, naquilo que ele tem de mais objetivo e pragmático, que são suas ferramentas, fosse relativamente incorporado pelos municípios. Mesmo que de forma tímida e cheios de debilidades técnicas, é perceptível o esforço da sociedade e de gestores para incorporar o Estatuto no PD no planejamento e na gestão da cidade. Pode-se questionar a eficácia e os resultados, mas não se pode desconhecer esse esforço crescente, sobretudo a partir da segunda metade

da década. Quanto à baixa autoaplicabilidade dos Planos, não se pode imputá-la às limitações técnicas do plano ou limitações jurídicas da lei. A aplicabilidade das leis, menos que resultar do aperfeiçoamento técnico ou jurídico, é uma construção política articulada às demandas, às práticas e conflitos sociais concretos como revela o exemplo da Lei Maria da Penha, da violência contra a mulher, que é um fenômeno de sucesso legislativo aplicado.

Não se pode olvidar nesse balanço que instrumentos regulamentados pelo Estatuto têm existência anterior à sua vigência. Por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, outorga onerosa do direito de construir, conhecida como solo criado, operações urbanas e outros, já vinham sendo, pouco a pouco, aplicadas pelos municípios, nunca sem dificuldades e constrangimentos de toda ordem.<sup>4</sup> Porém sua regulamentação em Lei Federal trouxe estímulo à aplicação nas políticas urbanas municipais, até porque tratavam-se, e penso tratar-se ainda, de novidades para a imensa maioria dos municípios.

Para quem trabalha com planejamento urbano é cotidiana a crítica sobre as insuficiências e inadequações na regulamentação dos instrumentos tanto nos PD, quanto em legislações urbanísticas específicas, para viabilizar sua aplicação na política urbana. Especialmente com respeito à ausência de demarcação no território, à definição de prazos amarradores de sua implementação e procedimentos administrativos que têm a capacidade de deixar instrumentos inutilizados sem utilização. E mesmo o descompasso entre as regras para aplicar o instrumento e a indicação das áreas essas regras se aplicam. Sob esse aspecto, o Conselho das Cidades<sup>5</sup> deu grande contribuição com a Resolução nº 34, em julho de 2005, ao estabelecer orientações sobre o conteúdo mínimo dos Planos para que incorporem os instrumentos, amarrados aos objetivos e estratégias de modo a operá-las, concretamente, no território para cumprir a função social da propriedade nas estratégias de desenvolvimento urbano do PD.

---

4 A título de exemplo, a tentativa de aplicação do IPTU progressivo no DF em meados dos anos 90, na Administração Cristovam Buarque, encontrou grandes resistências internas na área da fazenda do governo progressista do distrito federal.

5 Órgão consultivo que integra a estrutura do Ministério das Cidades composto por representações de segmentos tais como ONG, entidades técnicas e acadêmicas, empresários, movimentos sociais, governos, etc.

O Estatuto incentivou a formação de Conselhos Municipais da Cidade, mesmo com a dificuldade da baixa cultura de democracia direta nos municípios, pondo na agenda política de grande parte dos 1600 municípios envolvidos, a constituição dessas arenas. A pesquisa da Rede de Avaliação dos PD coordenada pelo IPPUR mostra os mecanismos e instrumentos de participação previstos nos Estatuto, e neles os órgãos colegiados os mais incorporados pelos PD – os 27 estados propuseram órgãos colegiados como Conselho de Política Urbana em praticamente todos os PD.

Certamente a ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano ao longo de anos contribuiu para o atraso na disseminação de Conselhos de Política Urbana como espaços públicos efetivos de projetos das cidades. Outras áreas de política pública mais consolidadas como política de Estado como a saúde, a assistência social e meio ambiente - onde a existência de fundos e conselhos efetivamente deliberam sobre a destinação desses Fundos (para onde, para quem) nos estados e municípios – nos permitem perceber um pouco do atraso sistêmico e estrutural da área de política urbana no Brasil. Esse atraso endêmico na política urbana no Brasil ao não se constituir como política de Estado não é fortuito; ele decorre das grandes limitações políticas da área, assim como, da correlação de forças políticas nos três níveis, e da força dominante em nossas grandes e médias cidades do capital imobiliário financeiro urbano. Não podemos responsabilizar a baixa aplicabilidade do Estatuto e seus instrumentos. É forçoso reconhecer que a área de Política Urbana não se constituiu como Política Pública Republicana, nem Federalista no Brasil. A baixa aplicabilidade do Estatuto é um dos elementos que revelam a urgência desse debate.

A nova Presidente destacou, explicitamente, como um de seus pontos programáticos o compromisso com a implementação de uma reforma urbana no Brasil, o que envolve um esforço claro de políticas, programas, ações e recursos, de estímulo e apoio à implementação do Estatuto das Cidades junto aos estados, municípios e sociedade civil. A Presidente tem reafirmado seus compromissos com a ampliação da reforma agrária, e esperamos que a sociedade cobre a reafirmação de

seus compromissos com a reforma urbana, que não passam, exclusivamente, pela ampliação dos programas “vitrines” como o MCMV e o PAC. A efetividade desse compromisso passa por uma agenda de política urbana onde alguns pontos merecem destaque:

- A articulação dos empreendimentos do PAC e do PMCMV aos Planos Diretores, à regulação do uso do solo e planejamento dos investimentos públicos, com controle social;
- Redirecionamento efetivo na política do Ministério das Cidades que deve ter papel estratégico na construção e aplicação de uma política nacional de desenvolvimento urbana centrada no Estatuto da Cidade;
- A aplicação da Lei nº 11.888/08 de Assistência Técnica, reafirmando a aplicação do Estatuto da Cidade para assegurar às famílias de baixa renda o direito à moradia, via assistência técnica pública, e fortalecimento da gestão e planejamento urbano com um programa nacional de assistência técnica articulado com estados, municípios e toda a sociedade, e processos de capacitação regionalizados;
- O fortalecimento de políticas metropolitanas integradas voltadas não só para planos metropolitanos, mas para a gestão dos recursos para o desenvolvimento urbano na escala metropolitana, operando serviços e equipamentos no âmbito regional de forma cooperada;
- A necessidade de uma estratégia nacional para pequenos municípios, com apoio às iniciativas de planejamento urbano;
- O fortalecimento da democracia urbana e territorial, importante na mesma medida de recursos para produção de moradia até três salários, favorecendo os segmentos excluídos na disputa por localização boa em cidades, serviços e equipamentos, ou o direito à cidade não restrito ao direito à moradia digna;

- A construção de política fundiária articulada aos PD que estimule nos municípios a criação de Bancos de Terra para a política habitacional, estabelecendo contrapartida de percentuais de áreas no licenciamento urbanístico de novos loteamentos e condomínios, para formação de estoques fundiários imprescindíveis à política habitacional direcionados às zonas especiais de interesse social;

Para finalizar, vale destacar o Programa *Territórios da Cidadania do Governo Federal*, ao mapear cerca de trezentos municípios de todos tamanhos entre os mais pobres do país regionalizados em territórios para concentrar neles, de forma coordenada, ações e programas de 22 ministérios no estilo do que preconizou Milton Santos no conceito de políticas sociais no território. É um exercício renovador de política pública eficaz na articulação de políticas e ações governamentais de vários ministérios em áreas pobres, geralmente rurais, que contêm cidades, entendendo o território como lugar integrador das políticas públicas e base de articulação das ações. O programa regionalizou 120 territórios da cidadania sem se limitar às fronteiras municipais nos 27 estados. Já com três anos de execução o Programa está em seu terceiro ciclo de políticas, assumindo a necessidade de planejamento urbanístico integrado desses territórios, seus equipamentos e infraestruturas para a inclusão produtiva e social. Vemos nele uma possibilidade de uma política pública que articula reforma agrária com reforma urbana<sup>6</sup>.

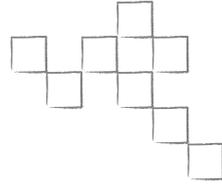
Não obstante as dificuldades técnicas e políticas de colocar em prática os seus princípios, o Estatuto com 10 anos segue como norma fundamental de referência para a gestão das cidades e a elaboração de planos e legislação urbanística. Mais ainda nesse momento, quando disputa com outras referências ideológicas presentes na gestão das cidades como as agendas pautadas na competitividade urbana e na sustentabilidade econômica das cidades. Ou ainda, quando disputa com o receituário do planejamento estratégico, desde os anos 90, que retorna diante da arrumação de nossas cidades para receber os convidados dos grandes eventos esportivos que se avizinham. Nas cidades que vão sediar jogos da Copa é impressionante o mercado de carteiras e portfó-

---

<sup>6</sup> Essa perspectiva emerge da promissora coincidência em que o atual Ministro do Desenvolvimento Agrário é ex-Secretário de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

lios de projetos urbanos associados ao planejamento estratégico, aos empreendedores e ao poder público. Projetos na tradição de grandes obras que em nada dialogam com os Planos Diretores, ou, qualquer esforço de planejamento urbano existente. Nesse contexto de afronta à função social da cidade o Estatuto da Cidade é cada vez mais relevante.





## Projeto de Regularização Fundiária na Comunidade Planalto do Pici: apresentações e considerações.

**Olinda Marques** Socióloga e Especialista em Planejamento Urbano. Atual Secretária Executiva da Regional III de Fortaleza/CE e Diretora Geral da ONG CEARAH Periferia, foi Presidente da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - Habitafor, do Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (Comhap).

As grandes cidades na mesma proporção em que atraem populações, informações e serviços, também, concentram desigualdades, conflitos e violações de toda a espécie. Para enfrentar e superar essa conjuntura emergencial faz-se necessário tomar a concretização da política urbana como um dos desafios postos para garantir os direitos que se lhe articulam, quais sejam: saúde, educação, lazer, mobilidade, saneamento básico e, especialmente, o direito à moradia.

Em um período que o Estatuto da Cidade completa 10 anos, fruto de um amplo e longo processo de mobilização social pela reforma urba-

na, constata-se o quanto ainda resta avançar para além das conquistas institucionais. Por se tratar de uma reivindicação gestada, antes mesmo da conquista da Constituição Federal de 1988, as tensões provocadas resultaram no capítulo de Política Urbana e seus artigos 182 e 183. Contudo, apenas em 2001, essa luta coletiva culminaria com a promulgação da Lei nº 10.257, chamada Estatuto da Cidade, que instituiu as diretrizes e os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade urbana. Nesse mesmo período, a cidade de Fortaleza comemora 285 anos, tendo o seu crescimento urbano desordenado que denuncia as desigualdades socioeconômicas, e que, por sua vez, se acirram nos usos e nas ocupações do solo pelos projetos em disputa. Eis um exemplo de capital metropolitana, que infelizmente condiz com a regra geral, de como a política urbana na prática vem – ou não – se efetivando em uma realidade local marcada pelos fenômenos crescentes da concentração fundiária e da especulação imobiliária. Os parâmetros de desigualdade podem ser mensurados em alguns dados alarmantes: 80% da população brasileira, ou seja, cerca de 170 milhões de habitantes vivem em cidades e 34,4% vivem em áreas de moradia inadequadas, como em locais sem a cobertura de saneamento básico e/ou titularidade da terra. As regiões Nordeste e Sudeste respondem por 75% do déficit habitacional brasileiro de 6.656.526 moradias, concentrando somente em Fortaleza o índice de 77.615 unidades, enquanto o número de imóveis vazios na área é de 69.995 (ABREU, 2008). Esse cenário caótico se faz sentir, de maneira mais aguda, pelas populações pauperizadas, que residem precariamente em favelas, cortiços e assentamentos irregulares, e que se veem estigmatizadas culturalmente e segregadas territorialmente por morarem em “áreas de risco”. Não se analisa por quais formas e razões essas comunidades se formaram e consolidaram a sua existência, em meio a tantas dificuldades para acessar direitos.

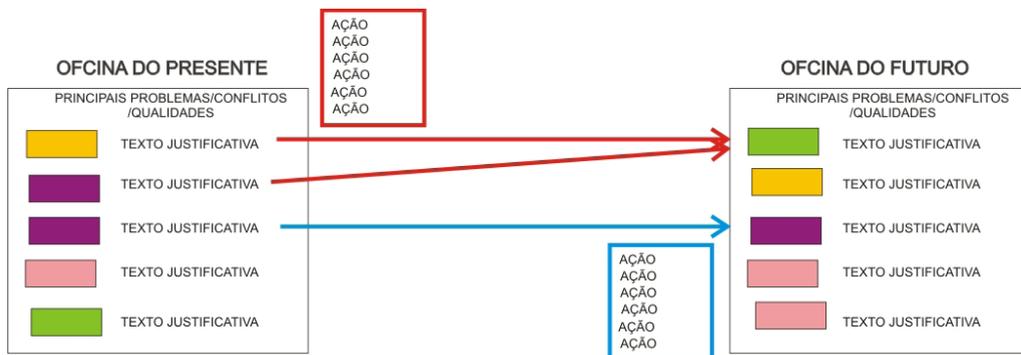
Desse modo, o contexto urbano se encontra atravessado por contradições diversas, condicionadas a partir da afirmação reiterada pelo atual Governo de políticas econômicas neoliberais de ajuste fiscal (por meio do enxugamento de gastos públicos, como se verificou no recen-

te corte do orçamento para o Ministério das Cidades), da flexibilização e descaracterização das leis urbanísticas vigentes e da implementação de programas governamentais de caráter neodesenvolvimentista, tais como, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Essa agenda de ações beneficia determinados segmentos do capital, a saber, construtoras, empreiteiras, indústrias de base, que se favorecem das licitações e recebem incentivos fiscais. Enquanto as políticas urbanas e habitacionais vêm se perfazendo em detrimento das camadas pobres urbanas, que na sua ótica obstaculizam o progresso e, portanto, devem ser sacrificadas – removidas, na linguagem oficial – em prol das obras. Na maioria dos casos, os moradores mal são consultados e considerados pelo Poder Público, cujo discurso, invariavelmente, representa os interesses empresariais, sobre os possíveis impactos sociais, econômicos e ambientais acarretados pela vinda dos empreendimentos. Daí, parte a defesa encampada pelos movimentos sociais de que não haja mais remoções de famílias para locais distantes e insuficientes no acesso a equipamentos e serviços públicos, a adoção de medidas autoritárias que visem a criminalizar a pobreza e a juventude, a militarizar as “áreas de risco” e a degradar as poucas áreas verdes que ainda restam nas cidades.

Uma das maneiras eficazes de se regularizar o direito à moradia e garantir as condições básicas de habitabilidade em comunidades concretiza-se através de instrumentos jurídicos e urbanísticos, evitando que as famílias de baixa renda percam o próprio “chão” para dar lugar a megaprojetos. Em caso do indivíduo habitar um imóvel num terreno de titularidade privada de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos ininterruptos, sem oposição e com fins de moradia, concede-se a usucapião especial urbana, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (ALFONSIN, 2003). Se estiver em um terreno público, nas mesmas condições supracitadas, pode se adquirir a Concessão do Direito Real de Uso – CDRU ou Concessão de Uso Especial de Moradia – CUEM, nesse último a ocupação deve se dar desde o ano de 1996. Com vista a viabilizar esses direitos previstos na política urbana, que o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

– CEARAH Periferia, no papel de organização não-governamental vem atuando, desde a sua fundação, em 1991, alinhado às lutas dos movimentos populares urbanos. Um de seus projetos dedica-se justamente a regularizar as terras da comunidade Planalto do Pici, localizado no bairro Pici, na cidade de Fortaleza, sendo financiado pelo Ministério das Cidades e em uma parceria com a Caixa Econômica Federal, Conselho Gestor (composto pelas associações comunitárias AMOCAP, GDFAM, ABEM, AMORA e ESCUTA) e Superintendência Regional da Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Pelo fato da área pertencer à União, o Projeto de Regularização Fundiária pretende assegurar a CUEM, de forma individual e gratuita, a mais de 1.450 famílias, após a execução de diversas assembleias, reuniões com representantes comunitários, cadastramento socioeconômico dos moradores, levantamento cartográfico e cartorário, confecção de plantas, além da realização de capacitações, oficinas, palestras e mutirões com a comunidade. Um aspecto de extrema relevância nesse processo é a garantia preferencial dos imóveis regularizados à titularidade feminina, na medida em que esse princípio é resguardado pela legislação urbana e contempla a habitação de interesse social e, principalmente, a apropriação política pela mulher, do direito à moradia. Tendo em vista que em uma sociedade marcadamente patriarcal, dominada pela lógica da divisão social, sexual e territorial do trabalho, são as mulheres que comumente, mas nem sempre, cuidam do lar, dos filhos, enfim, dos denominados “afazeres domésticos” e até então, não detinham com segurança legal a posse da moradia em seu nome.

No presente momento, já foi dada entrada no pedido de CUEM para 401 moradores/as e se busca mobilizar toda a comunidade, a fim de que o universo restante entregue a documentação pendente para completar o processo e, assim, haver uma cobertura satisfatória da concessão.



GT1	PRIORIDADES DO PRESENTE	PRIORIDADES DO FUTURO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruas Vitória e Franco Rocha têm esgoto no meio e se agrava quando chove;</li> <li>- Não existe meio de comunicação na comunidade;</li> <li>- Falta de educação ambiental;</li> <li>- Poucos ônibus e falta de ligação com terminal da Lagoa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criar o Centro de Profissionalização e Economia Solidária;</li> <li>- Financiamento para famílias de baixa renda comprar moradias;</li> <li>- Reativação da rádio comunitária;</li> <li>- Implantar cursinho pré-vestibular;</li> <li>- Melhorar e ampliar o atendimento médico;</li> <li>- Moradia digna, regularizadas com melhor espaço;</li> <li>- Espaço de geração de renda – comércio;</li> <li>- Ruas com 100% de esgotamento.</li> </ul>

GT2	PRIORIDADES DO PRESENTE	PRIORIDADES DO FUTURO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de sinalização;</li> <li>- Inexistência de espaços de lazer e cultura;</li> <li>- Falta de conscientização sobre coleta de lixo;</li> <li>- Falta de conhecimento;</li> <li>- Saneamento limitado e irregular;</li> <li>- Falta de telefones públicos;</li> <li>- Moradias sem regularização;</li> <li>- Falta de investimento no desenvolvimento local;</li> <li>- Exploração sexual;</li> <li>- Poluição sonora;</li> <li>- Proliferação de ratos, escorpião e baratas;</li> <li>- Precariedade no atendimento do posto de saúde;</li> <li>- Falta de posto policial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de creche pública;</li> <li>- Pavimentação e drenagem das ruas;</li> <li>- Regularização fundiária;</li> <li>- Criação de cooperativas de alimentação e artesanato;</li> <li>- Implantação de água potável nas casas;</li> <li>- Limpeza das ruas;</li> <li>- Ruas arborizadas;</li> <li>- Educação de qualidade;</li> <li>- Ruas iluminadas e sinalizadas;</li> <li>- Construção de praças;</li> <li>- Implantação de um telefone público por rua;</li> <li>- Conscientização sobre o destino do lixo;</li> <li>- Fazer saneamento básico de qualidade.</li> </ul>

GT3	PRIORIDADES DO PRESENTE	PRIORIDADES DO FUTURO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento precário do posto de saúde;</li> <li>- Falta de segurança;</li> <li>- Falta emprego para jovens;</li> <li>- Falta infraestrutura esportiva;</li> <li>- Calçadas são precárias;</li> <li>- Não tem coleta de lixo em algumas ruas (elas são estreitas o carro não entra);</li> <li>- Falta praça;</li> <li>- Falta saneamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerar emprego para idosos;</li> <li>- Reformar e equipar o Centro de Cidadania;</li> <li>- Curso de higiene e beleza;</li> <li>- Cursinho para preparar para o vestibular da UFC;</li> <li>- Pagar melhor os professores;</li> <li>- Mais cursos para crianças e jovens no Centro de Cidadania;</li> <li>- Criar espaço comunitário para reciclagem;</li> <li>- Ampliar as ruas e melhorar a acessibilidade;</li> <li>- Plantar mais árvores nas ruas;</li> <li>- Construção de casas para famílias de baixa renda;</li> <li>- Realização do Parque Rachel de Queiroz.</li> </ul>

GT4	PRIORIDADES DO PRESENTE	PRIORIDADES DO FUTURO
	<p>- Espaços de lazer c/ pouca dinamização;</p> <p><i>Poucos espaços existentes, possibilidade de espaços para adaptação mais dinamização = CSU + Campus do Pici.</i></p> <p>- Não existe programa ambiental – coleta + tratamento do lixo;</p> <p><i>Ampliar o pensamento da coletividade usando como tema o meio ambiente como um bem de todos.</i></p> <p>- Falta de acessibilidade – linha Antônio Bezerra/Lagoa;</p> <p><i>Diminuir o tempo de deslocamento aumentando a segurança, com menos espera. Mais tempo para família, melhoria da qualidade de vida, mais conforto.</i></p>	<p>- Programas de capacitação;</p> <p><i>Inserção digital – necessidade básica hoje – estudo / prática / teoria desde a infância.</i></p> <p>- Esgotamento e drenagem das ruas;</p> <p>- Melhoria da saúde pública, qualidade do ambiente (cheiro, visual).</p>

Fonte: Relatório de Sistematização do PDDU – Pici, Cearah Periferia 2008

Devido a esse resultado, a equipe técnica junto aos esforços do Conselho Gestor vem recuperando, gradativamente, a credibilidade do trabalho, que vinha sofrendo com a demora no retorno do que já tinha sido prestado pela comunidade e cuja causa se enraíza na relativa rotatividade dos técnicos/as que coordenam o projeto. Apesar de se deparar com outras dificuldades que fogem ao controle da equipe, como a dinâmica habitual de mudanças no território (ocorrência de evasões, aluguéis e vendas das casas) e a relação pouco dialogada en-

tre as associações comunitárias do Planalto do Pici, o projeto condiz com o que se propôs, mostrando a pertinência de se legalizar a posse da moradia de baixa renda. De modo que, dotar os/as moradores/as da comunidade Planalto do Pici, que poderia ser qualquer outra, das leis e instrumentos para que esses/as cobrem do governo a titularidade de suas terras, significa sensibilizar essa parcela da população do potencial político que existe na sua organização, quando se pretende alcançar um objetivo coletivo, nesse caso, tornar as suas moradias reconhecidas frente ao Poder Público, que em troca, apenas, prestou descaso de investimentos públicos.

## Considerações finais

Outro desafio de atuação do Projeto de Regularização Fundiária Cidadã volta-se para o desenvolvimento sustentável da comunidade, a partir dos trabalhos de regularização fundiária. Aqui há que se ressaltar o processo de planejamento e implantação do plano de desenvolvimento urbano local, que se destina a suprir as necessidades mais urgentes manifestadas por cada uma das comunidades-alvo (Lua, Feijão, Fumaça e Tancredo Neves).

O plano deve servir para efetivar, concretamente, a área do Planalto Pici como (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS), exigindo mais mobilização comunitária, articulação política, a fim de estimular a criação e melhoria da infraestrutura local, incluindo áreas de lazer, rede de esgoto, postos de saúde, ruas asfaltadas e acesso aos demais equipamentos e serviços de utilidade pública.

A exemplo da comunidade do Lagamar que, no momento, começa a instalar o conselho gestor e foi inserida no Plano Diretor de Fortaleza, a comunidade do Planalto Pici busca, através do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Local, efetivar-se como ZEIS e garantir a permanência das milhares de famílias na área.

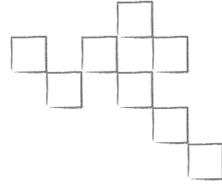
## Bibliografia

ABREU, Filomeno. *Direito à Moradia*. Acesso em: 23 de Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/www/opovo/fortaleza/794837.html>>

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CEARAH PERIFERIA. *Sistematização do Plano de Desenvolvimento Urbano Local – Comunidade Planalto do Pici*, 2008





## Santos, passado, presente e futuro em harmonia

**Telma de Sousa** Pedagoga, Advogada, Professora e Mestre em Saúde Coletiva, Foi Vereadora, Prefeita de Santos, Deputada Estadual e Federal por três mandatos. Atualmente, é Deputada Estadual pela Baixada Santista/SP. Uma das fundadoras do PT nacional, a deputada dedica seu trabalho a temas como Mobilidade Urbana, Qualificação Profissional, Saúde e Educação.

Santos surgiu para ser exemplo e ter papel de destaque na economia e no desenvolvimento do Brasil. Na área cultural e no seu patrimônio, a cidade chama a atenção, por conseguir agregar, harmoniosamente, bens e valores históricos aos equipamentos modernos, graças a uma política de revitalização iniciada em 1989, no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Fundado, em 1546, pelo fidalgo português Brás Cubas, o município é, essencialmente, portuário, e, por isso, obteve vantagens e prejuízos graças à sua atividade principal. O ciclo do café gerou riquezas e deixou edificações de valores incalculáveis. Entretanto, à medida que as operações de cargas cresceram, esse patrimônio ficou em risco, tanto

pela especulação imobiliária quanto fisicamente, devido aos abalos no solo pela movimentação de caminhões, por exemplo.

O acervo artístico e cultural de Santos, também, perdeu, ao longo do tempo, a sua utilidade inicial e, por inúmeras vezes, a área onde estão inseridos passou a ser desabitada, gerando núcleos de pobreza.

Santos foi uma cidade planejada desde o ciclo do café. Largas avenidas, como a Ana Costa e a Conselheiro Nébias, cruzando toda a cidade, do porto à orla, foram abertas, sendo alvo de críticas da elite. Contudo, até hoje, essas ligações são os principais corredores viários da cidade.

Os famosos canais de Santos, hoje, tombados pelos órgãos de patrimônio histórico, surgiram há pouco mais de 100 anos, com a função de sanear o município, então assolado por doenças devido à construção do porto organizado. Com o passar dos anos, esses canais tornaram-se referenciais para a população, ao lado das grandes avenidas e de corredores de tráfego.

No governo Administração Democrática Popular, de 1989 a 1992, com Telma de Souza, foi implementada uma política de proteção e recuperação do patrimônio arquitetônico, caracterizada por uma concepção abrangente da matéria e pelo trabalho articulado entre várias secretarias municipais, tendo no Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de Santos (Condepasa) um importante espaço de participação da sociedade civil. Até este momento, as iniciativas eram estritamente lideradas pela sociedade civil.

O governo Telma de Souza notabilizou-se pelos integrantes participantes de movimentos críticos à destruição do patrimônio cultural e artístico, que pleiteavam políticas públicas de proteção e recuperação. E essas políticas foram alicerçadas em três políticas básicas: integração entre o acervo histórico com os novos empreendimentos; institucionalização dos planos no âmbito administrativo, com relacionamento entre as secretarias; e a criação do Condepasa.

No dia 12 de julho de 1989, sete meses após o início do governo, foi lançado um conjunto de medidas que dotava Santos de políticas destinadas à preservação, recuperação e valorização do acervo de interesse histórico-cultural. O local escolhido para o anúncio foi a Bolsa Oficial do Café, que, sob a gestão do governo do Estado, estava abandonada

e com sérios danos estruturais. Hoje, o local é um dos símbolos da recuperação da cidade.

Nessa data, quatro ações foram iniciadas: a legislação urbanística de proteção, os incentivos fiscais, as campanhas de conscientização e os investimentos em obras de recuperação.

Com relação à legislação, houve a definição da subzona de interesse histórico-cultural e a criação do Condepasa. A partir disso, todos os imóveis construídos, antes de 1950, tiveram de receber parecer do Condepasa para alterações ou demolições.

A subzona dispunha que nenhuma obra, reforma ou demolição poderia ser executada em imóveis contidos na área delimitada pelo quadrilátero das ruas Conde D'Eu, Comércio, XV de Novembro, Tuiuti, Brás Cubas, Constituição, General Câmara e Xavier da Silveira, o que representava 80% da antiga Vila de Santos.

Para tanto, foram criados quatro níveis de proteção:

Nível 1. Proteção total (interna e externamente);

Nível 2. Proteção da fachada, volumetria e telhados, com possibilidade de alterações internas.

Nível 3. Livre opção de projeto mantendo-se, porém, a tipologia predominante na testada da quadra;

Nível 4. Manutenção da fachada, podendo acrescentar pavimentos após um recuo mínimo de três metros.

A Prefeitura de Santos passou, então, a realizar convênios com entidades públicas e privadas para iniciar o processo de revitalização, particularmente, do Centro Histórico. Entre os acordos, as Universidades Santa Cecília e a Católica de Santos participaram, tanto oferecendo pessoal técnico para os projetos, quanto para as obras de restauro, por exemplo.

Entre os convênios, destaca-se o Termo de Cooperação com a Fundação Pinacoteca Benedito Calixto, que realizava cursos de formação de mão de obra para restauro e, depois, assumiu o Casarão Branco da Praia, que hoje abriga a Pinacoteca Benedito Calixto.

A consolidação das políticas vigentes ocorreu com a elaboração de um novo plano diretor, em 1990. Até então, o plano vigente era de 1968. Uma das premissas para o novo código foi a ampla discussão popular.

O novo plano instituiu a Zona Especial de Interesse Social do tipo 3, que incorporou os bairros do Valongo, Paquetá e Vila Nova como locais de proteção do patrimônio. Também houve a criação da Zona Especial de Interesse Cultural - ZEIC, com programas e critérios especiais de ocupação, uso e proteção, bem como, incentivos à preservação na área central.

Para viabilizar o programa de revitalização, houve a necessidade de isenções fiscais, uma vez que, mais de 90% dos imóveis de interesse à preservação eram propriedades particulares. Assim, a partir da Lei nº 640/89 e do Decreto nº 172/90 foi instituída a isenção de IPTU para todos os imóveis definidos como de interesse, situados em qualquer parte da cidade e que estivessem, efetivamente, preservados. As avaliações para a manutenção do benefício passaram a ser anuais.

Por outro lado, havia um grande número de bens públicos a ser recuperado. Portanto, o governo lançou um pacote de investimentos nesses empreendimentos, sob a argumentação de dar o exemplo.

Nos quatro anos da Administração Democrática Popular houve a entrega de todos os prédios municipais classificados como de interesse histórico-cultural e que se encontravam em situação de abandono. Nessa época, foram utilizados, exclusivamente, recursos municipais, pois ainda não existiam linhas de financiamentos estaduais e federais.

O Outeiro de Santa Catarina, marco da colonização da cidade, foi o principal exemplo. Ocupado por oito famílias, o prédio foi retomado pela administração, que as transferiu para um pequeno conjunto habitacional na Vila Progresso. Em janeiro de 1992, o conjunto do imóvel foi entregue, passando a abrigar o Centro de Memória Santista e a Videoteca Municipal, dando vida ao equipamento.

A Casa do Trem Bélico, também, foi restaurada, mas antes foi preciso obter a posse do imóvel. Após a recuperação, o local passou a abrigar um Centro de Convivência, destinado a atender crianças e adolescentes moradoras dos cortiços das redondezas, oriundas de famílias com graves problemas carenciais.

O Casarão Branco da Praia foi entregue em 1992, mesmo ano em que começaram as obras da Casa de Frontaria Azulejada, concluídas em 1994 e que recebeu o Arquivo Histórico Municipal.

Sem dúvida, o maior marco da revitalização de Santos é o Teatro Coliseu. No governo da Administração Democrática Popular foi assinado o decreto de utilidade pública e desapropriação do imóvel, então particular. As obras de restauro começaram na gestão de Davi Capistrano.

A prefeita Telma de Souza, também, deu início à valorização dos bondes, então desativados. Hoje, símbolos da cidade, eles começaram a ser restaurados, em 1990. O primeiro deles recebeu o Posto de Informações Turísticas na Praça das Bandeiras.

Em 1991, surgiu o projeto Cores da Cidade, a partir de uma visita do presidente do grupo Casas Bahia.

A tão idealizada Relação Porto-Cidade começou, de fato, em 1990, em seminário promovido pela Prefeitura: “O Plano Diretor e o Porto: caminhos para uma política urbana comum”. Dentre as questões abordadas estava o aproveitamento dos armazéns de 1 ao 8 para fins urbanos e turísticos.

O seminário resultou no projeto Porto Urbano, que tinha o objetivo de restabelecer uma relação umbilical entre a cidade e o mar, pelo seu estuário. Por esse programa a Prefeitura de Santos receberia os armazéns de 1 ao 8 do porto, através de cessão da Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp, uma sociedade de economia mista vinculada ao governo federal. O desfecho, no entanto, só aconteceu no final do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a permissão dada ao município para desenvolver as iniciativas.

A Política Municipal de Proteção e Revitalização implantada no governo da Administração Democrática Popular foi um marco na cidade. Dela surgiram todos os demais planos gerados e vigentes. Muitas ações foram alteradas, outras anuladas pelos comandos seguintes. Mas, desde 1989, Santos nunca mais deixou de imprimir a marca da valorização da sua história e do seu patrimônio, revitalizando o bem público para uso da coletividade.

Este livro foi composto em Leawood 11/15  
e impresso em papel pólen print 80 g/m<sup>2</sup>,  
na gráfica da i.Editora, para o INESP.