



# A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios

Regina Fátima C. F. Ferreira\*

---

\* Arquiteta e Urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Assessora do Programa Direito à Cidade da FASE.

A Constituição democrática de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, chega aos 20 anos de idade. Tempo de reflexões, de olharmos para trás e nos fazermos aquela pergunta: avançamos? Conseguimos implementar o conjunto de artigos que refletem a luta histórica pela redemocratização do país, bem como garantir os direitos sociais a todos os brasileiros e todas as brasileiras? O direito social à moradia digna, tal qual preconiza o artigo sexto, vem sendo garantido pelo Estado brasileiro para a população com renda inferior a três salários mínimos, que é excluída do chamado mercado habitacional? E o que dizer do capítulo da política urbana? A função social da propriedade tem prevalecido quando surgem conflitos entre interesses privados e públicos? A cidade tem cumprido sua função social, constituindo-se num lugar bom de se viver, com qualidade de vida e segurança, para o conjunto da população deste país?

São muitas as perguntas, sem necessariamente o mesmo número de respostas. Com este artigo, pretendemos uma breve reflexão sobre nossa Constituição cidadã e o direito à cidade. Em síntese: queremos verificar o que foi incorporado do debate da reforma urbana e do direito à cidade na Constituição; o que avançou e quais os desafios na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Antes de mais nada, é fundamental destacar a importância do processo de discussão da Constituição Federal, na

década de 80. Fruto do processo de redemocratização em curso no país, o debate da Constituinte não só ganhou as capas de jornais e revistas como fomentou um amplo debate nas organizações da sociedade civil em processo de reconstrução e rearticulação. Na temática urbana, há que se destacar a constituição de um fórum de debate e discussão que resultou na proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana. Mais do que isto, possibilitou a rearticulação de organizações da sociedade civil na luta pelo combate à exclusão e às desigualdades nas cidades em torno de uma plataforma da reforma urbana e do direito à cidade e de uma articulação que se intitulou de Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

A partir deste fórum de debate, o MNRU virou uma rede o Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>1</sup> - hoje com vinte

<sup>1</sup> O FNRU é uma rede que envolve fóruns de reforma urbana locais, estaduais e regionais. Possui uma coordenação composta hoje pelas seguintes entidades: FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP - Associação

anos de existência e presença em todos os estados brasileiros. Através de fóruns locais, estaduais e regionais de reforma urbana, e das organizações que compõem sua coordenação nacional, o FNRU atua em processos de organização da base para a luta pelo acesso aos serviços públicos urbanos; incidindo sobre as políticas públicas urbanas; realizando processos de formação; participando de esferas públicas de gestão; organizando mobilizações pela garantia de direitos.

Da Emenda Popular de Reforma Urbana, construída pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, a Assembléia Nacional Constituinte absorveu apenas dois artigos – os artigos 182 e 183 – que constituem o Capítulo sobre a Política Urbana. O artigo 182 incorporou dois princípios fundamentais: a função social da propriedade, submetendo o direito de propriedade ao interesse coletivo, e a função social da cidade, definindo que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades.

No entanto, devido à ação da maioria conservadora na Constituinte, a definição sobre quando a propriedade cumpre sua função social foi atribuída a duas outras leis, o plano diretor municipal - que foi definido como obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes - e uma nova lei federal que regulamentasse os instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos nos dois artigos (o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública<sup>2</sup>). Ao remeter para a escala local esta definição, provavelmente numa aposta de que a correlação de forças na esfera municipal seria mais favorável ao bloco conservador, os constituintes acabaram por, indiretamente, provocar a retomada do planejamento urbano local, com o início do processo de elaboração dos planos diretores municipais já em 1989.

As forças sociais que construíram a Emenda Popular de Reforma Urbana mantiveram-se agregadas e estabeleceram como estratégia a retomada de suas propostas nos processos que se sucederam à Constituição Federal: a elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais; a elaboração dos planos diretores; o acompanhamento do projeto de lei federal de desenvolvimento urbano apresentado em 1983 e chamado de Estatuto da Cidade, marco regulatório da política urbana.

Há que se destacar que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios maior autonomia e responsabilidades,

recolocando-os como principais gestores de seu território, o que representou maior capacidade de gestão e ação no plano local.<sup>3</sup>

Como avaliou RIBEIRO (1994), por meio de análise das leis orgânicas e planos diretores dos cinquenta maiores municípios do Brasil, houve uma significativa incorporação dos elementos do ideário da reforma urbana, destacando-se os temas referentes à responsabilidade do poder público na garantia da função social da propriedade e à democratização da gestão das cidades.

Em 2000, a Emenda Constitucional de número 26 incluiu no conjunto de direitos sociais a serem assegurados pelo Estado o direito à moradia e, em 2001, depois de 18 anos de tramitação, finalmente foi aprovado e sancionado o Estatuto da Cidade. O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana; e abre espaço para a gestão democrática das cidades. Nele, são retomadas as propostas e o ideário da reforma urbana presentes na Emenda Popular, claramente expressos em suas diretrizes: a garantia do direito à cidade sustentável, a gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços adequados aos interesses e necessidades da população, entre outras.

O Estatuto não só estabeleceu as diretrizes da política como também definiu os inúmeros instrumentos que permitem implementá-la, incluindo aqueles que garantem a gestão democrática da política urbana (órgãos colegiados de política urbana nos três níveis; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projetos de lei, etc.).

Nacional de Transportes Públicos, COHRE Américas Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, AGB Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrópoles, Actionaid do Brasil; Conselho Federal de Assistência Social; Habitat para Humanidade Brasil, Fórum Nordeste de Reforma Urbana; GT Urbano do FAOR Fórum da Amazônia Oriental; Fórum da Amazônia Ocidental e Fórum Sul de Reforma Urbana.

<sup>2</sup> § 4o do art. 182 da Constituição Federal.

<sup>3</sup> Limitada, no entanto, pela falta de uma política fiscal e financeira no plano federal que garantisse aos municípios a real capacidade de assumir estas atribuições.

O Estatuto também previu, e nisto seguiu a Constituição Federal, a necessidade de elaboração de planos diretores pelos municípios, considerando o plano como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal. Definiu, ainda, prazo de cinco anos para a elaboração dos planos diretores, para aqueles que não tinham planos aprovados, e a obrigatoriedade da participação da população no processo.

Em 2003, com a ascensão de um candidato das forças progressistas ao governo federal, resultado deste processo histórico que envolveu a redemocratização do país e a reorganização da sociedade civil e da política, é criado o Ministério das Cidades, uma reivindicação histórica do movimento de reforma urbana. Este novo órgão reuniu as diversas políticas setoriais, antes dispersas por vários ministérios. Com boa parte de sua equipe técnica oriunda do movimento de reforma urbana, o que favoreceu o avanço na construção das políticas e da gestão democrática, naquele mesmo ano iniciou-se o processo democrático de discussões das políticas urbanas, por meio das Conferências das Cidades e, em 2004, como fruto deste processo, o Conselho Nacional das Cidades é criado, com ampla representação dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil.

No âmbito das macro-políticas urbanas, é aprovada, em 2005, a primeira lei de iniciativa popular do país (a iniciativa popular de lei foi um instrumento previsto na Constituição Cidadã de 1988), a lei que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, em 2007, a lei que instituiu a Política Nacional de Saneamento.

Dessa forma, a criação do Ministério das Cidades, a realização da 1ª Conferência das Cidades em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades em 2004, iniciaram a construção de uma estrutura normativa representativa no plano nacional. Somente com muita luta dos movimentos sociais organizados é que vêm sendo construídas e implementadas estruturas similares nas esferas estaduais e municipais, ainda assim muito vagarosamente.

A rearticulação do movimento de reforma urbana a partir do debate da Constituinte rendeu seus frutos, e assim é possível afirmar que da promulgação da Carta até os dias de hoje foi construído no Brasil um arcabouço jurídico-legal bastante avançado, na perspectiva da regulação do uso do solo e da implementação da reforma urbana e da garantia do direito à cidade.

Além da própria Constituição, que determina que a propriedade e a cidade devem cumprir uma função social, o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais, os marcos regulatórios da habitação de interesse social e do saneamento (Leis Federais 11.124/05 e 11.445/07) também são conquistas importantes, que colocam o país entre os mais avançados no campo da legislação urbanística.

No entanto, entre a lei e a implementação ainda há uma enorme distância. Os indicadores sinalizam o tamanho deste abismo: o déficit habitacional brasileiro é de mais de 7 milhões de moradias e, ao mesmo tempo, temos mais de 5 milhões de imóveis vazios, ociosos, cuja função social está esquecida e o direito de propriedade prevalece sobre o interesse coletivo.

Instrumentos importantes para coibir a especulação imobiliária e pressionar pelo cumprimento da função social, tais como o imposto progressivo no tempo, o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórias, ainda são desconhecidos pelos governos municipais e, quando existentes em lei, pouco implementados. Poucos municípios têm utilizado de fato sua prerrogativa de regulação do uso do solo.

Milhares de famílias que ocupam prédios e terrenos que estavam vazios há anos estão aguardando a regularização da posse e os necessários investimentos públicos para fazer de suas ocupações moradias dignas. Em todo o Brasil, o equivalente a 34,5% da população urbana ainda vive em condições de moradia inadequadas. Desde 1986, com o fim do Banco Nacional de Habitação, pouco se investiu de fato para superar o déficit habitacional brasileiro e garantir o direito à moradia digna. Em todo o país, estouram conflitos entre a população que ocupa áreas ou imóveis desprovidos das condições dignas de moradia. E a polícia se encarrega de fazer prevalecer o interesse privado daqueles que afirmam seu direito de propriedade.

Mais recentemente, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Estado começa a aportar um volume de recursos mais significativos que poderiam viabilizar a implementação de uma política de habitação e saneamento de interesse social. No entanto, o PAC não passa pelo saudável processo de participação e controle social a que todos os programas devem estar submetidos. Está completamente dissociado do debate sobre monitoramento e controle social dos Conselhos das Cidades, sejam nas esferas locais, estaduais ou nacional.

Já que falamos sobre avanços, sem qualquer dúvida uma das maiores conquistas do processo constituinte foi o ressurgimento do movimento de reforma urbana e, em seguida, do Fórum Nacional de Reforma Urbana como sujeito coletivo da luta pelo direito à cidade. O FNRU tem sido o interlocutor junto a governos locais, estaduais e federal, formulando propostas de políticas e programas urbanos, mobilizando a sociedade para o debate e a luta pelo acesso a cidades sustentáveis e democráticas.

Contudo, quando olhamos para nossas cidades desiguais, segregadoras e inseguras, vemos que a garantia do direito à cidade ainda é um sonho para grande parte da população e que os princípios da função social da propriedade e da cidade definidos pela nossa Constituição Cidadã estão longe de serem garantidos pelo Estado Brasileiro. No entanto, a elaboração da Constituição deu vida à mobilização política de inúmeros movimentos sociais. A luta destes movimentos se mantém e faz surgir processos transformadores. No campo da reforma urbana, boa parte das propostas formuladas à época da Constituição e que não foram incorporadas vieram, com o tempo, a ter alguma inserção, constituindo-se como base importante para a luta. Cabe apostar na força criativa, inovadora e mobilizadora dos movimentos sociais para aprofundar as conquistas, fazer valer o que está escrito, e acreditar que novos caminhos podem ser escritos.

#### Referências Bibliográficas:

- FERREIRA, Regina Fátima C. F. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica? Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana.** Quito: Programa de Gestão Urbana, 2002.
- INSTITUTO POLIS (org.). **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- RIBEIRO, Luiz César de Q. (coord. geral) **Relatório do Projeto: Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos (org.) **Programa Interdisciplinar de Políticas Públicas e Gestão Local: curso de capacitação de agentes regionais e conselheiros municipais.** Rio de Janeiro: FASE, 2005.

The screenshot shows the homepage of the Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). The header features the MNDH logo and navigation links: Início, Institucional, Ações e Projetos, Notícias, Fotos, Links, Contatos, Busca, Áudio&Vídeo, Webmail. The main content area includes a news article titled "MNDH quer solução imediata para o conflito da Faixa de Gaza" dated 13-Jan-2009, with a sub-headline "MNDH exige ação efetiva do governo federal para o caso do assassinato de Valmeiri Zoromará". To the right of the article is a poll titled "Enquete: O que mais afeta os índios brasileiros?" with options: "O preconceito da sociedade", "A falta de política pública", "O ganância de empresários", "Todas as anteriores", and "Nenhuma das anteriores". Below the poll is a "Usuários On-line" section showing 1 visitor and a "Newsletter" sign-up form. A calendar for January 2009 is also visible.

[www.mndh.org.br](http://www.mndh.org.br)

Movimento Nacional de Direitos Humanos