

Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?

Ermínia Maricato

João Sette Whitaker Ferreira

O Brasil tem cerca de 80% de sua população vivendo nas cidades. O crescimento acelerado de suas metrópoles se deu concomitantemente à uma industrialização com baixos salários. Em conseqüência, as cidades brasileiras expressam hoje a calamidade social de um país cujo desenvolvimento combina o atrasado com o moderno. Do ponto de vista da produção de seu espaço, elas sofrem do mesmo problema da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios. O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e shopping-centers, cercadas por um mar de pobreza. Cerca de 50% da população das grandes cidades do país vive na informalidade, 20% dela em favelas. É na cidade formal que acontece a dinâmica do mercado. Ou seja, a reprodução da população excluída da cidade formal não se dá via mercado, e esse é o problema estrutural central da nossa realidade urbana.

Pois bem, esse país carece, até hoje, de uma legislação que dê à questão urbana a atenção que merece. Desde o último dia 18, com a aprovação no Senado do Estatuto da Cidade, essa situação pode começar a mudar. Ou não.

A briga pelo reconhecimento da questão urbana não é de hoje. Já em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana se propôs a buscar caminhos para parametrizar o crescimento das cidades que começava a se delinear. Mas o período da ditadura militar evidentemente desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana. O planejamento urbano nesse período teve a marca do autoritarismo tecnocrático, e foi ineficaz para frear as profundas desigualdades estruturais das cidades. O BNH promoveu políticas de financiamento habitacional e de infra-estrutura urbana que alavancaram um significativo movimento de construção nas cidades, graças a uma economia que crescia muito mas era fortemente concentradora da renda, o que aprofundou cada vez mais o fosso entre o mercado imobiliário legal e aqueles que não tinham acesso a ele.

A partir da metade dos anos 70, os excluídos do “milagre brasileiro” começam a se mobilizar em torno da questão urbana, multiplicando os movimentos de reivindicação pela regularização dos loteamentos clandestinos, por creches, por infra-estrutura nas favelas, etc. Um primeiro resultado dessa luta ocorre em 1979, quando é aprovada a Lei 6766, que regula o parcelamento do solo e criminaliza o promotor de loteamentos irregulares. Mas a maior vitória acontece na Constituinte de 88, quando 130.000 eleitores subscrevem a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, e com isso conseguem inserir na Constituição Federal os artigos 181 e 182, que introduzem o princípio da função social da propriedade urbana.

Tais artigos, no entanto, ainda precisavam ser regulamentados. Em 1990, o Senador Pompeu de Souza apresenta um projeto de lei nesse sentido. Mas apesar do agigantamento dos problemas urbanos brasileiros, seriam necessários 11 anos de espera para que o capítulo da reforma urbana da nossa constituição fosse aprovado, em uma tramitação que contou com a pressão constante do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e que culminou, no último dia 18, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

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

Entre vários exemplos, podem ser citados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado e não utilizado; o IPTU progressivo no tempo e a subsequente desapropriação com títulos públicos de imóveis sem uso a mais de 5 anos; o direito de preempção, que dá ao Poder Público prioridade na compra de qualquer imóvel urbano; a confirmação da possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social, que se destinam à provisão, sob legislação especial, de habitações populares. Vários instrumentos dizem respeito à regulamentação de áreas ocupadas ilegalmente, como o usucapião de imóvel urbano ou a concessão de uso especial para fins de moradia. Destaque-se ainda a exigência de Estudos de Impacto Ambiental ou de Vizinhança, que visam controlar os grandes empreendimentos imobiliários.

Se em uma primeira leitura o Estatuto da Cidade parece ser um enorme avanço, uma análise mais atenta permite verificar que muitos desses ganhos para a sociedade ainda são de difícil aplicação. Primeiramente, porque o Estatuto da Cidade atrela os novos instrumentos à existência de uma Plano Diretor Municipal, o que por um lado é bom, mas por outro faz com que mais uma vez sua regulamentação definitiva sofra o risco de tramitar por uns bons anos nas câmaras municipais. Além disso, muitos dos instrumentos citados, ou mesmo muitas das formulações do texto permitem, no momento de uma regulamentação mais precisa, interpretações variadas. As Operações Urbanas, por exemplo, que estabelecem a possibilidade de parcerias entre o Poder Público e a Iniciativa Privada na urbanização da cidade, podem tanto trazer benefícios à sociedade como reafirmar o primado absoluto do mercado, conforme forem definidos. A elaboração da legislação municipal poderá ou não evitar interpretações que contemplem exclusivamente os interesses de lucros privados, fazendo “sumir” os efetivos avanços sociais do Estatuto. E nesse sentido, a mobilização da sociedade em cada município se torna fundamental.

É bom lembrar também que a aprovação do Estatuto ainda depende da sanção presidencial, que pode acontecer inclusive com vetos a determinados itens, excluindo assim uns tantos instrumentos antes mesmo que eles cheguem aos municípios. A pressão da iniciativa privada nesse sentido iniciou-se de imediato. A página na internet do Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo, o SECOVI, já traz um texto em que os incorporadores imobiliários questionam veementemente os principais avanços sociais do Estatuto: reclamam da possibilidade de desapropriação de imóveis edificados, como se a especulação só ocorresse em terrenos vazios, quando se sabe que, por exemplo, há cerca de 300.000 edifícios sem uso só no município de São Paulo, especialmente no centro. Protestam contra a edificação

compulsória em terrenos vagos, ou ainda contra o direito de preempção, alegando que a prioridade do Poder Público na compra de imóveis “afronta de forma direta a liberdade de comercialização”.

Como vemos, a briga está longe de acabar, assim como está longe de se apagar a marca patrimonialista que faz parte da história da sociedade brasileira, e que está presente tanto no campo quanto nas cidades.

Ermínia Maricato é professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, coordenadora da Pós-Graduação e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab-FAUUSP.

João Sette Whitaker Ferreira é professor de planejamento urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, e pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab-FAUUSP.