



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial

**REFORMA URBANA, PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:  
A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA**

**Andrea Helena Valério**

Goiânia  
Abril de 2012



**Andrea Helena Valério**



**REFORMA URBANA, PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:  
A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA**

Dissertação de Mestrado a ser submetida ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Orientação do Prof. Dr. Aristides Moysés

Goiânia  
Abril de 2012

V164r Valério, Andrea Helena  
Reforma urbana, planejamento e contradições : a experiência de  
Goiânia [manuscrito] / Andrea Helena Valério. – 2012.  
120 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de  
Goiás, Goiânia, 2012.  
“Orientador: Prof. Dr. Aristides Moysés”.  
Bibliografia: f. 117-120.  
Inclui listas de ilustrações, abreviaturas e siglas.

1. Planejamento urbano – Goiânia (GO). 2. Política urbana  
Goiânia (GO). 3. Urbanização – Goiânia (GO). I. Pontifícia  
Universidade Católica de Goiás. II. Moysés, Aristides. III. Título.

CDU: 711.4(817.3)(043.3)

ANDREA HELENA VALÉRIO

**REFORMA URBANA, PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:  
A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada por:

---

Professor Dr. Aristides Moysés – MDPT/PUC GOIÁS  
Orientador

---

Professor Dr. Luis Antonio Estevam – MDPT/PUC GOIÁS  
Avaliador Interno

---

Professor Dr. Adão Francisco de Oliveira - UFT  
Avaliador Externo

*A Reforma Urbana [...] não se circunscreve a uma remodelagem do espaço físico. Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social.*  
(SOUZA, 2003, p. 112).

## **DEDICATÓRIA**

À minha mãe, Maria Izabel Arthur Valério, por ser exemplo de coragem e determinação, por sempre acreditar em minha capacidade e por me incentivar a enfrentar novos desafios. Mulher forte, humana, com todos os adjetivos de uma pessoa de bom caráter e de fé.

Ao Professor Dr. Aristides Moysés, por acreditar em mim, fazer parte imprescindível desta jornada, me mostrando o melhor caminho a ser seguido.

## AGRADECIMENTOS

Ofereço este trabalho à minha família: ao meu pai, João M. Valério, pelo encorajamento às minhas conquistas, à minha mãe, Maria Izabel, pelo apoio contínuo aos meus estudos, e aos meus irmãos, Marcelo e Isabela, pela amizade e companheirismo, agradeço-os por tudo, pois eles são a minha base familiar, meu orgulho e estão sempre comigo em todos os momentos.

À Prefeitura de Goiânia, especialmente à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo/SEPLAM, por garantir a oportunidade da realização do curso;

Aos professores (as), Ycarim Melgaço Barbosa, Antonio Pasqualetto, Márcia de Alencar Santana, Margot Riemann Costa e Silva, Sérgio Duarte de Castro, Carlos Leão, Tule César Barcelos Maia, Deusa Maria Rodrigues Boaventura, Luiz Antônio Estevam e também a ex-secretária do MDPT, Raquel Trani, bem como a atual, Alessandra Malta;

Agradeço à coordenação da pós-graduação do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás/PUC-GOIÁS, que contribuiu para que o nosso conhecimento fosse ampliado; aos valiosos e significativos comentários do Prof<sup>o</sup>. Dr. Aristides Moysés, que além da orientação, incentivou-me mostrando os caminhos possíveis para atingir o sucesso de uma investigação científica;

Ao professor Dr. Antonio Pasqualetto e ao professor Dr. Adão Francisco de Oliveira pela extraordinária contribuição como parte da Banca Examinadora de Qualificação deste trabalho;

A arq.<sup>a</sup> Marta Horta Figueiredo de Carvalho e ao arq.<sup>o</sup> Charbel Abrahão Elias pela confiança e encorajamento a minha dissertação;

A todas as pessoas que não foram citadas, mas que de alguma forma contribuíram para que pudesse concluir esta dissertação.

## RESUMO

Este trabalho analisa as origens e desdobramentos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana relacionando-o ao processo de democratização do planejamento urbano no Brasil e sua influência no desenvolvimento da cidade de Goiânia, tendo em vista, que esse movimento surgiu durante a retomada da democracia no país e se constituiu como elemento fundamental para a inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Para encontrar pontos originários e recompor a trajetória da reforma urbana, enquanto signatária da função social da propriedade, foram analisados aspectos gerais e históricos do urbanismo no Brasil. Posteriormente foram recuperadas as resoluções do Seminário Habitação e Reforma Urbana realizada no ano de 1963, em razão dos debates das reformas de base do governo João Goulart, e o anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano proposta em 1982 pelo Ministério do Interior, ainda no governo militar, além da emenda da reforma urbana elaborada e apresentada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte. Diante deste estudo, analisou-se a influência do movimento da Reforma Urbana na cidade de Goiânia - cidade objeto de estudo - e a efetividade deste movimento no desenvolvimento e planejamento da mesma.

Palavras-chave: Direito à cidade. Ordenamento territorial. Planejamento urbano. Reforma Urbana. Urbanização.

## **ABSTRACT**

This paper examines the origins and developments of the National Urban Reform Movement relating it to the democratization process of urban planning in Brazil and its influence on the development of the city of Goiânia, in order that this movement emerged during the restoration of democracy in the country and constituted a fundamental element for insertion of the chapter on urban policy in the 1988 Constituent Assembly. Originating points to find and recover the trajectory of urban reform, as a signatory to the social function of property, we analyzed historical and general aspects of urbanism in Brazil. Were later recovered the resolutions of Housing and Urban Reform Seminar held in 1963, due to the discussions of basic reforms of the government of João Goulart, and the draft law of urban development proposed in 1982 by the Interior Ministry, even in the military government, beyond the urban reform amendment prepared and submitted by the National Urban Reform Movement in the National Constituent Assembly. Before this study, we analyzed the influence of the movement of Urban Reform in Goiânia - city object of study - and the effectiveness of this movement in the development and planning of it.

Keywords: Right to the City. Land use. Urban planning. Urban Reform. Urbanization.

## SOMMARIO

Questo articolo esamina le origini e gli sviluppi del Movimento nazionale Riforma Urbana in relazione con il processo di democratizzazione della pianificazione urbana in Brasile e la sua influenza sullo sviluppo della città di Goiânia, in modo che questo movimento emerso durante il ripristino della democrazia nel paese e ha costituito un elemento fondamentale per l'inserimento del capitolo sulla politica urbana nel 1988 all'Assemblea costituente. Originario punti per trovare e recuperare la traiettoria della riforma urbana, in quanto firmatario della funzione sociale della proprietà, abbiamo analizzato gli aspetti storici e generali di urbanistica in Brasile. Furono in seguito recuperate le risoluzioni del Seminario Housing e Riforma Urbana tenutasi nel 1963, a causa della discussione di riforme fondamentali del governo di João Goulart e il disegno di legge di sviluppo urbano proposto nel 1982 dal ministero dell'Interno, anche nel governo militare, al di là dell'emendamento riforma urbana preparate e presentate dal National Reform Movement urbana nella Costituente nazionale. Prima di questo studio abbiamo analizzato l'influenza del movimento di Riforma Urbana a Goiânia - città oggetto di studio - e l'efficacia di questo movimento per lo sviluppo e la pianificazione di esso.

Parole chiave: Diritto alla città. Uso del suolo. Pianificazione urbana. Riforma Urbana. Urbanizzazione. Undo edits

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01:</b> Foto - Vista Parcial de Goiânia.....	84
Fonte: Site - Viajamos.com.br - Pesquisa realizada em 02/12/2011	
<b>Figura 02: Foto</b> - Praça Cívica.....	84
Fonte: Site - cerradoilha.blogspot.com - Pesquisa realizada em 02/12/2011	
<b>Figura 03:</b> Foto aérea de Goiânia.....	99
Figura 3: Fonte: Site - marcossoouza.zip.net - Pesquisa realizada em 02/11/2011	

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADEMI** Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário

**AELO** Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de Goiás

**ANSUR** Associação Nacional do Solo Urbano

**BNH** Banco Nacional de Habitação

**CF** Constituição Federal

**CNDU** Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

**COMOB** Companhia Municipal de Obras

**EPUCS** Escritório do Plano Urbanismo da Cidade de Salvador

**FAMERJ** Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

**FAPERJ** Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro

**IAB** Instituto de Arquitetos do Brasil

**IBAM** Instituto Brasileiro de Administração Municipal

**IBASE** Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

**IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**MDU** Ministério do Desenvolvimento Urbano

**MNRU** Movimento Nacional pela Reforma Urbana

**ONG** Organização não governamental

**PDS** Partido Democrático Social

**PDGI** Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia

**PL** Projeto de Lei

**RU** Reforma Urbana

**SEPLAM** Secretaria Municipal de Planejamento

**SERFHAU** Seminário da Habitação e Reforma Urbana

**SFH** Sistema Financeiro da Habitação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1: ASPECTOS GERAIS E HISTÓRICOS DO URBANISMO</b> .....	14
1.1 Urbanização das cidades.....	14
1.2 Urbanismo e Sociedade: unidade indivisível.....	19
1.3 O surgimento do Urbanismo no Brasil.....	24
1.4 A esfera técnica e política da atividade de planejamento urbano no Brasil.....	32
<b>CAPÍTULO 2: O MOVIMENTO DA REFORMA URBANA NO BRASIL</b> .....	36
2.1 Origens da Reforma Urbana no Brasil.....	36
2.1.1 O Seminário de Habitação de Reforma Urbana de 1963.....	40
2.1.2 A proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano - do anteprojeto de 1977 ao Projeto de Lei nº. 778 de 1983.....	48
2.1.3 A proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentada à Assembléia Constituinte nos anos 80.....	66
2.1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a Política Urbana na Constituição Federal de 1.998 (Capítulos 182 e 183).....	74
2.1.5 A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2.001).....	77
<b>CAPÍTULO 3: CIDADE DE GOIÂNIA NO CONTEXTO DA REFORMA URBANA</b> ..	81
3.1 Uma cidade planejada.....	81
3.2 Análise dos Planos Diretores de 1992 e de 2007.....	87
3.2.1 O Plano Diretor de Goiânia de 1992 e sua efetividade.....	88
3.2.2 O Plano Diretor de Goiânia de 2007 e sua efetividade.....	92
3.3 Surgimento dos problemas urbanos na cidade.....	97
3.4 Influências da Reforma Urbana na cidade de Goiânia.....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	109
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	115

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de se fazer uma reflexão mais aprofundada e compreender como o processo de planejamento urbano se coloca frente aos processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano e, neste sentido, até que ponto os planejadores assumem papéis técnicos e políticos importantes em relação aos rumos da cidade e à vida de sua população.

Neste sentido, este trabalho analisará as origens e desdobramentos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ocorrido à partir da década de 80, relacionando-o ao processo de democratização do planejamento urbano no Brasil, tendo em vista que esse movimento surgiu durante a retomada da democracia no país e se constituiu como elemento fundamental para a inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituinte de 1988.

Para encontrar pontos originários e recompor a trajetória da reforma urbana enquanto signatária da função social da propriedade, foram recuperadas as resoluções do Seminário Habitação e Reforma Urbana realizada no ano de 1963, em razão dos debates das reformas de base do governo João Goulart, e o anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano proposta em 1982 pelo Ministério do Interior, ainda no governo militar, além da emenda da reforma urbana elaborada e apresentada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte.

Por meio do exame dos movimentos sociais urbanos bem como por determinadas vertentes do planejamento urbano foi possível remontar a conjuntura política e técnica, destacando aspectos relevantes deste processo até a aprovação do recente Estatuto da Cidade em 2001, ao qual não somente coube a regulamentação do referido capítulo da política urbana, como também a incorporação de novos instrumentos urbanísticos referenciados em reconhecidos fundamentos da reforma urbana.

Por fim esta dissertação é resultado de uma pesquisa que pretende discutir os instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade correlacionando-os às especificidades sócio-espaciais do município de Goiânia.

Para a realização da pesquisa recorreu-se a uma abordagem histórico-dialética sobre a problemática enfocada e utilizaram-se como procedimentos de

pesquisa o levantamento e a análise bibliográfica e documental (Estatuto da Cidade e Planos diretores de 1992 e 2007, dentre outros);

Assim, percebe-se que, de acordo com os princípios que norteiam o ideário da reforma urbana, deve-se valorizar a sociedade como agente produtor do espaço. Entretanto, dentro da cultura política que se estabeleceu no Brasil ao longo da sua história política, há certa resistência em aceitar que a sociedade civil organizada possa ser valorizada no processo de planejamento e gestão das cidades.

Desse modo, o ideário da reforma urbana almeja mudanças profundas no aspecto físico do espaço e também no seio da sociedade. É por isso que se adota aqui uma análise do espaço como produto e condição social, uma vez que espaço e sociedade são indissociáveis.

## CAPÍTULO I: ASPECTOS GERAIS E HISTÓRICOS DO URBANISMO.

*O planejamento é uma forma de conflito que tenta reconstruir a "comunidade ilusória".*

Francisco de Oliveira

### 1.1 Urbanização das Cidades

A cidade é tida como o principal objeto de estudo do Urbanismo (o que revela um dualismo), sendo muito mais do que uma aglomeração de pessoas e construções num determinado espaço territorial. É o lugar para onde converge o fluxo de capital econômico, social, financeiro, advindo de várias localidades que estabelecem com ela relações sociais, políticas e econômicas, e enfim, onde se concentram os bens de reprodução do capital e a força de trabalho. Nesta acontecem intensas relações sociais de troca, de movimento, de poder e por isso é dinâmica. Seus espaços são ativos e se transformam no decorrer do tempo em virtude de todos estes e outros fatores.

Observaram-se então nos últimos anos um crescimento surpreendentemente das mesmas, em tamanho, população e densidade, o que trouxe para ela a concentração dos problemas que afligem a humanidade, desafiando a sociedade.

A sociedade em que vivemos tornou-se essencialmente urbana a partir do período do final do séc. XIX, pós-revolução industrial, e assim os problemas urbanos começaram a se acentuar, diante do aumento da população nas cidades decorrente do êxodo rural, em busca de oportunidades de trabalho e sem condições dignas de qualidade de vida.

A partir daí várias cidades cresceram em tamanho e população e se transformaram em metrópoles, extrapolando seus limites territoriais formando conurbações (várias cidades inter relacionadas num tecido urbano contínuo). Então surgem propostas na tentativa de buscar soluções para estes problemas, com uma pretensão científica, e também se criam modelos de desenvolvimento urbano, muitos deles utópicos a fim de se organizar os espaços da mesma, os seus territórios, suas diversas atividades. Neste contexto é que surge o **Urbanismo**.

A partir do séc. XIX surgiram vários modelos de desenvolvimento urbano, em busca de solução para os problemas decorrentes do grande processo de urbanização das cidades européias, na tentativa de se criar a cidade ideal, tidos

como teorias, que se tornaram utópicas, a exemplo das idéias de Fourier, com o *falanstério* de Howard que idealizava a *Cidade-jardim*, e de Tony Garnier, com a *teoria da cidade industrial* (CHOAY, 1965, p.3).

Naquela época, cidades como Londres e Paris, apresentavam crescimento populacional bastante acelerado. No período da Revolução Industrial, quando grandes contingentes populacionais migraram do campo para a cidade em busca de trabalho, criaram-se então aglomerados populacionais nos quais as pessoas que pertenciam à classe operária viviam em péssimas condições de vida, principalmente de higiene e muitas delas sem ter onde morar, ou habitando em locais insalubres e desconfortáveis.

Houve então a partir daí discussões em diversas áreas do conhecimento na busca por soluções para estes chamados “problemas urbanos”. Naquela época, da revolução industrial, dos movimentos sociais e dos racionalismos que emergiam ainda não se tinha um conceito de Urbanismo aprimorado, e nem o mesmo era considerado como uma área do conhecimento ou ciência de organização dos espaços urbanos, o que só acontece alguns anos depois, no início do séc. XX (CHOAY, 1965, p.53).

A observação e a reflexão sobre os problemas da cidade assumem ainda no século XIX, outras vertentes de pensamento. Uma delas seria descritiva, observando os fatos isoladamente ordenando-os de maneira quantitativa, coma aplicação da Estatística à Sociologia então nascente a fim de formular teorias de crescimento da cidade.

Uma outra seria constituída por pensadores políticos e traria a polemização sobre os problemas de higiene de cidades industriais européias e norte americanas, assim como a habitação da população oriunda das classes sociais menos favorecidas. Alguns destes pensadores como Marx e Engels analisaram estes problemas dentro de uma lógica referente à ordem econômica e social para a organização do espaço urbano promovida pela industrialização não associada à lógica do desenvolvimento da economia, mas para a produção e comercialização em larga escala e a concentração do capital gerado nas classes dominantes.

Nota-se que o território da cidade era formado pelos fluxos de mercadorias e pessoas, sendo ela (a cidade) a configuração da estrutura social, e a

materialização desta estrutura no território<sup>1</sup>. As transformações no espaço urbano são fruto não só das relações intra-urbanas, mas de relações regionais e globais, já que a cidade não é um lugar fechado em si, ela assume relações que ultrapassam a esfera local e regional, e isto exige que se tenha uma visão da mesma inserida num contexto político-econômico mais abrangente.

A cidade ideal se apresenta como fruto dos valores éticos, filosóficos e sociológicos de cada cultura e de cada época. As teorias da cidade evoluem e enriquecem, por isso é difícil saber como é a cidade ideal, já que algum tempo depois da sua definição ela já não vai corresponder às expectativas da época.

Assim, o Urbanismo não pode ser observado apenas sob o ponto de vista de uma técnica de estudo e intervenção física do espaço, pois quando se intervém na sua morfologia, ele necessita ser estudado e planejado considerando seus aspectos sociológicos, filosóficos, históricos, etc. Vale lembrar que uma cidade é resultado das diversas mudanças que ocorrem na sociedade, e que lhe impõe transformações (BONET CORREA, 1989, p.145).

Há de se entender, entretanto, que o conjunto de ações de intervenção no espaço urbano historicamente muitas vezes está voltado para a dominação e de poder político pelas elites, causando a segregação sócio-espacial. Assim o estudo do Urbanismo merece uma abordagem crítica enquanto ciência, área de conhecimento ou instrumento de intervenção no espaço urbano<sup>2</sup>, voltando-se principalmente para como o seu conceito é entendido no Brasil e outros países, pois se trata de uma ciência ou campo do conhecimento de grande complexidade.

Podemos considerar também que a **cidade é um processo em constante transformação**.<sup>3</sup> Suas características e peculiaridades atuais foram desenvolvidas no processo da assim chamada “Era Moderna”, cuja dinâmica é o reflexo de um conjunto de fatores oriundos da Revolução Industrial.<sup>4</sup> A aceleração da industrialização, a diversificação dos produtos, o desenvolvimento de novas tecnologias e a modificação dos modos de vida refletem-se na organização espacial.

---

<sup>1</sup> Um exemplo disto é a configuração da cidade latino-americana, criada como instrumento de ocupação e dominação do território e não de elementos intrínsecos que a façam surgir (ou seja, o produto de relações sociais). O que seria um processo inverso do observado na cidade européia.

<sup>2</sup> É importante aqui entender que espaço urbano é colocado como o que abrange todas as suas áreas de influência, inclusive o meio rural, pois não se pode desprezar as relações sócio-econômicas, culturais e espaciais, sobre tudo de troca então existentes.

<sup>3</sup> Para Lefebvre (1991) a cidade em questão é aquela que surge a partir da Revolução Industrial.

<sup>4</sup> Sobre a história do urbanismo, vide Harouel (2004) e Choay (1992). Especificamente sobre a história das cidades latino-americanas, vide Romero (2005).

O crescimento das cidades, em proporções tais a ponto de criar concentrações espaciais de massas de pessoas numa escala até então considerada inconcebível, chama a atenção da sociedade.<sup>5</sup>

Esta aceleração da urbanização, “cria na organização espacial da população mundial uma ponderável revolução de cunho ecológico, político, econômico e social” (HARVEY, 2004, p. 70), afinal, “o fato urbano é a expressão máxima e paradoxal da alteração e dependência humana de um substrato natural que a contém e lhe dá sustentação.” (MENDONÇA, 2002, p. 189).

Diante deste quadro, questiona-se como é possível planejar, regulamentar e estruturar este espaço dinâmico e complexo. A pergunta refere-se à construção de uma base teórico - prática para o alcance da justiça através da gestão do espaço urbano. Como garantir à população de megacidades, por exemplo, qualidade de vida?<sup>6</sup> A mudança de escalas da organização urbana traz como reflexos novas escalas geográficas em que são definidos, os lugares, alterando-se por completo o panorama político.<sup>7</sup> Os contornos e “franjas” urbanos de algumas cidades são exemplos da impossibilidade de uma análise de unidade política, econômica, social e ambiental dotada de continuidade ao longo do tempo.

As cidades ultrapassam as próprias fronteiras, enquanto as políticas públicas municipais e o planejamento urbano permanecem presos a uma prévia delimitação do território legal e de ações restritas ao poder de agir conforme a repartição de competências estabelecida na carta política. Muito embora haja uma

---

<sup>5</sup> A constatação de aglomerados urbanos com mais de um milhão de habitantes é recente na história. A edição de 1950 da Enciclopédia Britânica, no vocábulo *urbanization*, cita este fenômeno como o crescimento das cidades característico da moderna sociedade industrial, particularmente a partir do século XVIII com a aceleração da migração da população rural para as áreas urbanas. Destaca-se a informação de que a maioria dos países teve sua população computada através de censos desde 1930. Em 1937, a população mundial era de em torno de dois bilhões de habitantes. Dentre os países que distinguem as populações em urbanas e rurais, em um total de 927 milhões de habitantes, 36% eram constituídos por urbanos. O que se entende por urbano, todavia, varia de país para país. Na Alemanha, com 67,5% da população urbana em 1933, cidade significa lugares com mais de 2.000 habitantes. Na Iugoslávia, com 9,6% da população urbana, para que seja considerada uma cidade, há um número mínimo de 20.000 habitantes. Quanto à população das cidades, em 1860 não havia nenhuma cidade com população de um milhão de habitantes, e, em 1920, havia três, número aumentado para cinco em 1940. Em 1950, o número provável de cidades com um milhão de habitantes é de 36, distribuídas da seguinte forma: cinco cidades nos Estados Unidos, três na Grã-Bretanha, doze em outros países europeus, onze na Ásia e cinco em outros países (ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 1950, p. 893 – 894, tradução nossa).

<sup>6</sup> Harvey (2004, p.70) entende que nas megacidades há uma grande dificuldade em a sociedade se organizar, por exemplo, para uma luta de classes, ou a dificuldade em desenvolver instituições para a democracia representativa.

<sup>7</sup> Harvey (2004, p. 71) ao analisar a mudança de escala geográfica na cidade de Baltimore Estados Unidos, durante o período de duzentos anos (1792 a 1992) afirma que esta panorâmica de crescimento urbano ilustra o problema da mudança de escala da organização urbana. Ele evoca a questão acerca de qual sentido faz considerar Baltimore uma unidade política, econômica ou ecológica de análise dotada de continuidade identitária ao longo do tempo.

tendência em se definirem políticas metropolitanas, a autonomia do município é resguardada.

No Brasil, ao não haver a incorporação das regiões metropolitanas de forma adequada, há uma desconexão entre os mapas da ordem urbano-territorial e da ordem jurídico-institucional (FERNANDES, 2002, p. 361). A complexidade da realidade urbana entra em conflito com os princípios legais do direito urbanístico e ambiental, que muitas vezes não são analisados como um sistema legal único. A cidade real, que se expande em sua dinâmica própria, não é aquela representada na legislação urbanística. As leis, ao estabelecerem perímetros urbanos (fronteiras urbanas) e definições de zonas urbanas, têm como objetivo reduzir a complexidade através da legalidade. Todavia, são as leis que, ao buscarem a solução dos riscos urbanos e a redução da complexidade, se deparam com sua própria fragilidade na busca de solucionar este desafio.<sup>8</sup>

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (MARICATO, 2000, p.13)

A cidade é um espaço em fluxo contínuo, repleto de uma extraordinária vitalidade e variedade, imerso em lugares de atividades e movimento. Amin e Thrift (2002, p. 7), ao questionarem “o que conta para o conhecimento do urbano”, exploram o “novo urbanismo do cotidiano”, ou seja, a cidade como um espaço aberto de fluxos, interações humanas e preocupação com o que está na vizinhança. Não há uma completude, um centro ou uma estrutura sólida.

A cidade é o resultado de processos geralmente disjuntos e de heterogeneidade social, um lugar de conexões próximas e distantes, uma concatenação de ritmos, que está expandindo sua “franja” em várias direções. Este é o aspecto das cidades que deve ser apreendido e esclarecido, sem qualquer desejo correspondente de reduzir a diversidade de fenômenos a qualquer essência ou integridade sistêmica.

---

<sup>8</sup> Sobre a cidade de São Paulo neste contexto, vide Rolnik (2001 p. 47-50).

Portanto, a relação entre urbanização e desenvolvimento, com ênfase na correlação entre urbanização e renda *per capita* há muito vem sendo explorada pelos teóricos de desenvolvimento econômico e economistas urbanos. Contudo, existe ainda uma série de questões que permanecem em aberto que vão desde o porquê das cidades se formarem até o entendimento dos canais pelo qual a urbanização se relaciona com o crescimento econômico.

## 1.2 Urbanismo e Sociedade: unidade indivisível

O estudo do urbano data do século XVIII. Surgiu na Europa e tinha por temas a estatística sanitária, a medicina epidemiológica, a criminologia ambientalista, a observação dos cortiços e de seus habitantes etc., sempre em representações fragmentadas. Na primeira metade do século XIX, surgiu um olhar social sobre o fenômeno urbano. Mas foi apenas nas 02 (duas) primeiras décadas do século XX que passou a ser visto como um organismo, de saber e intervenção. Foi nessa época que as palavras *urbanismo*, *planejamento da cidade* ou *ciência da cidade* começaram a ser usadas e se adotaram as primeiras medidas quanto à gestão da cidade, à proposição de leis específicas e à instauração das primeiras conferências sobre Planejamento Urbano.

O urbanismo, desde então, preocupou-se com o homem: “apesar de se postularem como portadores da racionalidade científica, descobridora de uma ordem imanente inscrita nas coisas, neutra e objetiva, os fundadores deste novo saber explicitam claramente o compromisso com a reforma social” (RIBEIRO, 1994, p.106-107).

Para Alfred Agache (*Apud* RIBEIRO, 1994, p.107-108), um dos fundadores deste novo saber, na França, e que elaborou o primeiro plano urbanístico do Rio de Janeiro e de Curitiba, na década de 1940, o urbanismo é uma ciência, uma arte e uma filosofia, pois, enquanto procede ao estudo metodológico dos fatos, a intuição, a imaginação e a composição têm papel importante. Para o mesmo autor, “tudo isso é insuficiente se o urbanista não tiver o senso do social que o faz sentir e compreender o papel das formações gregárias que se impõem e da qual a cidade deve dar conta; por isso o urbanismo é também do domínio da filosofia social”.

Ribeiro (1994, p.108-110) salienta o fato de que o urbanismo nasceu a partir das relações entre o diagnóstico que os planejadores urbanos faziam da sociedade,

os objetivos a que se propunham a estratégia de ação e os problemas decorrentes das mudanças por que passava o capitalismo.

O urbanismo se organizou a partir de um objeto de conhecimento (a cidade) e de ação (a sociedade). Há muitos elementos em comum entre os primeiros planejadores da cidade e os atuais: são críticos da ordem social e econômica, crítica feita a partir de uma ordem projetada, a ser construída pela transformação da cidade. Seja pela restauração da comunidade na cidade, seja pela educação do povo para tornar-se sujeito.

No modernismo (décadas de 1920 a 1970), o olhar urbanístico se apoiou em uma nova representação da cidade, com novos diagnósticos e novas relações de causalidade; na positivação da cidade como fator de progresso econômico; no agenciamento de outros saberes; e em novas soluções para os problemas existentes. Passava a ser visto de forma fragmentada e técnica em que a sociedade não era essencial.

Para Ribeiro (1994, p.111-113), a urbanização constitui objeto específico do saber, sempre relacionado a “outros discursos sobre a cidade: da economia social, como ramo da economia política, da geografia humana, como especialização da ciência do território, e da sociologia como ciência da comunidade humana”. É impossível pensar a cidade sem pensar nesses 03 (três) saberes. É da sua imbricação que a urbanização e a metropolização decorrem. O urbanismo tem por compromisso instaurar uma nova ordem espacial que deverá desembocar numa nova ordem produtiva, garantidora do progresso social, e numa nova ordem política, garantidora do progresso democrático.

Já Arantes (2000, p.38-39) aponta o “naufrágio histórico do Movimento Moderno” no planejamento urbano. A nova ênfase aos aspectos culturais de cada mancha urbana foi o caminho encontrado em reação à cidade impessoal, dividida em setores. Mas “os templos urbanos da cultura só renasceriam, reforçados em sua legitimidade, caso pudessem alegar os grandes números do sucesso numa estratégia competitiva de inserção global”. O viés culturalista assumia o papel de âncora nas novas estratégias de planificação, quer do ponto de vista da real necessidade de valorização das peculiaridades sociais, geográficas e históricas da cidade em questão, quer também do retorno mercadológico.

Porém o processo de urbanização acelerada no Brasil amenizou o distanciamento entre um país rural e um urbano. O Brasil urbano, para Milton Santos

(1994, p. 6) inclui áreas agrícolas, e o rural, áreas urbanas. Nas franjas das grandes cidades brasileiras encontram-se populações que vivem da agricultura familiar. Ao passar por bairros de Goiânia e por cidades que fazem parte da região metropolitana, por exemplo, está-se diante de um território ora rural, ora urbano. A forma de vida, as relações sociais, as atividades produtivas das franjas urbanas dificultam, ao olhar do observador, uma classificação adequada.

Porém o Brasil, em tempos coloniais, apesar de possuir em seu território cidades, não era um país tido como urbanizado e tampouco as cidades possuíam o perfil e as características das atuais.<sup>9</sup> Rio de Janeiro, Olinda, Recife, Salvador e São Paulo exerciam funções voltadas à dinâmica do sistema colonial.<sup>10</sup> A crise deste sistema, todavia, favoreceu a burguesia crescente e determinou, em parte, a expansão urbana. A cidade, com seus contornos atuais, é aquela que os adquire principalmente a partir dos anos 60 (sessenta) do século passado. O desenvolvimento das cidades brasileiras ocorre, portanto, em período posterior ao crescimento das cidades européias, cujo início é concomitante à Revolução Industrial.<sup>11</sup>

A partir da migração campo-cidade, em um contexto de uma sociedade capitalista, há uma tendência de concentração populacional e aumento de consumo. Com a industrialização e crises econômicas, a agricultura mecaniza-se e leva os camponeses a buscar empregos nos grandes centros urbanos. A população aglomerada em um território centralizado tendenciou a aumentar - em que pese a estrutura social iniciar sua derrocada - principalmente no pós-guerra, com a descoberta de medicamentos, destacando-se a penicilina (MUKAI, 2002, p.52). No Brasil,

se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 a 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas

---

<sup>9</sup> No dizer de Oliveira Vianna, citado por Milton Santos (2005, p. 19), “[...] o urbanismo é condição moderníssima da nossa evolução social. Toda a nossa história é a história de um povo agrícola, é a história de uma sociedade de lavradores e pastores. É no campo que se forma a nossa raça e se elaboram as forças íntimas de nossa civilização. O dinamismo de nossa história, no período colonial, vem do campo. Do campo, as bases em que se assenta a estabilidade admirável da nossa sociedade no período colonial.”.

<sup>10</sup> Não é objetivo descrever o histórico das cidades brasileiras, quanto ao seu desenvolvimento e crescimento. Para tanto, sugere-se bibliografia especializada. Sobre a cidade brasileira em um período histórico passado, vide Milton Santos (2005, cap. 2).

<sup>11</sup> Segundo Mendonça (2002, p. 189-197), o século XX foi considerado por vários estudiosos da cidade como sendo o “século da urbanização”, enquanto o século XXI seria o “século da cidade”. Muito embora incontestemente a urbanização, esta se manifesta de forma bastante desigual no espaço e no tempo, apresentando singularidades, principalmente em decorrência dos estágios de desenvolvimento econômico que marca o cenário internacional dos últimos séculos.

vinte anos, entre 1920 e 1940, para que esta taxa triplicasse, passando a 31,24%. (SANTOS, Milton, 2005, p. 25).

Centro de vida social, a cidade também é o palco de atividades econômicas, sociais, tecnológicas, educacionais e culturais. Sua tendência é a expansão, com a formação de conglomerados urbanos.

Após a Segunda Guerra Mundial, a urbanização brasileira desenvolveu-se devido à relevância das transações econômicas e às dinâmicas urbanas que se impõem na totalidade do território. No período anterior, a base econômica da maioria das capitais brasileiras era a agricultura, que se realizava em sua zona de influência, e as funções administrativas públicas e privadas (SANTOS, 2005, p. 27): “o Brasil foi [...] um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (SANTOS, Milton, 2005, p. 29), as escassas relações internas, entre cidades, não eram de dependência.

A partir da segunda metade do século XIX e com a produção do café, o Estado de São Paulo ganha destaque e se torna o pólo dinâmico da vasta área que abrange os estados mais ao Sul, incluindo Rio de Janeiro e Minas Gerais (ROLNIK, 2003, p.156). O desenvolvimento da região Sul ocorre neste impacto desenvolvimentista, seja no tocante às melhorias de infra-estrutura ou nas mudanças nos sistemas de engenharia e sociais.

A partir dos anos 40 (quarenta) e 50 (cinquenta), introduz-se a lógica da industrialização, com um significado não apenas de criação de atividades industriais, mas de todo o processo social que vai desde a formação de um mercado nacional, com o equipamento do território para integrá-lo, até a expansão do consumo, “o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o processo de urbanização” (SANTOS, Milton, 2005, p. 30).

Intensificado a partir da década de 50 (cinquenta), o processo de urbanização ocasionado pela migração da população do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida, gera uma correlação imediata entre emprego, metropolização e periferização. Paralelamente, há um intenso crescimento demográfico, resultado de índices de natalidade elevados e de mortalidade em descenso, elementos estes mantidos pelos progressos sanitários e pela melhoria relativa nos padrões de vida. A ascendente urbanização brasileira deriva igualmente dos processos hegemônicos de expansão e concentração do capitalismo mundial

desencadeados nos países subdesenvolvidos através da industrialização (MENDONÇA, 2002, p.66).

Segundo Maricato:

Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade “oficial” (flexibilizada pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. [...] A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração da renda e a desigualdade (MARICATO, 2000, p. 165).

O modelo urbano-industrial, baseado no crescimento econômico e tecnocientífico dominante, provocaram mudanças socioespaciais no Brasil. Tendo como matriz conceitual a máquina, ou o motor à explosão, teve seu início com o consumo de energias fósseis, que tende a gerar o esgotamento do capital natural, além de provocar diversas outras consequências sociais e ambientais. Soma-se a este modelo a urbanização descontrolada, e seus resultados: a desigualdade e a segregação, existentes na maioria das capitais.

O modelo urbano-industrial já provocou mudanças socioespaciais drásticas no Brasil, bem como consequências ambientais muito mais graves, cujas implicações podem ser tecnicamente comparadas aos efeitos de grandes catástrofes naturais. Conduzido principalmente por forças de mercado e por uma ação elitista e excludente de Estado, particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana e de produção de moradia, a urbanização no Brasil resultou em cidades fragmentadas, onde, por razões de especulação, a vasta maioria dos grupos pobres tem sido segregada - para viver em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos em condições habitacionais precárias, em assentamentos informais inadequados do ponto de vista das condições ambientais. (FERNANDES, 2002, p. 360)

A fixação das pessoas em territórios ocorre como consequência dos modos de produção e da organização social. Desta permanente relação dialógica da vida e das ocupações, há uma crescente e contínua interdependência na definição dos espaços urbanos, tornando impossível compreender separadamente a sociedade e o modo de produção. A desigualdade de classes e suas contradições são visíveis nas sociedades capitalistas menos desenvolvidas.

No Brasil, a desigualdade nas cidades persiste desde o modelo de produção do sistema colonial. A oposição entre os senhores de engenho e os escravos foi praticamente substituída, no modelo industrial, pela relação empregador - empregado. Reflete-se que a segregação espacial é reflexo da desigualdade social.

A criação de espaços particulares separatistas, a exemplo de condomínios fechados, somados ao crescimento da população e deficiência de planejamento urbano, gera segregação, visível em bairros ou regiões em que a maioria não privilegiada fica aquém de condições de acesso e dos investimentos públicos e privados. A valorização excessiva de locais que possuem serviços básicos é direcionada a poucos, e a população com escassos recursos financeiros fixa-se na periferia.

O modelo industrial foi substituído pelo modelo derivado do “meio técnico científico informacional”, no qual a construção ou reconstrução do espaço se dá com um crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação (SANTOS, Milton, 2005, p. 151-159), mas nem por isso há uma garantia de melhora na qualidade de vida nas cidades.

O perfil urbano se torna cada vez mais complexo e fragmentado, “com tendência à onipresença da metrópole através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõem aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço dos sistemas urbanos.” (SANTOS, Milton, 2005, p. 10) Neste contexto, surge um lugar digital, no qual inexistente um território, mas há o estabelecimento de relações sociais.

As funções de centro organizacional, tecnológico, informativo, financeiro, educacional e cultural levam à expansão demográfica das cidades brasileiras e o elevado número de cidades grandes nos países em desenvolvimento explica-se pela expansão das forças produtivas e a consequente concentração dos instrumentos de trabalho e de meios de produção em certos pontos do território.

A organização espacial sofre diretamente influências do novo modelo tecnológico e “a difusão da informação e de novas formas de consumo constituem 02 (dois) dos maiores elementos de explicação geográfica”, gerando, concomitantemente, a **concentração e a dispersão**. (SANTOS, Milton, 2005, p.69)

### 1.3 O surgimento do Urbanismo no Brasil

Por 04 (quatro) séculos, o Brasil ocupou sua extensa costa Atlântica e fez incursões a oeste para explorar recursos naturais e expandir seus direitos territoriais. Algumas poucas cidades costeiras concentravam o capital comercial e o aparato estatal, unificando o sistema mercantil e garantindo a estabilidade política que

permitiu a continuidade desses processos dos dias coloniais ao Império, estendendo-se finalmente até a República.

A urbanização, apesar do papel central nas transformações industriais recentes, não foi traço histórico expressivo. Ao contrário, o país se caracterizou por uma ocupação rural extensiva pontuada por poucas cidades e muitas pequenas vilas que organizaram redes urbanas extremamente frágeis, isoladas no cerrado, florestas e campos, distantes dos centros costeiros que articulavam as economias regionais.

A exceção foi a economia mineradora interiorana, nos setecentos, que gerou fortíssima migração interna e externa e causou a própria mudança da capital colonial da Bahia para o Rio de Janeiro. Some-se o desmembramento da capitania de São Paulo nas capitanias do Rio de Janeiro e Minas Gerais e a articulação do espaço macrorregional de abastecimento das minas que, além das regiões paulistas e fluminenses vizinhas, atingiu o sul do país, com as tropas da moderação, e o vale do São Francisco, até o Piauí, estendendo-se também para oeste, Goiás e Mato Grosso, avançando até a Amazônia, e tem-se a dimensão dessa economia umbilicalmente ligada ao centro do metalismo mercantil europeu.

Essa economia urbano-industrial da Idade do Ouro brasileira produziu um sistema de cidades relativamente complexo e uma forte cultura urbana que só hoje começa a ser desvendada e exibida em sua dimensão maior<sup>12</sup>. Ao deslocar o centro da economia colonial para o sudeste do país, estabeleceu o padrão de concentração que perdura ainda hoje, tornando a província de Minas Gerais a mais populosa até 1940 e fazendo do Rio de Janeiro o principal centro político e econômico até 1960, quando a indústria concentrada em São Paulo o transformou, na segunda metade do século vinte, no estado mais rico e populoso do país.

O século XIX foi marcado pela dominação inglesa, desta feita diretamente e não mais por meio de Portugal, como no período colonial. Ao trazer a Coroa Portuguesa para o Brasil, a Inglaterra conquistou posição monopolista para suprir bens e serviços industriais e financeiros para adquirir recursos naturais locais. As limitações à indústria permaneceram não por tratados draconianos como o famoso Methuen, mas pelo imperialismo econômico que a economia inglesa conseguia exercer.

---

<sup>12</sup> A natureza e as dimensões da Idade de Ouro do Brasil e particularmente seu caráter moderno e urbano, vêm sendo rediscutidas e redimensionadas em novos trabalhos.

Com a economia do império centrada no trabalho escravo e um mercado interno então restrito, a rede urbana pouco se desenvolveu. Sem uma divisão do trabalho cidade-campo expressiva e sem papel econômico importante a cumprir, exacerbou-se a autarquia do campo e a cidade brasileira ficou subsumida na estrutura oligárquica rural (OLIVEIRA, 1982, p.65).

Com a abolição do trabalho escravo e o advento da República, ao final do século XIX, pequenas novas cidades passaram a ofertar bens e serviços centrais às atividades agrícolas dinâmicas, mas o papel da cidade brasileira permaneceu predominantemente limitado à cidade política, onde a oligarquia rural exercia (e ostentava) seu poder. Mesmo capitais importantes, como a planejada Belo Horizonte, que combinou a vertente industrial das minas com os interesses oligárquicos das regiões do café, tiveram seu desenvolvimento limitado pelo papel de cidade política, vitrines de uma urbanidade sonhada nas fazendas de café ou do gado.

Ao final do século, em que pese a crescente influência norte-americana no continente, a Inglaterra ainda controlava a economia brasileira e a industrialização se restringia as idéias visionárias em meios progressistas. As grandes capitais regionais e algumas cidades manufatureiras produziam alimentos (laticínios, bebidas, farináceos) e manufaturas tradicionais como artefatos de couro, produtos têxteis e instrumentos de metais fundidos. O país continuava predominantemente rural, controlado pelas oligarquias.

Em 1890, 42,6% da população brasileira estava já concentrada na região Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo), ultrapassando definitivamente a região Nordeste (da Bahia ao Maranhão), com 41,9%. Minas Gerais era de longe a província mais populosa, com mais de 03 (três) milhões de habitantes, seguida de São Paulo e Pernambuco, com pouco mais de 01 (um) milhão cada uma. A hegemonia mineira perdurou até 1940, quando São Paulo superou e consolidou sua posição no contexto nacional. Nesse ano, a população urbana brasileira já representava cerca de 45% do total nacional, percentual equivalente ao do estado de São Paulo e superior a todos os demais, à exceção do Rio de Janeiro, com 61,3%. O país continuava rural, apesar dos esforços incipientes de industrialização promovidos pelo governo central e alguns estados pioneiros.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Dados populacionais da Fundação IBGE: Anuário Estatístico do Brasil de 1995 para 1995 e anos anteriores; Contagem Populacional de 1996 para o ano de 1996; Censo Demográfico de 2000 para o ano de 2000.

Entretanto, os trabalhadores urbanos já vinham ganhando peso político no Rio de Janeiro, que, ao final do século XIX, era a segunda maior cidade da América Latina. O rápido declínio dos preços internacionais do café reduziram a capacidade de importação e forçaram uma tímida industrialização substitutiva de importações entre 1890 e 1930. A indústria nascente, concentrada no Rio de Janeiro (aproximadamente 50%), em São Paulo e em algumas capitais e cidades regionais, sofriam com o caráter autárquico legado da economia escravista, que reduziu a complementaridade cidade-campo e impedia a indústria de se apoiar em uma divisão do trabalho e/ou capacidade e criatividade manufatureiras prévias. Ao contrário, tinha de desenvolver internamente altos níveis de integração vertical.

As políticas de imigração internacional adotadas ao final do governo imperial contribuíram para expandir as cidades grandes nas regiões Sudeste e Sul e os novos migrantes europeus incluíam um grande número de trabalhadores urbanos qualificados, particularmente no Rio e em São Paulo, mas também em outras cidades. Por outro lado, muitos imigrantes vindos para trabalhar no campo não suportaram as relações semiescravistas dominantes e se dirigiram às cidades. Mercados cresceram e sistemas locais de cidades surgiram, criando as bases do que viriam a ser as regiões metropolitanas.

As primeiras décadas do século XX não viram um processo muito intenso de urbanização, mas viram transformações expressivas no contexto urbano. O Censo de 1920 mostrou uma concentração urbana mais diversificada, para além do Rio de Janeiro, e 06 (seis) capitais já superavam 100 (cem) mil habitantes. São Paulo, com apenas 50 (cinquenta) mil habitantes em 1890, havia-se tornado uma cidade grande, com mais de 500 (quinhentas) mil pessoas.

O Censo de 1940 mostrou as 02 (duas) grandes metrópoles nacionais – Rio de Janeiro e São Paulo – consolidadas com mais de 01 (um) milhão de habitantes, além de 08 (oito) outras capitais regionais superando os 100 (cem) mil. A hegemonia do Sudeste, e de São Paulo, se evidenciaram e a partir de então a cidade de São Paulo transformou-se no pólo industrial nacional incontestado, concentrando atividades diversificadas – particularmente industriais – em níveis sem precedência no país.

A partir de 1940, todas as regiões brasileiras apresentaram altas taxas de urbanização, sendo que os estados onde havia fronteiras agrícolas e de recursos naturais apresentaram também crescimento da população rural.

Em 1960, a região Sudeste já apresentou um decréscimo absoluto na população rural e nas demais regiões a perda de população rural se iniciou em 1970, à exceção do Nordeste, onde se deu apenas em 1980. No país, a população rural começou a decrescer em termos relativos em 1940 e, a partir de 1970, decresceu em termos absolutos. Estava feita a inflexão rural-urbana no Brasil.

As condições urbano-industriais de produção e reprodução coletiva, entretanto, estavam ainda restritas às cidades onde algumas categorias de trabalhadores recebiam os benefícios que a legislação trabalhista garantia: salário mínimo, férias, pensões. O Estado do Bem-Estar, embrionário e seletivo, limitava-se aos setores econômicos modernizados e a algumas cidades políticas e/ou industriais, excluindo o campo e centenas de pequenas cidades, sedes de municípios onde as facilidades urbanas básicas, tais como serviços de água e esgoto, calçamento e mesmo eletrificação, além de educação e saúde, inexistiam ou eram de acesso muito limitado. O urbano-industrial estava ainda restrito às capitais e a alguns centros mono-industriais e/ou mercantis regionais.

O crescimento anual médio da população urbana brasileira atingira 3,91% na década de 40, muito superior ao crescimento da população total, de 2,39%. Entretanto, problemas de habitação, crescimento e serviços urbanos não constituíam preocupações centrais dos governantes e o planejamento urbano (e regional) estavam restritos a casos isolados, na maioria das vezes situações que requeriam um urbanismo de luxo, necessário apenas quando grandes projetos políticos (novas capitais) ou industriais (novas cidades) exigiam um tratamento formal diferenciado do espaço urbano. Problemas de desenvolvimento industrial, integração territorial e desequilíbrios regionais cresciam nos debates nacionais, mas as questões do crescimento das cidades e aglomerações urbanas não estavam ainda colocadas, esperariam dias futuros.

Observa-se também que no Brasil havia o conhecimento de poucos registros de discussões mais aprofundadas sobre o Urbanismo enquanto campo do conhecimento e sua epistemologia. Muitos estudiosos apenas consideram o mesmo como mero ramo complementar da Arquitetura ou “Arquitetura-Urbanismo” e o reduziram muitas vezes a projetos arquitetônicos, ou de engenharia em grande escala.

Um exemplo de discussão interdisciplinar que aconteceu foi a Semana de Urbanismo de 1935, em Salvador, aonde se tratou entre os temas principais, o Urbanismo enquanto novo campo do conhecimento e área de atuação. Buscava-se esclarecer o que seria o Urbanismo como um dos objetivos deste evento, apesar de não haver referências teóricas suficientes, então o mesmo seria conceituado pela Comissão do Plano da Cidade do Salvador como a “ciência de ordenar e harmonizar os elementos estáticos e dinâmicos da cidade” (Comissão de Planejamento da Cidade do Salvador, 1937).

Dentro deste conceito o zoneamento é apontado como um dos instrumentos essenciais para o ordenamento das cidades, embora este conhecido instrumento de planejamento físico-territorial seja utilizado para organização funcional do espaço urbano favorecendo a uma segregação espacial, o que o distorce, politicamente, como instrumento de planejamento urbano.

Embora tenha alcançado um nível de discussão teórica e conceitual mais amplo, multidisciplinar e interdisciplinar no final do séc. XX, o Urbanismo no Brasil ainda é pensado e praticado muitas vezes dentro de uma concepção tradicional, que o considera apenas como técnica de planejamento físico-territorial visando o ordenamento morfológico do espaço urbano, dentro de princípios estéticos e construtivos, essencialmente de projeto, o que pode levar muitas vezes a uma visão limitada do espaço urbano que se quer planejar, e logo sobre o pensar o Urbanismo.

Então vale a pena uma referência a Del Rio (1990, p.52) para falar que no contexto brasileiro é preciso se romper com a forma reducionista com que o Urbanismo é abordado fazendo-se, entretanto, uma reavaliação e recuperação acadêmica do mesmo.

Segundo Villaça (1999, p.179), muitas das ações realizadas na esfera do planejamento urbano no Brasil, nas décadas de 30 e 40, chamavam-se de Urbanismo ou Planos de Urbanismo. Assim existiriam as seguintes definições para o mesmo:

- O conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade, e este sentido existe no Brasil desde a sua criação em 1910, na França;
- Um estilo de vida urbana, ou o estilo de vida na cidade;

– “... o conjunto das ciências - e supostas ciências - que estudam o urbano; este último só passou a ser utilizado no Brasil nas décadas recentes...” (VILLAÇA;1999, p.180).

Percebe-se certa “confusão” ao identificar o Urbanismo enquanto mero discurso, conjunto de ciências e supostas ciências, ou com políticas urbanas, que seriam as ações reais e as propostas, conseqüentes da ação do Estado, pois ele estaria inserido no campo da ideologia, dentro de adaptações para enfrentar novas situações, ou o agravamento das tendências para assegurar a hegemonia das classes dominantes (VILLAÇA,1999, p.188).

Numa abordagem crítica feita por Ermínia Maricato (2000; p.112) que diz que “... o Urbanismo brasileiro (entendido como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas...”, e assim se percebe o Urbanismo como instrumento de dominação e de idealização de uma cidade “moldada” aos interesses das elites; e isto se faz também através da busca por uma modernização cidade e aplicação de zoneamento funcional das atividades, através de uma normatização do espaço urbano (SOUZA, 2003, p.57). Isto seria a idéia central do Urbanismo Moderno que se estende ao planejamento físico-territorial clássico em geral, e muitos autores consideram como a base do Urbanismo.

Tratando-se da história do Urbanismo, Villaça (1999, p.180) aponta que houve 03 (três) períodos principais de planejamento das cidades brasileiras, que neste caso serão utilizados para demonstrar como o Urbanismo se desenvolveu historicamente no Brasil:

– Séc. XIX até 1930 – período marcado pelos planos de embelezamento e melhoramentos, herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e destruiu a forma urbana medieval (ou colonial, no caso do Brasil)<sup>14</sup>.

– Entre as décadas de 30 até a década de 90 do séc. XX - o planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Enfoque para o zoneamento e organização físico-territorial das atividades no espaço urbano em decisões centralizadas.

---

<sup>14</sup> Seria o Urbanismo de Versalhes, de Washington, dos planos urbanísticos de Haussman (em Paris) e de Pereira Passos (no Rio de Janeiro), bem próximo das premissas do Urbanismo Moderno.

- Da década de 90 do séc. XX até os dias atuais: - é o período atual, que seria marcado pela reação ao anterior. Período pós-Reforma Urbana.

Ao final do século XIX, e nas primeiras décadas do séc. XX, o Urbanismo era considerado desde o ponto de vista meramente higiênico e sanitário, que seria a causa de, sobretudo, da necessidade de proteger, naquela época, o desenvolvimento das enfermidades tropicais (cidades com o Rio de Janeiro, Recife e Santos, podem ser consideradas como exemplos). Do ponto de vista estético, existia a necessidade de construir novas capitais adequadas à importância de suas funções cívicas (a exemplo de Belo Horizonte) até se preocupar com os problemas de trânsito urbano (fluidez), e assim com a abertura ou ampliação de vias públicas (LODI, *apud* Whittick, 1975, p.210). Nesta época destacou-se o trabalho de engenheiros e médicos, no estudo e na prática do Urbanismo<sup>15</sup>.

Então percebe-se que houve períodos em que o Urbanismo teve abordagens e práticas distintas (muitas vezes chamados de teorias urbanísticas) e que se aprimoram à medida que a própria sociedade (cidade) pede respostas e soluções adequadas à sua realidade.

Porém a verdade é que muitas vezes a base esteve sustentada em modelos e concepções trazidas de fora do país, e que se refletiram em padrões para a formulação de planos de desenvolvimento urbano, que predominaram entre a década de 30 (trinta) e 90 (noventa), que enfocavam o planejamento físico-territorial. Grande parte deles não foi posta em prática e apenas serviam para referendar as ações das administrações municipais, e que em muitas vezes só abordavam os aspectos físicos, ou nada tinham a ver com a realidade<sup>16</sup>.

É importante ressaltar que neste período supramencionado a influência do conceito de Urbanismo Moderno foi tão significativo, que, mesmo havendo em períodos posteriores uma busca por uma aproximação mais crítica na maneira de pensar a cidade, ainda evidencia-se como o conceito tradicional e predominante quando se fala de Urbanismo. Por isto há uma reação ao Urbanismo praticado entre ao período de 1930 e 1965, a partir da década de 90 (do séc. XX), como forma de

---

<sup>15</sup> No que diz respeito ao ensino e prática profissional, segundo Lodi (*apud* Whittick, 1975, p.210):

<sup>16</sup> O plano urbanístico de Brasília, elaborado por Lúcio Costa, é um exemplo clássico das idéias do Urbanismo Moderno, baseadas nos postulados da Carta de Atenas, porém foi executado e constitui até os dias atuais num dos seus maiores símbolos.

romper com os paradigmas do período anterior, apesar de que muitas vezes se reproduz idéias e conceitos do passado.

Porém atualmente aproxima-se de um novo paradigma para o Urbanismo dentro de um contexto, em que se busca, a partir de políticas urbanas democráticas, planejar e gerir a cidade, afastando-se do cientificismo e do paradigma modernista.

#### 1.4 A esfera técnica e política da atividade de planejamento urbano no Brasil

A atividade de planejamento urbano tem sido cada vez mais utilizada e difundida nas cidades brasileiras, grandes ou pequenas. Geralmente, a estrutura administrativa comporta essa atividade nos órgãos responsáveis pela organização e disciplinamento do espaço físico territorial do município. Por outro lado, nota-se que, recentemente, novas atribuições relacionadas à gestão têm sido debatidas e encaminhadas por profissionais atuantes nesse campo.

O professor Flávio Villaça, no seu trabalho "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil", investigando a trajetória do planejamento urbano das décadas recentes, relaciona as 02 (duas) expressões:

No Brasil a palavra planejamento associada a urbano é mais recente que urbanismo, e sempre teve uma conotação associada à ordem, a racionalidade e à eficiência, enquanto urbanismo ainda guardava resquícios do "embelezamento" e sempre foi mais associado à arquitetura e às artes urbanas (VILLAÇA, 1995).

Nesse particular, os estudos de Maria Cristina Leme em torno da formação do pensamento urbanístico no país destacam um momento significativo para essas definições:

No Brasil, a década de 50 é um momento de importantes transformações no campo dos estudos urbanos pela emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbana (LEME, 1999).

Retornando a Villaça, tem-se que, a partir da década de 50, desenvolve-se no Brasil um discurso da necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse enfoque passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. (VILLAÇA, 1999).

Parece-nos evidente que só podem ser consideradas da esfera do planejamento urbano apenas aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano.

(...)

a expressão Planejamento Urbano serve para designar essas formas específicas de ação – ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral do conjunto (VILLAÇA, 1999).

Em outra passagem:

No Brasil a palavra **planejamento** associada ao **urbano** é mais recente que urbanismo, e sempre teve uma conotação associada à ordem, a racionalidade e à eficiência, enquanto urbanismo ainda guardava resquícios do embelezamento e sempre foi mais associado à arquitetura e à arte urbanas. Essa foi a razão pela qual o ensino do urbanismo nasceu no Brasil junto como ensino da arquitetura.

Mesmo quando o urbanismo era ensinado nas escolas de engenharia, desenvolveu-se entre os engenheiros arquitetos. (...) o urbanismo no Brasil, como aparentemente em todo o mundo latino, aparece inicialmente associado à "arte urbana", à "arquitetura das cidades", ao "embelezamento urbano" (VILLAÇA, 1999).

No entanto, segundo o autor, há uma dificuldade de se aprovar a lei do plano diretor por inteiro, ou seja, a história tem demonstrado que apenas tem se conseguido aprovar as diretrizes gerais, os princípios, ficando para um segundo momento discutir e aprovar como seria a implementação de fato daqueles princípios primeiros. Assim, teoricamente, tem-se aprovado um plano diretor sem consistência de matéria legalmente regulamentada e, portanto, sem condições de aplicação direta.

Na década de 70 (setenta), com os planos há uma simplificação do planejamento. A mudança fica por conta dos planos, que deixam de dispor de complexidade e de rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual até então verificados, para assumirem formato substancialmente mais simples. Elaborados pelos próprios técnicos municipais, esses novos tipos de plano eram compostos de acordo com objetivos, políticas e diretrizes, dispensando o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas.

Por estas razões, Villaça define tais planos com a expressão: plano sem mapa. Na prática, a cidade continua sem o plano. Por outro lado, alguns autores consideram que a Lei Federal nº. 6766/79, que regula loteamentos, é a que mais se aproximou do que se denomina planejamento urbano, pois se trata de uma lei

especificamente espacial, com o objetivo de organização do espaço (VILLAÇA, 1999).

Ao final do seu trabalho, o autor conclui o plano e o planejamento urbano não chegaram a existir de fato desde que surgiram no Brasil. Por outro lado, reconhece o zoneamento como um dos principais aspectos do planejamento urbano que está sendo aplicado até hoje nas cidades. Nesse sentido ele se exprime:

Exceção feita ao zoneamento – o único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e conseqüente, embora sabidamente elitista, o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano (VILLAÇA, 1999).

No entanto, ao se referenciar ao zoneamento como atividade de planejamento traz a tona os aspectos preponderantes da legislação urbanística. Enquanto os planos demoram a ser elaborados e mexem com a cidade toda, a figura do zoneamento suportada pela legislação urbanística, é feita em curto espaço de tempo e não necessariamente precisa abarcar toda a cidade, podendo inclusive incidir em partes específicas da malha urbana.

No caso da cidade de São Paulo, o zoneamento enquanto instrumento técnico já havia sido absorvido pelos engenheiros do Departamento de Urbanismo desde 1955 (FELDMAN, 1996, p.72). Quando foi aprovado nesta cidade, em 1972, já era fruto das práticas que vinham sendo construídas sistematicamente ao longo do tempo, desde 1947.<sup>17</sup>

Por outro lado, a professora Sarah Feldman, além ao analisar os primeiros marcos do zoneamento difundido no país também recupera aspectos históricos importantes da legislação urbanística. Nessa linha, levanta a hipótese que a partir dos anos 40 se consolida uma visão legalista do urbanismo brasileiro.

Ao relacionar o plano ao zoneamento, ela identifica que o processo de declínio da importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano, corresponde à ascensão da legislação como instrumento por excelência de

---

<sup>17</sup> O estudo de Sarah Feldman compreende o Zoneamento e o Planejamento da cidade de São Paulo entre 1947 e 1972; no entanto, embora tenha se reportado a um exemplo, há de se considerar a importância desta cidade, tendo em vista o efeito irradiante provocado nas demais localidades do país. Segundo Sarah Feldman (1996, pág.72), “a partir de 1947, inicia um intenso processo de codificação técnica do zoneamento que realiza de forma experimental no espaço urbano. O instrumento se constrói, por um lado, através de leis que atingem parcelas do território urbano – como um mosaico de leis parciais – e, por outro, através da elaboração de propostas de leis abrangentes ao conjunto da cidade, que se colocam como um modelo de organização global da cidade (...) Entre 1947 e 1957 se constrói uma concepção do instrumento consensual entre os funcionários do Departamento, referenciada nas leis americanas, que são estudadas, analisadas e reproduzidas.”

planejamento (FELDMAN, 1996, p.73). Nessa linha, corroborando com Villaça nesse aspecto, ela destaca o papel determinante da legislação urbanística no Brasil por intermédio da legislação referente ao zoneamento, o qual, por isso tem sido um instrumento eficiente de planejamento urbano. E, que, por outro lado, muitas vezes serve a interesses específicos e fragmentados pela cidade.

## CAPÍTULO 2: O MOVIMENTO DA REFORMA URBANA NO BRASIL

*Tal como a reforma agrária (que pouco a pouco desaparece no horizonte) no decorrer deste século XX, a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante.*

Henri Lefebvre

### 2.1 Origens da Reforma Urbana no Brasil

Para se entender com perfeição o que significou a inscrição do Direito Urbanístico na ordem constitucional a partir de 1988 e a autonomização desse ramo do Direito, com o estabelecimento de objeto, princípios, institutos e leis próprias e principalmente o **significado do movimento da Reforma Urbana** é fundamental procurarmos as origens desse processo.

Para começar, é importante lembrar da evolução da urbanização brasileira e, conseqüentemente, dos problemas sócio-ambientais gerados pela intensificação da ocupação do solo, pelas condições precárias de vida dos trabalhadores urbanos e pelo despreparo do poder público, principalmente municipal, para realizar um planejamento urbano que pudesse reverter esse quadro.

Tentativas não faltaram como aquelas encaminhadas nos primeiros anos do século passado (Rio de Janeiro - Administração Pereira Passos: 1902/1906), nas primeiras décadas (Salvador - Administração J.J. Seabra: 1912/1916) e dos anos 30 (trinta) em diante (Rio de Janeiro – com o primeiro Plano Diretor do Brasil, o Plano do notório arquiteto francês Alfred Donat Hubert Agache: 1930; Salvador – com a Semana de Urbanismo de 35 e o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador – EPUCS, sob a liderança do engenheiro baiano Mário Leal Ferreira, instalado em 1943; e São Paulo – com as administrações Anhaia Mello e Prestes Maia, nas décadas de 30 (trinta) e 40 (quarenta); finalizando com a utopia modernista concretizada com a construção de Brasília, por obra de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, no governo de Juscelino Kubistchek, nas décadas de 50 (cinquenta) e 60 (sessenta).

Todas essas iniciativas, porém, provaram-se insuficientes para reverter o quadro de precariedade urbana generalizada, que atingia principalmente as camadas mais pobres, obrigadas a se localizar ou nas áreas preteridas pela classe média e alta (fundos de vale, encostas de morro, etc.) ou naquelas mais afastadas da cidade, onde estavam os locais de trabalho.

Tendo em vista o agravamento social da questão, começou a se organizar uma iniciativa de combate da questão urbana por um outro foco: o foco da sociedade civil, ao invés do estado. Assim, em 1963 reuniram-se no Hotel Quitandinha, intelectuais, políticos e técnicos que discutiram as principais questões urbanas da época, com ênfase na questão habitacional. O encontro do Quitandinha, apesar de não poder marcar ainda o início da mobilização popular em torno da reforma urbana, deixou frutos importantes, como aponta José Roberto Bassul (2002, p.41):

“O relatório final desse encontro, conhecido como "Seminário do Quitandinha", hotel em Petrópolis (RJ) que o sediou, incluiu a seguinte proposta: "Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário". O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada. A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida e, mesmo assim, o resultado foi pouco animador. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei Nº. 775, espécie de "pai" do Estatuto da Cidade.”

Com o golpe militar de 1964, as pretensões dos participantes do Quitandinha tiveram que aguardar a definição do novo contexto político nacional. A rearticulação do movimento popular urbano só veio a acontecer na década de 70 (sessenta). É a partir dessa rearticulação que podemos falar efetivamente num **Movimento Nacional de Reforma Urbana**, que uniu em torno de um mesmo ideário de redução das desigualdades vividas nas cidades, associações de moradores, estudiosos, advogados e outros agentes sociais que se engajaram na luta por uma cidade melhor para todos.

Em parte essa retomada ocorreu por conta da participação ativa da Igreja Católica, uma das poucas organizações que conseguiram se manter estruturadas durante o período militar. Segundo Ermínia Maricato (2000):

“(...) setores da Igreja Católica, especialmente aqueles ligados à Teologia da Libertação, tiveram papel fundamental nesse despertar dos movimentos sociais urbanos. Em 1975, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulga um documento intitulado “Uso do Solo e Ação Pastoral”, contendo críticas à especulação imobiliária e reivindicando a função social da propriedade”.

A reorganização do movimento social urbano encontra um importante momento de inflexão na década de 80 (oitenta), mudando o foco que até então

marcava as propostas que emergiam da discussão das questões urbanas promovida pela sociedade.

Com o vislumbre a redemocratização do país, e a promessa de uma nova ordem constitucional, as pretensões do movimento social urbano também se elevam e passam a se posicionar, não mais como solicitações de intervenções do Estado no espaço físico da cidade, mas sim como reivindicações de um maior espaço para o cidadão se manifestar na definição das políticas públicas de gestão da cidade. Essa mudança de foco é bem apontada e definida por Marcelo Lopes de Souza (2003), nos seguintes termos:

“(…) aquilo que, antes dos anos 60 e principalmente, antes dos anos 80, era chamado de reforma urbana, deveria, mais apropriadamente, ser chamado de reforma urbanística”. Isso porque as reformas implementadas no urbano eram muito mais voltadas para intervenções técnicas de dimensões estética e reformista, do que propositivas e de implementação de processos sociais e de políticas públicas que viessem impulsionar a democratização do planejamento e da gestão urbanos e contribuíssem para a ampliação do espaço de exercício da cidadania”.

Assim, essas novas metas do movimento popular urbano passaram a ter como alvo o processo constituinte que se inaugurava no país. Instaurada a Assembléia Nacional Constituinte, o artigo 24 do seu Regimento Interno determina o procedimento para o envio de emendas populares, cujos requisitos eram ter mais de 30 (trinta) mil assinaturas e estar subscrita por no mínimo 03 (três) entidades civis.

José Roberto Bassul (2002, p.58) relata que o Movimento Nacional de Reforma Urbana conseguiu atender os 02 (dois) requisitos e emplacar as suas contribuições à formatação de uma nova matriz constitucional para consolidar e ampliar o campo de atuação do então embrionário Direito Urbanístico:

Durante o processo de elaboração da nova Constituição, que admitiu regimentalmente a apresentação de propostas de iniciativa popular, entidades sociais e profissionais, integradas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, levaram ao Congresso Nacional uma emenda popular que conseguiu angariar 160 mil assinaturas. (Segundo o Jornal da Constituinte, foi apresentada emenda popular sobre a reforma urbana, com 131 mil assinaturas, patrocinada pelas Federações Nacional dos Engenheiros e Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil).

A mobilização popular dava assim mostras incontestes de que queria um novo modelo de ordem jurídica que tratasse a questão urbana com a consideração que a intensidade dos seus problemas exigia. Não bastava apenas delegar aos municípios os assuntos de interesse local se entre estes assuntos não estivesse, por

determinação constitucional, o enfrentamento dos verdadeiros fundamentos da problemática urbana.

É certo que alguns desses princípios só passaram a integrar a ordem jus-urbanística com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei nº. 10.257/2.001), o que leva a um balanço pessimista do alcance que teve a Emenda Popular da Reforma Urbana no processo de elaboração da Constituição de 1988. Esse é o diagnóstico de Valdelino Pedro da Silva:

“Entretanto, elaborada a Constituição de 1988, pouco se teve a comemorar no que tange à reforma urbana. Da emenda popular enviada ao Congresso brasileiro restaram, tão somente, na nova Carta Magna do Brasil, promulgada em 1988, os artigos 182 e 183 que estabeleceram a gestão da política urbana brasileira.”

Por outro lado, esses foram ganhos que, quando observados em retrospectiva ao tratamento dado à questão urbana nas constituições anteriores, ganham relevo pela introdução de instrumentos fundamentais do planejamento urbano, como o Plano Diretor (que já se fazia no Brasil desde a década de 30 e não tinha um regramento constitucional) e a função social da propriedade imobiliária, um dos princípios fundamentais estabelecidos pelo próprio Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Portanto, neste capítulo serão abordados os 03 (três) momentos em que a reforma urbana é tratada como proposição e síntese de uma nova visão de política urbana. O ponto de partida foi à análise dos documentos produzidos no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado conjuntamente pelo IAB e o IBASE, em 1963; evento esse que teve o objetivo definido de inserir a temática da cidade no contexto das reformas de base do governo João Goulart. Um propósito que, embora tenha sido interrompido pelo golpe militar, registrou conteúdos que estarão presentes na trajetória da reforma urbana.

A segunda retomada ocorre em torno da Lei do Desenvolvimento Urbano elaborada por técnicos do governo federal, entre 1977 e 1983. Desta vez, a proposta foi apresentada nos marcos da ditadura militar, com forte viés técnico focado na resolução de problemas urbanos e na qualidade de vida. Apesar de não ter sido aprovada, chegou a tramitar como projeto de lei no Congresso Nacional e vários instrumentos contidos nestes estudos foram incorporados aos debates do

planejamento urbano posteriormente, inclusive nos debates da constituinte e no próprio Estatuto da Cidade.

E a análise da proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana surgido em meados dos anos 80. Essa articulação, motivada pelas discussões da constituinte, foi fundamental em todo o processo, uma vez que conseguiu ao mesmo tempo, recuperar e incorporar novos conceitos, advindos da realidade dos movimentos populares com a contribuição de técnicos e profissionais. A emenda proposta por esse movimento serviu de base para a inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituição.

### 2.1.1 O Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963

O Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, realizado em julho de 1963, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e o IBASE aconteceu no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis - RJ.

Deste Seminário participaram, aproximadamente, 70 (setenta) profissionais, de diversas áreas, como arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos, líderes sindicais, estudantis e representantes de entidades civis, entre outros. O propósito era diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período, com o intuito de inserir a temática do urbano nas discussões das reformas de base de João Goulart. Naquele momento, havia uma mobilização em torno das reformas de base com vistas a estabelecer uma nova linha política para o país.

O Seminário seguiu a dinâmica de dividir os participantes em 04 (quatro) grupos de estudos, cabendo a cada um constituir uma comissão de relatoria formada por 03 (três) membros. De acordo com o regimento e o temário, as discussões foram feitas em 02 (duas) etapas; primeiramente, os relatórios de cada grupo, depois em plenário com o suporte da comissão de relatoria responsável pelos trabalhos de sistematização.

A esta comissão coube abranger e sintetizar tudo que foi estudado e aprovado na primeira etapa, com os devidos acertos, ajustes e esclarecimentos necessários a fim de formar um todo harmônico. Como produto final, foi elaborado documento contendo o conjunto dos debates intitulado "Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana".

O foco principal deste documento foi a questão da habitação e da reforma urbana, tratada de forma complementar em todo o texto. Para tanto, ele foi dividido em 03 (três) partes: iniciava tecendo diversas considerações sobre a conjuntura política nacional e internacional; num segundo momento, discorreu sobre uma série de afirmações baseadas na análise anterior e, finalmente, sugeriu uma série de propostas para tratar as questões levantadas. Esta última, contendo as proposições, chegava a receber o formato de Projeto de Lei.

A partir da análise do documento, procurou-se identificar os itens que, de algum modo, deram origem aos fundamentos da reforma urbana. No rol das considerações iniciais, o documento aponta que a reforma urbana entrou na pauta nacional em decorrência do agravamento da situação urbana provocada pelos altos índices de urbanização existente no país naquele momento. Nesse sentido, tal situação era determinada pela estrutura subdesenvolvida do país, pelo intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenassem e disciplinassem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinavam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos.

No segundo item, foi posicionada a questão da habitação como um dos principais problemas, sobretudo, nos grandes centros urbanos, considerando-se:

que a **situação habitacional** do Brasil é de suma gravidade, caracterizando-se essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas (Resoluções do Seminário, considerações iniciais, item 2).

A partir do conteúdo das considerações iniciais, nota-se que a questão da habitação orienta o diagnóstico e as propostas formuladas pelo seminário; o segundo item confirma a importância remetida à temática, considerando a realidade crítica daquele momento, além de denunciar a desigualdade social.

Na mesma linha, denuncia a situação dos centros urbanos que, por sua vez, já exibiam as tipologias de habitação que melhor retratavam a gravidade desses problemas que se estendem até os dias atuais. Pelas considerações seguintes, observa-se que, nesse período, os efeitos da urbanização e do crescimento demográfico, sobretudo nos maiores centros urbanos, já estavam assimilados pelos estudos e debates da situação urbana no Brasil, considerando:

que nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em subhabitações – tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos – é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos.

(Resoluções do Seminário, considerações iniciais, item 4).

que, mesmo a população que vive em habitações do tipo permanente, em sua maioria, se debate com problemas decorrentes da defasagem entre o crescimento demográfico das cidades e o fornecimento dos mais rudimentares serviços públicos, assim como da não complementação do acervo de moradias como o equipamento de utilização comum, cada vez mais imprescindível em virtude da crescente complexidade urbana

(Resoluções do Seminário, considerações iniciais, item 5).

No segundo bloco foram dispostas várias afirmações combinadas com as considerações anteriores. No item 1, o acesso à habitação foi colocado como direito fundamental do homem e da família. Por similaridade com as considerações sobre habitação, a reforma urbana foi vinculada a limitações ao direito de propriedade e uso do solo. Esta relação seria matéria de debate por várias décadas no planejamento urbano no Brasil e pode ser observado nos itens 1 e 5, os quais afirmam:

que, dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que a sua plena realização, exigindo limitações ao **direito de propriedade e uso do solo**, se consubstanciaria numa **reforma urbana**, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias

(Resoluções do Seminário, afirmações, item 1);

que essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de **democracia e justiça social** e, só poderá ser superada pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforço e da racionalização de métodos de produção

(Resoluções do Seminário, afirmações, item 4).

que, em conseqüência, a solução do **problema habitacional** e da **reforma urbana** está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social – através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro

(Resoluções do Seminário, afirmações, item 5).

A solução para esses problemas urbanos foi colocada nos marcos do padrão desenvolvimentista presente nesse período. O objeto de intervenção era o espaço nacional por intermédio da ação centralizada, racionalizadora e redistributiva do Estado (RIBEIRO, 1996, p.58).

Mais adiante, ao se referir à participação popular, o documento afirma:

que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades

(Resoluções do Seminário, afirmações, item 8).

Somente neste item, se refere especificamente à participação da comunidade. Nota-se que existe a preocupação com relação à importância da conscientização por parte da população sobre os problemas tratados colocados. Haja vista que, neste período, em vários lugares do país já existiam movimentos urbanos de favelas como na cidade do Rio de Janeiro e na Bahia, entre outros. No entanto, a proposta não chega a aprofundar o tema explicitando, por exemplo, como se daria o processo participativo, de certo modo vinculado à política habitacional. Observa-se que, neste momento, a concepção de poder aparece muito centrada em torno do Estado centralizador, não constando ainda o envolvimento e a incorporação da população às instâncias de gestão.

Já o item 13, disposto abaixo, revela que a desapropriação para fins de reforma urbana, também, já estava presente nesse debate. A proposta implicava mudança constitucional conforme se pode verificar na afirmação:

que para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível à modificação do parágrafo 16º do artigo 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro  
(Resoluções do Seminário, afirmações, item 13).

Para tanto, foi feita uma proposta específica para este item, que dizia o seguinte:

que o Congresso Nacional reforme o parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição Federal, suprimindo as expressões "prévia" e "em dinheiro", de modo a permitir ao governo a escolha da forma de indenização, de acordo como o interesse social.  
(Resoluções do Seminário, 2ª proposta, pág.5).  
Especificando, propôs que:  
Ficarão sujeitas à desapropriação por interesse social os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território.  
(Resoluções do Seminário, item 1 da 3ª proposta).

O diagnóstico apresentado também pontuou a especulação imobiliária como responsável nesse processo, por meio de forte crítica a atividade, afirmando que:

é imprescindível a adoção de medida que cerceiem a especulação imobiliária, sempre anti-social, disciplinando o investimento privado nesse setor.  
(Resoluções do Seminário, afirmações, item 16).

Tendo em vista o quadro nacional de extrema gravidade na precariedade das habitações, foram sugeridas medidas de emergência afirmando:

que, em face do problema habitacional, sejam incluídas no plano respectivo, medidas de emergência destinadas a imediata melhoria das condições de subhabitação, equacionando-as dentro das realidades sócio econômica brasileira e em bases locais, inclusive estimulando o esforço próprio à ajuda mútua e o desenvolvimento comunitário (Resoluções do Seminário, afirmações, item 15).

No sentido de priorizar e atender essa demanda sugeriu-se a criação de um Órgão Central Federal para executar a política habitacional. Como se vê textualmente abaixo, afirmava-se a necessidade de uma intervenção eficiente em todo o território nacional, por meio de uma ação centralizada e munida de recursos. Segundo alguns autores, a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH foi inspirada nesta proposição, que afirmava:

que para a execução da política habitacional, se torna necessário à criação de um Órgão Central Federal, com autonomia financeira e autoridade para atingir seus objetivos (Resoluções do Seminário, afirmações, item 18).

Pelo texto, percebe-se que esse item recebeu um detalhamento especial diante dos demais. Foram arroladas as atribuições e as características da organização, com definição de estrutura e até normas para constituição de patrimônio; nesse meio, foi proposto também que o Órgão Central administraria um Fundo Nacional de Habitação, para o financiamento da política habitacional.

Os recursos teriam a seguinte proveniência:

- a) o registro de loteamentos urbanos no registro de imóveis;
- b) a transferência por venda, cessão ou doação de lote de terreno compromissado;
- c) a transferência, por venda, cessão ou doação de unidades residenciais de mais de 100 m<sup>2</sup>, da área total construída;
- d) a não utilização de imóvel urbano, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 (seis) meses.

Convém ressaltar o item “d” anterior. Trata-se da incidência de imposto sobre o imóvel urbano sem uso, fundamento presente na definição do denominado imposto predial e territorial urbano – IPTU - progressivo. E foi mais além, propondo a aplicação em imóvel residencial sem uso, evidenciando o propósito de criar

alternativas para a política habitacional. Nos 02 (dois) casos, observa-se a penalidade para a atividade especulativa, causando um incentivo indireto para o uso dos imóveis ociosos servidos por infraestrutura.

o **Plano Nacional Territorial** dará especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de área florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial, consagrados pelos **Congressos Internacionais de Arquitetura** (Resoluções do Seminário, proposta nº. 3, item IV-2).

A superação dos problemas apontados no diagnóstico viria, portanto, pela ação de um Estado forte atuante em todo o território nacional. Na mesma linha, a execução da política urbana usaria o emprego da tecnologia para agilizar o processo com o objetivo de rapidamente desenvolver a nação.

Nota-se que todas as proposições foram dirigidas diretamente ao governo federal. O que, de certo modo, revela que o grupo ali reunido no Seminário tinha expectativas de poder executá-las de fato, como pode ser percebido no texto da primeira das várias propostas constantes no documento final. Na verdade, foi dirigida explicitamente para encaminhamento pelo executivo: que os Poderes da República apressem a promulgação de providências legais e administrativas, relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução dos problemas examinados por este Seminário (Resoluções do Seminário, proposta nº2).

A terceira proposição, por sua vez, tratou mais a fundo da política habitacional. Através de 06 (seis) subitens bem detalhados propôs a criação de um órgão executor da política habitacional e urbana; a desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial; a prioridade de atendimento e normas de controle – referindo-se ao estabelecimento de critérios para a seleção das áreas e populações a serem beneficiadas, sob o imperativo da situação econômica; o plano nacional territorial –, com especial atenção à distribuição demográfica, a um plano nacional de habitação e à aquisição de imóvel locado.

Luiz César de Queiroz Ribeiro (1996), ao se referir aos debates promovidos neste Seminário, classifica essa proposta como reforma urbana modernizadora:

Esse padrão traduz a esquerda à expressão "de esquerda" do padrão desenvolvimentista. Trata-se de um abrangente diagnóstico sobre os problemas urbanos e habitacionais, com ênfase para esse último, que consubstanciaram no seminário sobre habitação e reforma urbana,

realizado em 1963, reunidos técnicos mais ligados as correntes "progressistas", e, aparentemente, hegemônicas pelo Partido Comunista. Pretende-se aí estabelecer um diagnóstico e uma terapêutica que permitia incluir a habitação e a cidade como tema das "reformas de base" (RIBEIRO, 1996).

Segundo ele, o tema do planejamento aparece como forma privilegiada de enfrentamento dos problemas sociais. As causas destes problemas estavam caracterizadas pela dependência do país em relação ao imperialismo. Dois aspectos básicos definiam, portanto, o conteúdo desse debate: a politização do diagnóstico desenvolvimentista, incluindo os problemas urbanos no interior do ideário das reformas de base e a intervenção em todo o território nacional, por intermédio de políticas públicas centralizadas, racionalizadoras e redistributivas, com ênfase no problema habitacional. Nesse sentido, residia na proposta certo papel voluntarista a ser exercido pelo estado e pelas vanguardas políticas.

Ao discorrer sobre a trajetória do planejamento urbano brasileiro, a arquiteta Ermínia Maricato (1997), em tom de reconhecimento da realização do referido seminário, tece as seguintes considerações:

Para fazer justiça aos arquitetos e a vários outros profissionais ligados à questão urbana, é preciso reconhecer que em pelo menos um momento da história do Brasil esses profissionais, como muitos setores organizados da sociedade brasileira, ousaram produzir uma proposta para uma sociedade mais moderna, ou seja, mais democrática e mais igualitária.  
(...)

Caberia, ainda hoje, levantar as demandas do Congresso do IAB, de 1963, em parte reafirmadas na emenda constitucional de **Reforma Urbana**, em 1988, de controle sobre a terra (o que implica em controle na direção dos investimentos públicos), como forma de democratizar o acesso à moradia (MARICATO, 1997).

Maricato, também valoriza o fato de que a proposta já previa o controle sobre a propriedade da terra. Porém, como as demais formulações sobre as reformas de base elaboradas pela sociedade no período foram abortadas pelo golpe militar. Portanto, atenta-se ao fato de que a principal razão para que essas formulações não fossem levadas a cabo foram as regras do novo regime.

Já o autor Flavio Villaça no seu trabalho "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil" (2001) menciona o evento fazendo referência à formação da consciência popular nos anos 70 (setenta) e às demandas populares já despontadas anteriormente:

Os anos de 1970 marcam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram muito em organização, adesões e atuação. No bojo desse crescimento, destacou-se a retomada das demandas populares que tinham começado a despontar no primeiro **Seminário da Habitação e Reforma Urbana realizado** em Petrópolis em julho de 1963, mas foram abafadas pela ditadura. Já então as forças reacionárias se contrapuseram àquelas demandas, o Plano Local Integrado que viria a ser difundido nos anos subseqüentes sob o patrocínio do SERFHAU. O mesmo se repetira na Constituição de 1988 (VILLAÇA, 1999).

O Plano Local Integrado desenvolvido pelo SERFHAU, conforme discorre Villaça, caminhou em direção contrária ao ideário arrolado pelo Seminário de Habitação e Reforma Urbana. A princípio, a comparação feita pelo autor com a inserção do plano diretor na Constituinte de 1988 tem em comum o fato de ter sido proposto pelas forças reacionárias. No entanto, esse plano diretor constitucional, diferentemente da concepção do SERFHAU, vem a ser gerado pelo próprio município dentro de novas condições de autonomia e atribuição para sua confecção.

De modo menos evidente, o Guia do Estatuto da Cidade<sup>18</sup> se referiu aos debates ocorridos no início dos anos 60 (sessenta), como pontos iniciais da construção da plataforma da reforma urbana, da seguinte forma:

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multisetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, este movimento reatualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país (ROLNIK, 2001).

Na declaração de voto, constante no relatório final na Comissão Desenvolvimento Urbano e Interior, o deputado Inácio Arruda também retoma os debates da década de 60 (sessenta), os movimentos populares do período militar e o movimento nacional pela reforma urbana. De acordo com o deputado:

O debate sobre a questão urbana ainda é recente e recebe pouco tratamento oficial. A primeira tentativa federal de sistematização e intervenção mais consistente na política urbana remonta ao período do governo João Goulart, quando, em 1963, o governo, comprometido com

---

<sup>18</sup> A organização deste guia foi feita para atender simultaneamente a demandas de apoio e leitura de várias ordens, que foram sendo captadas através da participação do Instituto Pólis nas atividades do Fórum Nacional de Reforma Urbana e em encontros, seminários, debates, assessorias e cursos sobre o tema, por ocasião da Aprovação do Estatuto das Cidades.

reformas de base, promove o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (ARRUDA, 2001).

A partir da abordagem contida no documento final deste seminário, tem-se que a superação dos problemas urbanos diagnosticados naquele momento viria da ação de um Estado forte. A ênfase principal estaria focada na questão habitacional e na reforma urbana, sendo que esta seria desenvolvida prioritariamente para atender a demanda da primeira. Do mesmo modo, deviam ser operadas as alterações necessárias na ordem jurídica e no organograma executivo, com a criação de novos órgãos. Mesmo os empregos de tecnologias avançadas para efeitos imediatos e quantitativos, também compuseram o rol das proposições no sentido de desenvolver a nação.

A análise do conjunto de considerações, afirmações e propostas extraídas deste seminário permite 02 (duas) identificações básicas para este estudo. Primeiramente, o conceito da função social da propriedade, já estabelecido nesse evento há 04 (quatro) décadas, consiste num dos fundamentos principais para que, de fato, possa ser realizada a reforma urbana. Em segundo lugar, revela que os problemas relativos à habitação decorrem de longa data e continuam entre as prioridades da política urbana no Brasil, como se vê pela quantidade de favelas e de moradias precárias existentes em boa parte das cidades. E que várias das propostas levantadas neste fórum, acerca da arguição do diagnóstico, permanecem até hoje nos debates sobre a política urbana.

Com o golpe, a reforma urbana não vai além da propositura. As ações e os objetivos do novo regime caminharam em outra direção. Porém, alguns anos mais tarde, ainda dentro da ditadura, ressurgiu o debate sobre o tema, e a expressão “reforma urbana” volta a congrega novas referências sobre o uso e ocupação do solo, sobretudo com a criação de novos instrumentos sobre a organização nas cidades.

#### 2.1.2 A proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano - do Anteprojeto de 1977 ao Projeto de Lei nº. 778 de 1983

A reforma urbana também foi resgatada durante a ditadura militar. Num primeiro momento, em 1975, com a publicação de um conjunto de idéias para se resolver os problemas urbanos, o qual receberá formato de lei, 02 (dois) anos mais

tarde e num segundo momento, na proposta do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano – PL 775 – de 1983. Observa-se, que já se cogitava, nos meandros do governo, a necessidade de novo disciplinamento para o setor, tendo em vista, evidentemente, o agravamento da situação social urbana, notadamente nas maiores cidades (MARICATO, 1983). Vários instrumentos contidos nesta proposta, que não foi aprovada, estão dispostos no Estatuto da Cidade.

Em 27 de setembro de 1976, o Jornal da Tarde divulgou parte do conteúdo balizador do anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano, preparado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. O objetivo básico da lei era “a melhoria qualidade de vida nas cidades, controlando a ocupação do solo e as construções através de diversas formas de taxaço e incentivos fiscais”. Após 02 (dois) anos, em 24 de maio de 1977, esse mesmo Jornal publica, na íntegra, o texto já em formato de lei com a manchete “A reforma no Brasil - o anteprojeto que pretende melhorar nossos centros urbanos”. Segundo esta matéria, nesse momento, a “reforma urbana no Brasil já tem uma proposta oficial”, e a versão definitiva estava sendo analisada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, devendo ser ainda discutida pelos especialistas metropolitanos e municipais em política urbana.

A proposta do anteprojeto, até então considerada como “documento confidencial”, foi divulgada em 06 (seis) capítulos totalizando 58 (cinquenta e oito) artigos. De acordo com o Jornal da Tarde, conteve inovaçoes que trouxeram polêmicas, cabendo destaque à reformulaço do direito de construir. Nessa linha, observava que o anteprojeto procurava adequar esse direito à função social da propriedade, já estava consagrada na constituição atual. Para tanto, servia-se da tese do “solo criado”, lançada pelo prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, anteriormente importada da França pela Fundação Faria Lima, da Secretaria dos Negócios do Interior, do governo estadual (Jornal da Tarde, 24/05/1977).

Contudo, resguardadas as diferenças entre as definiçoes de ambos no entendimento e aplicaço do “solo criado”; enquanto Setúbal explorava uma visão mais fiscalista, a Fundação Faria Lima mostrava-se mais preocupada com os aspectos urbanísticos.

Outros instrumentos novos de atuação no âmbito do desenvolvimento urbano também foram propostos. O direito de preferência da aquisição de imóveis pelo poder público, sempre que tais propriedades forem do seu interesse, contido no

artigo 43, e a figura da urbanização compulsória, no artigo 44, constituindo a velha idéia da formação do banco de terras, prevista no artigo 45.

No Capítulo 02 (dois), foram dispostos conceitos básicos buscando unificar entendimentos e definições sobre a matéria. Como por exemplo, “urbanização” e “conurbações”, e áreas de: “interesse social”, de “renovação urbana”, para “urbanização prioritária”, “uso industrial”, “não edificáveis”, de “lazer e turismo”, de “proteção ambiental”, de “preservação cultural” e “áreas de margem de águas públicas”.

A definição de Áreas de Interesse Social, por sua vez contida no artigo 46, foi justificada pelos técnicos como medida impositiva necessária, vinham no sentido da “preservação de certas áreas a que a iniciativa privada, visando unicamente vantagens individuais, daria destinação incompatível com as exigências sociais”. Além do apontamento de vários instrumentos no artigo 47, que poderiam incentivar ou conter obras ou atividades urbanísticas, vantajosas ou prejudiciais à comunidade, mediante características tributárias e fiscalizadoras.

A partir de uma visão centralizadora, tal anteprojeto de 1977, esboçou a integração das ações entre os diferentes níveis de governo do setor do planejamento urbano. Entretanto, a participação da comunidade foi prevista por certa ação fiscalizatória presente no capítulo IV destinado aos “Instrumentos de Atuação”:

Artigo 39 - A execução do plano poderá ser cometida a entidades públicas ou privadas, cabendo sua fiscalização ao Poder Público e a iniciativa privada, sob formas associativas e comunitárias.

O anteprojeto foi alvo de críticas e elogios num seminário organizado pelo IAB - seção São Paulo – com a finalidade de debatê-lo e estudá-lo entre os profissionais e a sociedade. Os economistas Paul Singer, do Centro Brasileiro de Análise de Planejamento e Eduardo Suplicy, professor da Fundação Getúlio Vargas, o consideraram “tão bom quanto impraticável a sua transformação em lei e, muito mais, a sua aplicação, porque ele deverá ferir altos interesses econômicos”.

Por outro lado, neste mesmo evento, o prefeito de São Bernardo do Campo, Antônio Tito Costa, especialista em direito constitucional, julgou inconstitucional por ferir o direito de propriedade, além de, no seu entender, “dar conotação exclusivamente física” em detrimento a “aspectos econômicos e políticos do

desenvolvimento urbano”, e ignorar totalmente a participação da população na administração municipal” (Jornal O Globo, 2/07/1977).

O arquiteto e ex-prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, também manifestou suas preocupações quanto a proposta ao afirmar que: “criar leis sem antes definir quem executa-las é correr o risco de cair no terreno das meras intenções”(Jornal do Brasil,17/10/1977). Para ele, a atual política de urbanização daquele momento, como a proposta, “tira a força dos municípios que, na verdade, devem ser os executores de sua política e que a implantação de órgãos meio, referindo-se a CNDU, são instrumentos de esvaziamento dos municípios”.

Nesse sentido, julga que o mais importante seria “estruturar a política urbana no país, porque uma lei não resolve problemas cruciais do país das cidades, principalmente sem prévia consulta a população”.

No final de setembro do mesmo ano, num seminário promovido pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre o mesmo tema, governo e empresários do setor da construção chegaram a concordar em pelo menos 01(um) ponto: a retenção especulativa do solo urbano é um entrave para a atividade econômica e social.

Outro ponto, em comum foi o limite do adensamento, apontando a necessidade de determinar o número máximo de habitantes por metro quadrado, no sentido de soluções imediatas para “desadensar os grandes centros”. Ao final, recomendou-se ao poder público “o estudo de mecanismos legais e tributários para induzir a utilização racional do solo, pois a maior oferta de terrenos diminui seus preços e, conseqüentemente, o custo final dos imóveis” (Jornal do Brasil, 17/10/1977).

Em 27 de janeiro de 1982, o Jornal da Tarde e o Estado de São Paulo publicaram com exclusividade o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano do Poder Executivo. O anteprojeto, quase concluído, foi preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão que até o governo do presidente Figueiredo pertencia à Secretaria de Planejamento, passando então a estar vinculado ao Ministério do Interior. A matéria foi noticiada em caráter exclusivo para os referidos jornais, ocupando quase 02 (duas) páginas inteiras em ambos:

“Exclusivo - Como o governo planeja fazer a reforma urbana – o Ante Projeto da Lei de Desenvolvimento Urbano está quase pronto, com

limitações ao direito de propriedade urbana e criando novas fontes de arrecadação para as prefeituras” (manchete estampada pelo O Estado de São Paulo, 27/01/1982).

“O anteprojeto, na explicação de seus elaboradores, baseia-se na "descoberta de que o contexto que a propriedade privada se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse de seu titula”.

(Jornal O Estado de São Paulo, 27/01/82).

“As medidas serão analisadas e debatidas sob a presidência do ministro Mário Andreazza, dia 29. A seguir, irão para o palácio do planalto para exame da assessoria do presidente João Figueiredo e, se aprovadas, encaminhadas ao Congresso na segunda quinzena de março. Constituem o que se chama de Reforma Urbana.”

(...)

“O texto (...) pretende criar uma legislação uniforme para o desenvolvimento urbano, permitindo a União legislar amplamente sobre a matéria, dentro da concepção de que se impõe um novo conceito sobre a propriedade urbana no País, voltada para a justiça social” (Jornal da Tarde, 27/01/1982).

A leitura das 02 (duas) matérias leva a perceber que o governo forneceu um texto único para a imprensa procurando uniformizar e precisar o que seria veiculado, diante do grande volume de informações prestadas. No entanto, foi a partir destas publicações que a matéria ocupou a pauta por vários meses por vários outros veículos de comunicação.

A folha de São Paulo, somente em 28 de janeiro veio a noticiar sobre o anteprojeto por intermédio da opinião do arquiteto Cândido Malta Campos Filho, ex-coordenador de Planejamento da cidade de São Paulo. Entre os comentários registrados, destacou que o “anteprojeto mostra que no Brasil [simplificadamente] existem duas forças em confronto: o capitalismo comercial, em decadência, e o capitalismo industrial, emergente”. Referindo-se as medidas necessárias a serem tomadas para a efetivação da reforma urbana afirmou: “espero que nesse confronto, o capitalismo industrial – representado pelo espírito do anteprojeto – saia vitorioso”.

O Jornal do Brasil, por sua vez, no dia 15 de maio, dedicou uma página inteira com o título “Lei de Desenvolvimento Urbano em Debate”, colhendo opinião de diferentes segmentos relacionados com a temática. Para o presidente da ADEMI – Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, os pontos considerados positivos do anteprojeto foram a adoção do Imposto Predial e

Territorial Urbano progressivo, a proposta contida no artigo 10º, que concede ao proprietário de um imóvel considerado como patrimônio histórico o direito de construção ainda não realizado ser conseguido em outro local.

Por outro lado, entre as inovações que não agradaram o setor, estão o direito de preempção, as restrições do parcelamento, edificação ou utilização do terreno e o direito de superfície, todas classificadas como medidas “violentas” ao mercado (Jornal do Brasil, 15/05/1983).

Na opinião dos presidentes da FAPERJ<sup>19</sup> e da FAMERJ<sup>20</sup>, o anteprojeto consiste no reconhecimento, por parte do governo, de um “debate que vem sendo exigido pela sociedade brasileira há muito tempo”. Para a FAPERJ, a proposta vem com atraso no campo do planejamento urbano, vista como a “chegada de uma solução democrática sobre o uso do solo urbano, numa conquista da qual também participamos e, grosso modo, concordamos”.

Já a FAMERJ, destacou o reconhecimento das associações dos moradores, contido no texto, representando efetivamente “a ampliação do espaço democrático de participação popular”. Em contrapartida, alertou para o “centralismo que passa a ser exercido pela União na aprovação de instalações de grandes equipamentos, invadindo a autonomia municipal, como disposto no artigo 3º”; e quanto à “debilidade da aplicação da lei na medida em que os municípios não dispõem de autonomia financeira para aplicar os dispositivos” previstos, implicando numa “reforma tributária sensível” para tal (Jornal do Brasil, 15/05/1983).

Na mesma matéria, o presidente do IAB<sup>21</sup>, arquiteto Cláudio Cavalcanti, “o anteprojeto é um primeiro movimento, um primeiro gesto no sentido de planejarmos melhor o uso do solo urbano, com uma apropriação mais lógica, humana e, sobretudo, justa socialmente”. Nesse sentido, o IAB, manifestou-se inteiramente favorável, entendendo que as leis de zoneamento municipal não são suficientes para manter uma disciplina do solo urbano, e a proposta “cria a necessidade, para os municípios, de formularem um plano urbanístico e prepararem recursos técnicos e humanos para realizar o que for decidido”.

---

<sup>19</sup> FAPERJ – Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro, na época presidida por Irineu Guimarães.

<sup>20</sup> FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, na época presidida por Jô Resende.

<sup>21</sup> IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil.

Conforme os estudos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU -, o anteprojeto vinha no sentido de preparar as cidades para uma outra realidade, tendo em vista que, naquele momento, 02 (dois) terços dos 120 (cento e vinte) milhões de habitantes viviam nas cidades, e as previsões indicavam que, no ano 2000, esse volume chegaria a 160 (cento e sessenta) milhões. O fenômeno da concentração urbana verificada nos últimos 40 (quarenta) anos, segundo os técnicos da época, apesar de haver trazido vantagens ao crescimento econômico, determinou um agravamento por desequilíbrios regionais e uma profunda alteração na estrutura interna das cidades, que passaram a crescer de forma desordenada e pobre. Nesse sentido, foram apresentadas as considerações e justificativas técnicas, formuladas pela equipe do Ministério, uma minuta do projeto do anteprojeto em formato de lei e uma lista contendo as principais medidas balizadoras.

Entre as considerações foram arroladas as razões de ordem jurídica – uma legislação pertinente ao direito urbano entre nós - e outra de ordem social – a importância de o Poder Público zelar pela comunidade, limitando as regalias dos proprietários urbanos (Jornal da Tarde, 27/01/1982). Entre outros aspectos contidos nos termos da justificativa, tem-se que:

"A malha urbana, espraiando-se sem limites rígidos pela rápida incorporação de novos espaços ao perímetro urbano original, deu origem à presença de densidades altas em determinados setores e muito baixas em outros. Ambos os padrões geraram aumento do crescimento da infraestrutura e maiores dificuldades de atendimento, pela necessidade de equipamentos mais sofisticados e altos custos operacionais".

(Jornal O Estado de São Paulo, 27/01/82).

Com base nesse diagnóstico, o parecer técnico apontava para a necessidade de um novo conceito de propriedade urbana, conforme o que segue:

"Não se pode falar em direito de propriedade abstrato, de caráter pleno e absoluto. Já não existe uma só propriedade, mas, sim, a propriedade agrícola, a imobiliária, a intelectual, a industrial. É preciso, então, conceber a propriedade imobiliária urbana, condicionada pelo fator social. Atualmente, é difícil desvinculá-la dos serviços e equipamentos públicos que definem os seus usos"

(Jornal O Estado de São Paulo, 27/01/82).

Nesse sentido, novos instrumentos jurídicos deveriam ser introduzidos na legislação para permitir maior controle sobre a propriedade. Segundo as afirmações dos autores do anteprojeto, era necessário impor uma nova visão de propriedade cujo conteúdo seria estabelecido em decorrência do interesse comum objetivando o ordenamento da cidade e a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Nesse caso, a faculdade de edificar, ou a proibição de fazê-lo, decorreria da função social da propriedade em relação ao meio urbano. Assim:

“A descoberta de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado do seu titular”  
(Jornal O Estado de São Paulo, 27/01/82).

A intervenção do Poder Público passaria a exigir a obtenção de terrenos, não só para a implantação de equipamentos públicos, mas também para promover e induzir a estrutura urbana desejada, como a realização de programas de renovação e localização mais conveniente de áreas industriais e habitacionais.

Entre outras medidas balizadoras do anteprojeto destacam-se:

1. desvincular o direito de construir do direito de propriedade;
2. desapropriar imóveis para fins de renovação urbana;
3. possibilitar ao Poder Público manter áreas urbanas de reserva, mediante a desapropriação;
4. permitir ao Poder Público o direito de revenda em casos de desapropriação;
5. modificar critérios de fixação de valores de desapropriação, admitindo-se apenas a correção monetária correspondente ao período decorrido até a data do efetivo pagamento da indenização;
6. promover desapropriações urbanas por títulos da Dívida Pública e não mais em dinheiro;
7. ampliar o direito de preempção, estabelecendo a preferência para o Poder Público adquirir imóveis em áreas urbanas especiais onde se prevê rápida valorização motivada por obras públicas de grande porte;

8. determinar a edificação compulsória como forma de evitar a retenção de terrenos não ocupados, sob pena de desapropriação e alienação a terceiros;
9. unir os esforços do Poder Público e da iniciativa privada, levando os empresários a assumir parcela dos custos indiretos da localização de suas propriedades, transferindo-lhes a construção e operação de serviços urbanos rentáveis;
10. criar novos impostos sobre a propriedade urbana, como o de valorização imobiliária, com base na diferença entre os valores da aquisição e da alienação do imóvel, e o Imposto de Localização Metropolitana, a incidir sobre pessoas jurídicas de direito privado em virtude da localização ou expansão de suas instalações em municípios integrantes de região metropolitana;
11. permitir melhor utilização do potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano pela aplicação do princípio da progressividade, ou seja, não se considera para o seu cálculo apenas o valor do imóvel, mas entre outros fatores, a sua localização;
12. tornar possível a cobrança de contribuições de melhoria;
13. forçar o aproveitamento de lotes vazios dotados de melhoramentos públicos, pela obrigatoriedade do pagamento de serviços, mesmo não utilizados, como água, por exemplo;
14. preservar áreas verdes necessárias à população;
15. evitar a especulação imobiliária;
16. reservar áreas para futuros equipamentos - investimentos públicos – urbanos;
17. regular o uso do solo em torno dos grandes equipamentos públicos, como aeroportos e represas;
18. evitar a ampliação excessiva de perímetros urbanos em detrimento da produção rural, entre outros.

O capítulo oitavo, denominado “regularizações da ocupação dos terrenos urbanos”, não foi incluído no texto da íntegra do anteprojeto. No lugar, foi colocada uma nota a qual dizia que o assunto ainda estava sendo estudado pelo grupo técnico do Ministério do Interior. O objetivo seria propor medidas necessárias de

aperfeiçoamento, simplificação e agilização dos instrumentos e procedimentos para efetivar a regularização fundiária, de acordo com as seguintes diretrizes:

- buscar soluções com o objetivo de assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas;
- quanto às áreas públicas "já foi enviada mensagem ao Congresso Nacional dispondo sobre a entrega ao BNH de terrenos públicos da União e das autarquias federais para a execução de programas habitacionais e regularização fundiária";
- quanto às áreas particulares ocupadas por favelas, a regularização fundiária poderá dispor de diversos mecanismos já existentes, como o usucapião, a desapropriação por interesse social, a negociação e as situações de perda de propriedade por abandono admitidos em lei social. (Jornal da Tarde, 27/01/1982).

E como se daria a participação da comunidade de acordo com este projeto de lei? A densa parte discursiva exibida pela imprensa ao relatar a nova proposta governamental se ateuve às variáveis da argumentação técnica de ordem físico territorial para resolver os problemas urbanos. Ao passo que apenas 02 (dois), dentre os artigos, dispostos na íntegra do projeto de lei, se reportaram à participação da seguinte forma:

Artigo 26 – O Poder Público incentivará a formação de associações comunitárias sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento urbano.

Parágrafo Único – O Poder Público poderá prestar apoio técnico e financeiro àquelas associações reconhecidas como de utilidade pública.

Artigo 27 – na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano, o Poder Público contará com a participação das comunidades, possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução.

Mesmo assim, o artigo 27 estava condicionado a não-aprovação do artigo 21, sendo que, para tanto, também seria alterado o artigo 16, tudo já explicitamente mapeado na proposta. O texto deste artigo retirava o envolvimento da comunidade:

Artigo 21 – Os planos municipais de desenvolvimento urbano deverão atender às diretrizes federais estaduais, em especial as metropolitanas quando parte de uma região metropolitana (alternativa – colocar no artigo 16: Compete a União “prover sobre os procedimentos de elaboração, aprovação e conteúdo mínimo dos planos de desenvolvimento municipal e metropolitano”).

Parágrafo primeiro – Os planos municipais de desenvolvimento urbano e suas alterações deverão ser de iniciativa do Poder Executivo, que encaminhará ao Poder Legislativo para exame e aprovação.

Parágrafo segundo – Os municípios que constituem regiões metropolitanas, antes de enviar os seus planos de desenvolvimento municipais, previamente, à sua aprovação serão submetidos ao Conselho Deliberativo para fins de compatibilização com o plano metropolitano.

Portanto, ao mesmo tempo em que algum tipo de participação aparece, ao seu lado concorre a sua anulação. O fato encerra possíveis revelações como a existência de controvérsias e contradições internas no governo, a efervescência dos movimentos sociais naquele momento, bem como a garantia de certo reforço por parte da sociedade para as medidas apresentadas, tendo em vista o impacto a ser causado na implementação.

Finalmente, convém chamar a atenção para as atribuições reservadas ao Ministério Público. De acordo com o artigo 27, esse órgão constituía-se em parte legítima para promover ação visando à aplicação e execução da referida lei, quanto aos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano. Dois parágrafos definiam a ação:

Parágrafo primeiro – Quando a ação pública de que trata este artigo tiver por objeto a impugnação de um ato, será decretada a suspensão liminar deste.

Parágrafo segundo – Qualquer cidadão poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Coube ao Ministério Público um papel de substancial relevância na proposta, sendo conferido a ele, além das associações comunitárias, a legitimação processual (SUIAMA, 1995). De certa forma as decisões não mais estariam sujeitas apenas às centralizações executivas, e evidentemente, as possíveis polêmicas instauradas diante do volume considerável das novas instituições jurídicas teriam endereço certo. Fazia parte, portanto, da montagem geral da proposta.

Em abril de 1983, Cândido Malta apresentou uma análise sobre o PL 775/83 à Câmara dos Deputados em Brasília. A grande contribuição desse evento é a metodologia empregada para o conteúdo pretendido pelo autor, ao analisar o referido projeto, através da identificação dos agentes políticos diretamente relacionados no processo. A ênfase, portanto, foi dada ao quadro político no qual se inseria, que, segundo ele, é crucial ser compreendido melhor por todos nós, tanto os que estão a favor como os que estão contra o projeto de lei federal do uso do solo urbano.<sup>22</sup>

Duas questões principais motivaram a exposição: A que se propõe o projeto de lei federal sobre o solo urbano? A quem interessa o projeto da lei federal de uso do solo? A princípio, para responder a primeira pergunta, Malta recorreu à distinção de 03 (três) posições básicas presentes no debate público em curso naquele momento.

- a primeira, basicamente contra o projeto, minimiza a existência de uma desorganização do espaço intra-urbano e procura de qualquer modo culpar unicamente o aumento populacional urbano decorrente do crescimento vegetativo como do excesso de migração campo-cidade, cidades pequenas – cidades grandes, como sendo o vetor causa dos problemas de moradia e

---

<sup>22</sup> Artigo do Professor Candido Malta, datado de 17 de junho de 1983, referente à Análise do Projeto de Lei Federal sobre Uso do Solo Urbano (Projeto de Lei nº. 778/83) apresentado a Câmara Federal em Abril de 1983.

da falta de infraestrutura persistente nas cidades brasileiras. Coincidentemente ou não (a nosso ver não é mera coincidência), os defensores dessa posição procuram afirmar a inconstitucionalidade do projeto de lei proposto;

- a segunda posição reconhece firmemente a existência de problemas de grande importância no interior das cidades, reconhece também que os mesmos decorrem basicamente de uma especulação, não reguladora, no mercado imobiliário e que é, portanto, preciso combatê-la. Defende por isso os objetivos do projeto de lei federal que a isso mesmo se propõe, discutindo o instrumental apresentado em sua eficácia para atingir os objetivos visados;

- uma terceira posição não vê como suficientes os objetivos governamentais, afirmando que o objetivo do combate à especulação imobiliária exige não apenas o uso de normas urbanísticas, mas também a reformulação do modelo econômico vigente, pois as especulações financeiras e imobiliárias são primas entre si, e uma reforma tributária para valer, isto é, uma reforma que volte a dar recursos para os municípios e governos estaduais implicará, ou melhor, exigirá dar-se prioridade aos serviços urbanos, que são bens populares ou de salário, e que constituem parcela importantíssima, juntamente com a alimentação e o vestuário, do mercado interno.

Ao elencar essas posições, ele destacou que a mesclagem das 03 (três) evidentemente geraria uma quarta, que bem provavelmente constituiria a maioria. E, para se aproximar dessas posições mais freqüentes, a maioria delas dão ênfases diferentes aos 03 (três) argumentos básicos de cada posição apresentada:

- os que desconhecem ou procuram desconhecer a especulação imobiliária urbana e seus males dão ênfase às questões migratórias e de constitucionalidade;

- os que reconhecem a problemática intra-urbana, porém, não a vinculam ao processo mais geral do desenvolvimento dão ênfase à necessidade de uma análise da instrumentação urbanística visando objetivos mais restritos, exclusivamente urbanos. Essa é a posição oficial do Governo da União a propósito do projeto de lei do uso do solo urbano enviado à Câmara Federal;

- os que percebem que dificilmente os problemas urbanos são solucionáveis apenas com a instrumentação urbanística vêem o projeto com simpatia por o considerarem um passo adiante, porém o entendem insuficiente. Insuficiente pelo lado da questão migratória, em que ele não toca, e insuficiente pela timidez do instrumental proposto que recua em relação à proposta anterior do mesmo Governo Federal (como a exclusão quase total do instrumental legal que tem recebido a denominação de "solo criado", que procura implementar de forma prática a contribuição de melhoria). É insuficiente o projeto de lei, também, pela não-interligação com outros instrumentos fiscais que atuam sobre o mercado imobiliário, como o imposto de transmissão e sobre ganhos de capital em imóveis, os quais nem merecem citação. E é insuficiente, principalmente, por não vincular a solução das questões urbanas à necessidade da reformulação do modelo econômico, redirecionando-o para o mercado interno, o que propiciaria a verdadeira e substancial reforma tributária, que traria recursos aos governos estaduais, mais especialmente aos municípios, tão necessários para a eliminação do enorme déficit de serviços urbanos, inclusive de habitação, acumulados nas cidades brasileiras nos últimos 30 (trinta) anos, e que é seguramente hoje a maior porção da dívida social nacional.

Nesta análise, segundo o próprio autor, ele procurou identificar e compreender as possíveis relações existentes entre eles, configurando o cenário dos interesses diretamente envolvidos no processo. Na verdade, vem a ser a resposta à segunda pergunta feita no início da apresentação, destinada a saber a quem interessa o projeto de lei federal de uso do solo. Para tanto, segue abaixo, os 07 (sete) grupos, de acordo com as respostas encontradas por Malta, na qual procura distinguir os vários agentes envolvidos no meio empresarial ligado ao mercado imobiliário:

1. Aquele que trabalha no mercado de risco, isto é, constrói e vende o seu produto no mercado aberto e que pode ser tanto o loteador, que transforma a terra bruta para o uso urbano, ou seja, é criador de solo suporte de atividades urbanas que é o lote ou pode ser o construtor e vendedor de imóveis especialmente os de usos habitacional.

2. O empresário imobiliário que atua por encomenda, o chamado empreiteiro de obras tem, tradicionalmente, uma grande preocupação com produtividade do trabalho da sua empresa por que o preço final sendo fixo, tanto mais ganhara quanto mais eficiente for o trabalho de produção a ser feito.
3. A indústria de materiais de construção não pode ver com simpatia os minguados recursos destinados à construção imobiliária, serem crescentemente absorvidos no custo final das edificações pelo pagamento da terra urbana. Por isso vai lhe sobrando, proporcionalmente, cada vez menos.
4. Os proprietários de terras, enquanto tais têm ganhado com a especulação imobiliária, que lhes têm significado uma transferência de uma parcela da renda de setores produtivos. Por isso eles se contrapõem ao projeto de lei federal que estamos discutindo.
5. Os proprietários de imóveis construídos também ganham com a valorização imobiliária dos bairros onde habitam seja nos bairros periféricos e novos à medida que se completam e se consolidam, seja naqueles que vão se tornando mais centrais e acabam sendo invadidos pelo comercio e pela verticalização dos escritórios e apartamentos.
6. Os corretores de imóveis que ganham um percentual sobre o valor nominal da venda, em uma visão imediatista só podem ser a favor da especulação imobiliária, que levanta preços e aquece o mercado.
7. Os inquilinos são evidentemente contra especulação imobiliária. São suas principais vitimas ao subir o aluguel o qual decorre do valor do imóvel, supervalorizado pela especulação.

Resumidamente, Malta considera que o projeto de lei é fundamentalmente incompleto tanto quanto aos objetivos a serem atingidos como quanto aos instrumentos previstos, mesmo se limitados aos objetivos propostos. Afirma que o projeto é centralizador do poder em mãos federais em algumas dos seus pontos. Quanto às inovações propostas, como o direito de superfície, o direito de preempção, a urbanização compulsória e maiores poderes de atuação da comunidade e dos cidadãos na defesa de seus direitos, é preciso discuti-las em sua

eficácia e limitações, mesmo para atingir os objetivos limitados do projeto de lei federal sobre o uso do solo urbano.

Quanto ao aperfeiçoamento das instituições jurídicas, ele afirma:

(...) retirando-lhe a centralização excessiva e a possibilidade de uso distorcido contrário ao interesse público desse instrumental renovador, poderá contribuir positivamente, ainda que de forma acanhada, para desenvolver em nosso país cada vez mais urbano, uma sociedade mais justa e por isso mais humana (MALTA, 1983).

Durante o período da Nova República, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU – gerando expectativas positivas para o tema urbano. O Ministério promoveu um seminário nacional para reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, no entanto o próprio governo extinguiu, além do BNH, o próprio MDU. Nesse tempo, o PL 775/83 foi praticamente deixado de lado, mediante a desconsideração da proposta em termos de uma nova formulação de políticas públicas criadas e abortadas pelo próprio Executivo. No entanto, o referido projeto tem aspectos relevantes a serem notificados conforme afirma a arquiteta Raquel Rolnik:

As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana remontam as proposta de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que resultaram no PL nº. 775/83 (ROLNIK, 2001).

De outro modo, o Poder Legislativo atuou sobre o tema num caminho bem diferente. É a partir da emenda da Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte que o legislativo passou a interferir no processo, com a inclusão da matéria, como registra o deputado Inácio Arruda:

A distinção, pelo menos no terreno legislativo e constitucional, vem em 1988: fruto do trabalho e debate da sociedade, a nova Constituição brasileira é promulgada e inclui, no título Da Ordem Econômica e Financeira, o capítulo consagrado à política urbana, detalhado em seus artigos 182 e 183. Elege-se o plano diretor como referência do cumprimento da função social da propriedade. É um momento importante para os movimentos populares urbanos (ARRUDA, 2001).

Nesta passagem, o relator faz uma observação importante sobre o objeto em estudo neste trabalho. Há um reconhecimento nos movimentos populares urbanos com relação à inclusão da matéria no texto constitucional por eles motivado. Se, em outro momento, foi válida a contribuição do PL 775/83, esta se refere principalmente aos temas relevantes ali dispostos, como é o caso da função social da propriedade e dos instrumentos:

Em 1983, ainda no regime militar, o Executivo envia ao Congresso o Projeto de Lei nº. 775/83, que pretende oferecer uma face legislativa à questão urbana, materializando politicamente o princípio da função social da propriedade e estabelecendo diretrizes e instrumentos de política urbana.

(...)

A proposta de legislação, fruto dessa semente que floresce nacionalmente, permite uma discussão mais profunda da problemática urbana. É a partir do PL 775/83 que se passa a discutir, sob a ótica legislativa, a questão do solo urbano e instrumentos inovadores como direito de superfície, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e direito de preempção, entre outros temas relevantes (ARRUDA, 2001).

Entretanto, um outro enfoque sobre o PL 775/83 é apresentado por Carolina Maria Pozzi de Castro (1999) em sua tese de doutorado sobre moradia em São Paulo. Ao analisar a atuação das COHABs em relação aos programas alternativos durante a retomada da política de habitação popular na década de 80:

(...) nesse período reiniciou-se a intervenção em áreas faveladas, com proposta de recuperação e urbanização, em resposta às reivindicações de movimentos ligados à moradia que exigiam soluções para a posse da terra e a falta de infra-estrutura urbana em favelas e loteamentos clandestinos. As mudanças procuraram restringir os processos especulativos sobre a terra urbana e a propagação das formas clandestinas de parcelamentos e ocupação do solo nas cidades. A Lei Federal nº. 6766/1979 e o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, no início de 1982 foram expressão do avanço nos campos da política urbana brasileira (CASTRO, 1999).

A autora contextualiza o referido projeto de lei diante da atuação dos movimentos populares e da política oficial do governo. Esses elementos ajudam a

montar o quadro conjuntural que gerou o PL 775/83. Além disso, CASTRO (1999, p.54), por sua vez, considera o projeto como expressão de avanço nos campos da política urbana brasileira. Também o faz ao referir-se à Lei nº. 6.766, até hoje em vigor, que dispõe sobre loteamentos.

Por outro lado, as críticas não foram poucas. No entanto, a oposição ao projeto se deu com mais intensidade por parte dos setores ligados ao setor imobiliário, como pode ser observado na reportagem do Jornal O Estado de São Paulo:

As críticas mais freqüentes se referem ao caráter estatizante do projeto e ao fato dele representar uma "ameaça à propriedade privada". Mas o tom dos documentos que essas entidades enviaram ao governo federal nem sempre foi tão brando. A AELO-SP declara que o teor profundamente socializante do projeto de reforma urbana, poderá gerar uma convulsão urbana, além de desanimar a iniciativa privada e impossibilitar o crescimento econômico do país e a consolidação do regime democrático propiciado pelo governo brasileiro (Jornal O Estado de São Paulo, 2/2/1982).

Esses ataques partiram principalmente da AELO – Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo, Federação do Comércio de São Paulo, Confederação Nacional do Comércio, Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis no Brasil, Centro do Comércio do Estado de São Paulo e parte dos empresários da construção civil.

Nesse embate, as manifestações favoráveis foram divulgadas como descreve a arquiteta Ermínia Maricato:

A reação favorável ao projeto ficou por conta de urbanistas conhecidos por atividades desenvolvidas em órgãos públicos o projeto chegou com dez anos de atraso. O IBAM reuniu planejadores e representantes de organismos oficiais de pesquisa e planejamento urbano e entrou na luta em defesa do projeto. O IAB-SP também discutir e apoiou o projeto. Todos apontaram correções a serem feitas no texto da lei, mas todos reconheceram sua necessidade (MARICATO, 1983).

A síntese de Sérgio Gardenghi Suiama (1995), disposta a seguir, parece corresponder de modo abrangente à trajetória desse projeto, como uma das peças principais da política urbana já posta em debate no país.

Embora o projeto de lei nº. 775/83 apresente, em alguns aspectos, traços autoritários e centralizadores, não se pode esquecer que a iniciativa foi apresentada no final do regime burocrático-militar o contém em sua essência as principais diretrizes e instrumentos de política urbana. Não é sem razão que a sua apresentação, à época, gerou grande polêmica e oposição por parte do capital imobiliário. Sua importância reside igualmente no fato de que os projetos de lei de desenvolvimento urbano posteriores seguem, fundamentalmente a mesma estrutura (SUIAMA, 1995).

O PL 775/83 teve um desfecho que por pouco teria comprometido a manutenção da função social da propriedade. Em maio de 1983, o Ministério do Interior reenviou a proposta de lei ao Congresso Nacional, revisada e abrandada, não chegando a ser submetida à aprovação. Todavia, na Câmara dos Deputados, o relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Bonifácio de Andrada (PDS), apresentou substitutivo que, visando manter intocado o direito de propriedade, desfigurou completamente a iniciativa governamental. Porém, com o início do processo constituinte a tramitação do projeto ficou truncada, passando o projeto a ser apensado ao PL 5.788/90 (SUIAMA, 1995).

Porém, em que pese ter sido motivado pelo Poder Executivo no governo militar e não ter tramitado regularmente na Câmara, esse projeto gerou considerável volume de discussão e controvérsia na sociedade.

### 2.1.3 A proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentada à Assembléia Constituinte nos anos 80

A terceira retomada da reforma urbana se deu em meados de 80. Desta vez foi protagonizada por um Movimento que a incorporou em sua própria denominação: Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este por sua vez teve seu surgimento motivado pelos debates da Assembléia Nacional Constituinte convocada para o estabelecimento de novo estamento jurídico, rumo à redemocratização do país, após mais de 20 (vinte) anos de ditadura militar.

Desta vez, a reforma urbana ressurgiu abastecida por reivindicações mais próximas da reivindicação popular e dos ideais da democracia. Com conteúdo um mais abrangente, resulta de uma demanda reivindicatória, que vinha sendo

acumulada desde os meados de 80, por parte dos movimentos sociais urbanos em face da crise urbana presente nas cidades, e, por uma outra, fundamentada pela abordagem técnica e conceitual sobre a função social da cidade.

Na condição de mandatário de uma nova proposição política sobre a cidade, o Movimento, agiu como efeito catalisador de 02 (dois) fatores determinantes presentes nesse processo: a proposição técnica herdada de outros tempos e a força dos movimentos.

Os proponentes da reforma neste momento foram os próprios integrantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A composição dos seus integrantes procurou abranger diversos segmentos que de algum modo estavam relacionados à política urbana. Inicialmente, herdou a matriz de uma entidade chamada ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano, fundada por setores ligados a Igreja Católica, lideranças comunitárias, setores não governamentais, técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e intelectuais.

A proposta reformista desse movimento foi trabalhada em torno de uma plataforma única de proposições, que colocava a temática da cidade no centro do debate dos problemas urbanos. Os princípios ali estabelecidos foram além das questões locais, levando o debate sobre a cidade para o contexto nacional. Sob o prisma do direito à cidade, a abordagem dos direitos civis foi ampliada a partir de outras concepções sobre a função da propriedade. Nesse sentido, todos esses elementos relacionados ao urbano passaram a ter como ponto de partida o foco da função social, como justificativa primeira para toda e qualquer intervenção urbana.

Podemos considerar que a plataforma da Reforma Urbana conteve 03 (três) definições básicas:

A primeira diz respeito à **função social da cidade e da propriedade urbana**. Ou seja, é a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. Desse modo, o espaço urbano teria o uso socialmente justo e igualitário considerando-se o equilíbrio ambiental. Em termos de direito, estaria garantido a todo cidadão apropriar-se do território, dentro dos parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientalmente sustentáveis.

Nesse sentido, o princípio norteador da propriedade urbana é a sua função social. A destinação em termos do uso a ser-lhe dado deverá estar vinculada ao interesse social. É claro que o direito de propriedade se mantém desde que não infrinja os interesses maiores. Paradigmaticamente, o direito absoluto é superado

pelo direito coletivo. Assim, por este princípio, o direito individual deve ser limitado aos direitos expressos pela coletividade.

A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para cumprimento da função social (Constituição Federal, artigo 185, parágrafo único)

(...).

Não têm faltado mesmo hostilidade franca a propriedade, e certa posição de inimizade aos abastados, terreno em que somam esforços os marxistas e os católicos sociais (PEREIRA, 1990).

O segundo princípio da plataforma consiste no **direito à cidade e à cidadania**, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Na verdade, vem a ser uma ampliação da noção de direito pertinente à vida na cidade, e que vislumbra a digna condição de vida urbana com a disposição de espaços culturais diversificados e ampla participação das populações das cidades, sem qualquer tipo de distinção ou discriminação. Nessa mesma linha do direito à cidade, também foram incluídos os direitos ao lazer, à informação, a liberdade de organização, o respeito à pluralidade étnica, sexual, cultural e religiosa.

Em Henri Lefebvre (1969, p.84) pode-se encontrar fundamentos ajustados a esse princípio da plataforma. Para o autor, o direito a cidade, entre outros, figura-se ainda em formação. Do mesmo modo, continua:

...esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. E mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, a instrução, a educação, a saúde, a habitação, aos lazeres, à vida (LEFEBVRE, 1969).

No terceiro item está a **gestão democrática da Cidade**. A definição da gestão democrática da cidade era entendida como uma nova forma de planejar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, feita por meio do reconhecimento e da priorização da participação popular.

Esta participação popular tende a ser a garantia dos 02 (dois) primeiros aspectos. No plano ideológico, é a politização do urbano por meio das pessoas moradoras na cidade, que devem a ser incluídas num processo social até então

distante, produto, ainda da ação paternalista do Estado. Constitui uma nova realidade, em que toda a sociedade tem acesso à informação e conhecimento da realidade contida nos meandros da disputa de interesses presentes na cidade. Entretanto, cabe ressaltar o processo de amadurecimento e convencimento existente entre o aporte teórico e as reais condições concretas de transformação.

Mas, a gestão democrática não tem apenas conotação política. Pretende impor reformulações nos chamados levantamentos e diagnósticos dos reais problemas urbanos com a participação e envolvimento da população. Esse aspecto veio reconhecer os limites e imprecisões do atual conjunto de metodologias e técnicas utilizadas para se resolver os problemas urbanos. Na verdade, observa-se que se pretende uma reforma institucional e administrativa na concepção e na forma de se fazer planejamento urbano (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Todas as definições da plataforma da reforma urbana se relacionam diretamente à ação do planejamento urbano. E, de certa forma, colocou no centro do debate os principais aspectos teóricos existentes em torno das condições que de fato determinam a configuração social das cidades. Acerca dos ideais constantes da plataforma da reforma relacionados com o planejamento, Orlando dos Santos Junior definiu que:

[naquele momento] o objetivo central do ideário da Reforma Urbana era a reconceitualização do planejamento como instrumento de democratização da gestão (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Nesta sintética definição do autor, pode-se evidenciar claramente a importância da gestão democrática no desencadear do processo. De algum modo, passa pela ação do planejamento urbano a efetivação desses novos paradigmas. E a relação entre os 03 (três) pilares básicos da plataforma está sustentada na participação da comunidade. O estatuto da cidade, por seu turno, vem contemplar essa preocupação, ao menos nos termos da lei, colocando a participação como condição para sua implementação.

Em face às razões que deram origem ao Movimento pela Reforma Urbana e à objetividade expressa em atuar diretamente no processo constituinte, tem-se que a

principal proposta desenvolvida por esse Movimento foi à elaboração da emenda constitucional conhecida como a emenda da reforma urbana.

Essa proposição constitucional deu origem ao Capítulo da Política Urbana, inserido no título "Da Ordem Econômica e Financeira" da Constituição de 88, artigos 182 e 183. Nos anos seguintes, o Movimento pela Reforma Urbana conseguiu aprovar seus princípios e instrumentos nas constituições estaduais e nas Leis Orgânicas e Planos Diretores dos principais municípios do país.

A instalação do mecanismo de iniciativa popular legislativa no regimento interno da constituinte foi um fator fundamental para a participação popular neste processo. Aprovada em março de 1987 possibilitou que o movimento popular pudesse elaborar e defender as suas emendas no projeto da Constituição. Assim, por meio dessas emendas, foram canalizadas as propostas advindas das mobilizações totalizando mais de 12 (doze) milhões de assinaturas encaminhadas à Constituinte Federal.

Na fase de debates realizados no Congresso Nacional, as várias entidades e movimentos organizados em torno do Movimento pela Reforma Urbana participaram ativamente de audiências públicas prestando informes e subsídios junto à subcomissão da Questão Urbana e Transportes, por intermédio da participação de seus integrantes. Assumiram, também, a tarefa de redigir a Emenda Popular sobre Reforma Urbana sob o estímulo do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, da cidade do Rio de Janeiro.

Para representar o Movimento e defender a emenda na Comissão de sistematização da Constituinte, foi escolhida a arquiteta Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - USP, no dia 27 de agosto de 1987.

De certa forma, esse fato revela o destaque que o segmento dos intelectuais mantinha dentro do Movimento. A considerar o grande número de entidades populares envolvidas no processo, também em outros momentos as principais defesas de mérito foram feitas pelos intelectuais. Entretanto, o que propiciou a elaboração da emenda foi o estabelecimento da plataforma de princípios feito anteriormente.

A apresentação e a defesa da emenda na Assembléia Nacional Constituinte foi outro passo importante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana como expressão de articulação mais ampla nos marcos institucionais.

A emenda foi elaborada em pouco espaço de tempo devido ao calendário da assembléia nacional constituinte. Teve a assinatura de 06 (seis) entidades nacionais e mais de 160 (cento e sessenta) mil assinaturas subscrevendo o documento. Resultou na sistematização de proposições consensuais dentro do movimento em torno das questões principais da política urbana. Disposta em 23 (vinte e três) artigos foi estruturada em 05 (cinco) tópicos:

- dos Direitos Urbanos;
- da Propriedade Imobiliária Urbana;
- da Política Habitacional;
- do Transporte e Serviços Públicos
- da Gestão Democrática da Cidade.

Logo de início, nos 02 (dois) primeiros artigos demarcaram as obrigações do Estado com relação aos direitos urbanos. Incluiu a gestão democrática e retomou este tema em capítulo próprio no decorrer do texto.

Art. 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Art. 2º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

A segunda parte referente à propriedade imobiliária urbana dispôs vários instrumentos, pelo qual o Poder Público deveria se garantir os direitos urbanos. Os instrumentos foram dispostos no artigo 3:

I – Imposto progressivo sobre imóveis; II – Imposto sobre valorização imobiliária; III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública; V – Discriminação de terras públicas; VI – Tombamento de imóveis; VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; VIII – Concessão do direito real de uso; IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

Também a proposta do chamado direito de usucapião urbano compôs este bloco, vindo a permanecer no texto definitivo da Constituição. No entanto, do mesmo modo que o imposto progressivo teve contestação na sua aplicação, segundo o argumento de que seria necessária uma lei regulamentadora para tal. O que vem a ocorrer com a aprovação do Estatuto, e segundo Saule Júnior (1995), foi uma das maiores conquistas do Fórum pela Reforma Urbana, destacando que houve resistência até os últimos instantes do processo de negociação da Comissão de Desenvolvimento Urbano em 2001.

A política habitacional, terceiro bloco, tratou de modo genérico a questão, remetendo ao poder público a obrigação de formular políticas para o setor mediante diretrizes balizadas na regularização fundiária.

Art. 12º - Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam:

I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para a aquisição ou construção de habitação própria; III – regulação do Mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; IV – assessoria técnica à construção da casa própria.

De modo semelhante ao Seminário do IAB, propôs a criação e manutenção de uma agência para coordenar as políticas gerais de habitação via legislação federal, incluindo o controle da população local nesse processo através das suas entidades representativas. E, estabeleceu um teto para o reajuste dos aluguéis residenciais, pagamento de prestações e os débitos de financiamento, os quais passariam a ser atualizados com periodicidade mínima de 12 (doze) meses, tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

Em relação aos conteúdos direcionados a reforma urbana até então, os 02 (dois) últimos blocos dedicados ao transporte e a gestão democrática da cidade. Temas que até então não haviam sido incorporados em nenhuma formulação reformista anterior. Seguindo a mesma lógica utilizada no reajuste dos aluguéis na parte da política habitacional, os aumentos nas tarifas dos serviços de transportes

coletivos urbanos foram condicionados a um percentual limite vinculado ao valor do salário mínimo:

Art. 17º - As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

§ 1º - Lei ordinária disporá a criação de um fundo de transportes, administrado pelos municípios e Estados para cobertura da diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário.

§ 2º - No reajuste de tarifas de serviços públicos será observada a autorização legislativa e garantida a ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

A expressão gestão democrática significou um novo conceito para a reforma urbana. Sacramentou novo entendimento sobre a participação popular na cidade, em que a participação seria a condição de existência para o êxito de sua implementação. Assim, esta seria inserida na gestão pública do urbano, passando a uma fase de institucionalização e reconhecimento. De outro modo, sem uma gestão democrática, a concretização da reforma urbana ficaria cada vez mais distante.

Assim, diferentemente das outras ocasiões, a participação da comunidade está garantida no processo, tanto na fase de elaboração como de implantação:

Art. 18º - Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Embora não tenha sido aprovado o conjunto das propostas contidas na emenda, os debates e as negociações giraram em torno das questões apontadas pelo conteúdo ali exposto. Nesse contexto, a inserção do Capítulo da Política Urbana no texto constitucional se deve a 02 (duas) razões: a existência da emenda da reforma urbana e as articulações feitas pelos integrantes do movimento.

Por outro lado, a desmoralização dos planos urbanísticos pode ser constatada no texto proposto pela emenda; ele (texto) não incorporou a proposta de obrigatoriedade do plano municipal e ela (emenda) foi mais objetiva, definindo

instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana (MARICATO, 2000).

#### 2.1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a Política Urbana na Constituição Federal de 1998 (Capítulos 182 e 183)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 é a atual lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico. Pode ser considerada a sétima ou a oitava constituição do Brasil (dependendo de se considerar ou não a Emenda Constitucional nº 1 como um texto constitucional e a sexta ou sétima consituição Brasileira em um século de república.

O processo de construção da Constituição de 1988 foi, sem dúvida, um marco importante na trajetória da redemocratização do país, mobilizando parte da sociedade na luta pela consolidação de direitos sociais e coletivos. No seu âmago, a questão urbana adquire evidência como nunca antes havia acontecido em debates institucionais no Brasil, expressando a própria condição urbana do país, já com 70% da população vivendo em cidades.

Concomitantemente, há que se destacar o surgimento, no decorrer do processo constituinte e ligado a ele intrinsecamente, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que se propõe um programa de reformas nessa área e trabalha pela sua institucionalização, aglutinando para isso um conjunto amplo de setores sociais como movimentos pela moradia, ONG's, entidades classistas e intelectuais, dentre outros.

Pode-se dizer que no período abordado, a trajetória da Reforma Urbana se confunde como o processo de reorganização institucional decorrente da elaboração da nova Carta. Embora a temática urbana já houvesse sido levantada no início da década, sua afirmação só vai se dar com a possibilidade de participação direta da sociedade no processo constituinte, fator esse responsável pelo surgimento no cenário político do MNRU.

A proposta reformista do MNRU pressupõe não apenas uma nova forma de pensar o urbano, mas também uma estratégia para agir sobre ele e alterar-lhe a essência. A construção teórica do novo campo se faz sobre um diagnóstico segundo

o qual o padrão de produção, ocupação e gestão das nossas cidades – marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos urbanos e serviços urbanos – tornou-se um negócio vantajoso para alguns detentores do capital, que lucram com a construção da cidade (ABREU, 1986, p.65).

Em oposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta à cidade com valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, prevalecendo o direito à cidade compreendida como direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Para que esta situação de desigualdade se alterasse, seria necessária a formulação de uma estratégia global articulada com os processos sociais mais gerais de transformação da sociedade, cujas bases seriam:

1) Redefinição do direito de propriedade, de modo a tirar-lhe o caráter privatista e a-social. Deveria ser impostos limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público através de sua função social.

2) Redefinição da relação Estado - Sociedade com respeito ao caráter da intervenção do poder público na cidade. Nessa relação, a sociedade civil, principalmente através dos seus setores organizados participaria mais efetivamente da gestão da cidade.

O terceiro ponto sobre o qual está assentada a proposta de Reforma Urbana diz respeito à ampliação da cidadania, com extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados direitos sociais urbanos. Esses 03 (três) eixos são, portanto, a base das propostas do MNRU para a Reforma Urbana buscando criar cidades mais justas e includentes.

Um dos primeiros passos rumo à concretização de seus objetivos foi à proposição de uma emenda popular à Assembléia Constituinte de 1988. Esta proposta se manifesta como uma das formas de criação de novos direitos pelas lutas sociais que, assim procedendo, revisam o princípio do monopólio estatal de produção jurídica.

A referida emenda popular sintetiza o acúmulo das experiências de lutas dos diversos sujeitos que compunham o MNRU.

A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante de forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda a constituinte. Daí a sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados etc. [...]. (MARICATO, 1983 apud SILVA, 1991).

A iniciativa da emenda popular surge no Rio de Janeiro, onde algumas entidades de perfil técnico, sindicais, do movimento popular e instituições de assessoria já tinham vivenciado algumas experiências conjuntas com relação à questão urbana no âmbito municipal. Estimulado pela coordenação do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, um pequeno grupo de entidades buscou num curto espaço de tempo elaborar o núcleo da proposta de emenda ao mesmo tempo aglutinar forças neste rumo. O trabalho se desenvolveu rapidamente no sentido da concretização do que seria a plataforma inicial da Reforma Urbana.

Antes mesmo da proposta de emenda popular à Assembléia Constituinte tomasse forma, a idéia chega a São Paulo via rede de articulações mantidas pelas próprias entidades e instituições, e a partir desse eixo, alcança âmbito nacional, absorvendo nesse movimento, diversos apoios ausentes num primeiro momento.

As limitações e obstáculos inerentes àquela tarefa não impediram que ao final de alguns meses fosse alcançado um acordo possível em torno da proposta de emenda popular que procurava expressar um campo progressista de concepções, construindo sobre 02 (dois) alicerces:

sobre as experiências que os movimentos populares vivenciaram desde a década de 70, e por outro, pela revisão do pensamento sobre o urbano, que emergiu dos meios técnicos e científico, a partir da crítica ao planejamento racionalista-tecnocrático tão em voga no período autoritário. (RIBEIRO, 1997, p. 14).

Para dar cabo da tarefa almejada, o MNRU trabalhou a proposta de emenda popular localmente em cada movimento envolvido, pressionou constituintes, aprofundou contatos com setores que se incorporaram a campanha durante a passagem do abaixo-assinado e montou um plantão em Brasília centralizando informações, entre outros meios de luta.

A citada proposta de emenda popular contou com mais de 160 (cento e sessenta) mil assinaturas constituindo-se de 23 (vinte e três) artigos divididos em 05 (cinco) títulos: Dos direitos urbanos, Da Propriedade Imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade.

Resumidamente, o projeto de emenda tinha como propostas principais: submeter à propriedade privada do solo urbano ao cumprimento de uma função social da cidade; assegurar, no caso de desapropriações, justo pagamento de indenização em moeda, para a casa própria, e em títulos da dívida pública, para imóveis com outra finalidade; punir via imposto progressivo, parcelamento compulsório e até desapropriação, os proprietários de solos ociosos; criação do usucapião especial urbano (3 anos) e usucapião coletivo; monopólio do Estado nos transportes coletivos e a limitação do custo do transporte para os trabalhadores a um percentual fixo do salário mínimo; o poder de legislar por parte do cidadão a iniciativa popular de projeto de lei e o controle por parte da sociedade civil e entidades populares de projetos a serem implantados no município.

O resultado do processo de negociações e embates, contudo, não logrou êxito total. No capítulo da Política Urbana as propostas da emenda popular foram resumidas em 02 (dois) artigos do texto constitucional: artigos 182 e 183.

Ainda que em termos nem sempre coincidentes com o que propunha a emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição de 1988, como se referiu, marcou a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira, o que se constitui um reflexo da importância da luta do MNRU.

Se confrontarmos as diretrizes e os instrumentos efetivamente incluídos na nova legislação, vamos verificar que, talvez à exceção de algumas propostas mais estritamente relacionadas à política habitacional e aos transportes urbanos, as teses da emenda popular propostas pelo MNRU, quando não encontraram abrigo na própria Constituição, foram encampadas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) em constante processo de luta.

#### 2.1.5 A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2.001)

O Estatuto da Cidade apresenta uma íntima relação com o ideário da reforma urbana e é essa relação que se procura estabelecer nesta sessão do

trabalho. Entende-se que o Estatuto da Cidade pode ser qualificado como um instrumento de coordenação da política urbana brasileira e, por conseguinte, um instrumento que deve ser incorporado no planejamento e na gestão urbana em nível municipal, operacionalizando, dessa forma, os princípios da reforma urbana, manifesto no referido Estatuto.

Mas é preciso ainda ressaltar mais uma vez que o MNRU, assim como os demais movimentos sociais no Brasil, foi uma manifestação de certa consciência espacial, pois, principalmente no que se refere à questão urbana, as condições precárias em que a população mais pobre vivia e vive, serviram de inspiração para o estabelecimento desses movimentos. Não é fortuito o fato de o MNRU ter sido mais forte nas grandes cidades, especialmente, nas capitais brasileiras, nas quais já não havia mais como manter os problemas urbanos como um “campo cego”.

E com a criação do Estatuto da Cidade, que veio regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, previu-se como competência e/ou atribuição do governo federal, o estabelecimento de leis nacionais de política urbana, evidenciando, desse modo, que o mesmo, embora seja uma lei inovadora e inspirada em reivindicações de movimentos sociais urbanos, não deixasse de apresentar um teor de política urbana compreensiva. Em que, então, ele se diferencia das outras formas de planejamento urbano compreensivo, tão valorizado e questionado em décadas anteriores?

A grande novidade que podemos identificar nessa nova forma de planejamento para as cidades é a possibilidade aberta de se adequar suas diretrizes às peculiaridades dos diferentes municípios brasileiros e também o conteúdo de tal lei que aglomera propostas provenientes de reivindicações populares, mas que também não deixa de articular os anseios de uma economia globalizada.

O MNRU, que se alastrava pelo país em meados da década de 1980, como expressão de anseios nacionais clamando por cidades mais justas, e as pressões internacionais, reivindicando cidades mais competitivas – que seriam constituídas segundo a sua capacidade de fluidez – influenciaram bastante na institucionalização de novas formas de planejamento e gestão para as cidades, através dos já citados artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira de 1988.

Houve, assim, uma descentralização ou municipalização da competência de regulação da propriedade imobiliária urbana, criando as possibilidades de maior controle por parte dos governos locais sobre os problemas urbanos nesse sentido.

A tentativa de institucionalização dos ideais almejados pelo MNRU e os anseios do capital internacional, cria nos governos locais, a partir da descentralização financeira e das decisões intergovernamental, um paradoxo na busca do efetivo desempenho da função social da cidade.

A reforma urbana, institucionalizada no Estatuto da Cidade, não pode prescindir de uma reforma ampla e de transformações profundas nas instituições e também no aparato legal, sem os quais as organizações sociais ficaram sem possibilidades de participar efetivamente do planejamento e da gestão das cidades.

O direito urbano continua restrito a uns poucos segmentos sociais e dessa maneira a desigualdade social só tende a se aprofundar ainda mais, ou seja, é preciso que haja uma reengenharia institucional e, ao mesmo tempo, mudanças profundas na cultura política que se instalou no País. E foram bastante positivos os resultados obtidos em cidades cuja reengenharia institucional ocorreu.

[...] a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão, baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização. [...]. (RIBEIRO, 1997, p. 139).

Outro aspecto muito importante para a promoção do desenvolvimento urbano trazido pelo Estatuto da Cidade é a possibilidade de uma ampla participação da sociedade no planejamento e na gestão urbana. Entretanto, isso não anula o risco de manipulação e de que a participação da população nas decisões seja mascarada.

[...] Somente com o amadurecimento crítico-político da coletividade e sobre a base de uma postura eticamente consistente por parte dos intelectuais/cientistas é possível minimizar o risco de manipulação da vontade coletiva, risco esse, contudo, que - diga-se claramente - jamais será inteiramente eliminado (SOUZA, 2003, p. 81).

Por outro lado, as dificuldades de operacionalização desse ideário se devem ao distanciamento com relação às idéias propostas pelos envolvidos no MNRU. É evidente que as propostas que constituíram o ideário da reforma urbana precisavam ser enquadradas – técnica e juridicamente – uma vez que aquele estava muito preocupado com a dimensão política do espaço urbano, entretanto, esse enquadramento deveria ser acompanhado mais de perto pelos movimentos sociais urbanos.

Como o MNRU concentrou-se e inspirou-se na realidade daquelas regiões que participaram mais ativamente dele, especialmente São Paulo, é necessário que haja um repensar à medida que se for implementando as proposições do Estatuto da Cidade (no qual foram incluídas proposições do MNRU) em realidades mais específicas.

Tal concepção se faz necessária especialmente aos espaços que não foram incluídos nas formas de ocupação mais recente e não acompanharam o processo de modernização pelas quais determinadas áreas vêm passando, sob pena de estabelecer estratégias de desenvolvimento por meio de um planejamento e uma gestão limitada no sentido de cumprir a função social da cidade nos moldes proposto pelo Estatuto da Cidade e muito bem traduzido por Souza (2003).

De todo modo, e apesar das limitações presentes no Estatuto da Cidade, é necessário que seus instrumentos de política urbana sejam implementados urgentemente nos municípios que se enquadram no conjunto para o qual é obrigatória a aplicação de seus instrumentos, sem perder de vista as especificidades sócio-espaciais de cada região e/ou município que apresentam temporalidades e espacialidades muito distintas daquelas identificadas na região Centro-Sul do Brasil, na qual o movimento pela reforma urbana foi mais expressivo.

## CAPÍTULO 3: CIDADE DE GOIÂNIA NO CONTEXTO DA REFORMA URBANA

*...os movimentos sociais urbanos, e não as instituições de planejamento, são os verdadeiros impulsores da mudança e da inovação da cidade.*

Manuel Castells

### 3.1 Uma Cidade Planejada

Antes de ser inaugurado, o município de Goiânia era referido nos documentos oficiais como "futura capital", "nova capital" ou simplesmente "nova cidade", o que significa que Goiânia permaneceu, no âmbito legal, inominada por 02 (dois) anos. Somente em 2 de agosto de 1935, por força do disposto no artigo 1º do decreto estadual número 327, deu-se a denominação de Goiânia à nova capital.

O nome teria vindo da adaptação ortográfica e possivelmente fonética do título do livro *Goyania*, a primeira publicação literária cuja temática gira em torno de Goiás. Trata-se de um poema épico do escritor baiano Manuel Lopes de Carvalho Ramos, publicado em 1896 em Porto pela tipografia a vapor de Arthur J. de Sousa.

Em outubro de 1933, o jornal "O Social" realizou um concurso cultural com seus leitores para escolher o nome da nova capital de Goiás. Em 16 de novembro do mesmo ano, o jornal trouxe a apuração dos votos. "Petrônia", nome em homenagem a Pedro Ludovico Teixeira, sugerido pelo juiz de Pires do Rio Cyllinêo Marques de Araújo, havia recebido 105 (cento e cinco) votos, enquanto "Goiânia", nome sugerido pelo professor Alfredo de Faria Castro, não conseguiu atingir a marca de 10 (dez) votos.

Ao assinar o decreto de 2 de agosto de 1935, Pedro Ludovico deixou claro que o resultado do concurso pouco importava para ele; o governante deu a denominação de Goiânia à nova capital, não revelando os motivos para tal escolha, que permanecem desconhecidos até hoje.

A história de Goiânia tem origem em 1935, com as primeiras propostas de mudança da capital da capitania de Goiás. O então governante da província, Marcos José de Noronha e Brito, ambicionava transferir a sede administrativa da capitania de Vila Boa para Meia Ponte.

Em 1830, Miguel Lino de Moraes, segundo governante da província de Goiás durante o Império do Brasil, propôs que a capital fosse transferida para a região onde hoje se localiza o estado do Tocantins, próximo ao município de Niquelândia.

Segundo ele, "a mudança da Capital para uma região mais povoada e de comércio mais fraco, é uma medida a ser tomada com urgência". Àquela altura, Vila Boa sofria com a estagnação econômica provocada pelo fim do ciclo do ouro na região, sendo incomum a construção de mais do que uma casa por ano na cidade.

Em 1863, José Vieira Couto de Magalhães, também governante da província de Goiás, retoma a proposta em seu livro *Primeira Viagem ao Rio Araguaia*, onde descreveu a situação decadente de Vila Boa: "temos decaído desde que a indústria do ouro desapareceu (...) continuar a capital aqui é condenar-nos a morrer de inanição, assim como morreu a indústria que indicou a escolha deste lugar".

Os debates sobre a necessidade de transferir a capital de Vila Boa prosseguiram até a Proclamação da República, sendo que a primeira Constituição do Estado de Goiás, promulgada em 1º de junho de 1891, previa a transferência da sede do governo em seu artigo 5º; tal artigo foi mantido nas constituições seguintes de 1898 e 1918.

A proposta de transferir a capital de Goiás permaneceu em latência até a Revolução de 1930, quando Pedro Ludovico Teixeira foi nomeado interventor federal por Getúlio Vargas; no final de 1932, Pedro Ludovico tomou as primeiras providências para que Goiânia fosse construída.

A proposta de transferir a capital de Goiás, que àquela altura já durava pelo menos 180 (cento e oitenta) anos e encontrou campo fértil na política do governo federal. A decisão de Pedro Ludovico estava em consonância com a *Marcha para o Oeste*, política desenvolvida pelo governo Vargas para acelerar o desenvolvimento e incentivar a ocupação do Centro-Oeste brasileiro.

O sucesso da *Marcha* dependia da implantação de uma infraestrutura básica que possibilitasse a migração de pessoas do Sul e do Sudeste; assim sendo, Pedro Ludovico promoveu, além da mudança da capital, a construção de rodovias e uma reforma agrária.

Em 20 de dezembro de 1932, por força do Decreto Estadual nº 2737, Pedro Ludovico criou uma comissão encarregada de escolher o local onde seria construída a nova capital, presidida por Dom Emanuel Gomes de Oliveira, então bispo de Goiás.

Os trabalhos da comissão foram instalados em 3 de janeiro de 1933, quando o coronel Antônio Pireneus de Souza, um de seus membros, sugeriu a

escolha de 03 (três) técnicos - os engenheiros João Argenta e Jerônimo Fleury Curado e o médico Laudelino Gomes de Almeida - para realizarem os estudos das condições topográficas, hidrológicas e climáticas das localidades de Bonfim (atual Silvânia), Pires do Rio Ubatan (atual vila de Egerineu Teixeira, em Orizona) e Campinas (atual bairro de Campinas), a fim de que a comissão se manifestasse sobre onde se deveria localizar a nova capital goiana.

O relatório final da comissão apontou uma fazenda localizada nas proximidades do povoado de Campinas, como local ideal para a edificação da futura capital. O relatório da comissão, após ser submetido ao parecer dos engenheiros Armando de Godoy, Benedito Neto de Velasco e Américo de Carvalho Ramos, foi encaminhado a Pedro Ludovico. Apesar da forte campanha antimudancista, o interventor decidiu que a capital seria construída na região de Campinas.

O Decreto Estadual nº 3359, de 18 de maio de 1933, determinou a escolha da região às margens do córrego Botafogo, compreendida pelas fazendas "Criméia", "Vaca Brava" e "Botafogo", no então município de Campinas, para a edificação da nova capital de Goiás.

Em 6 de julho do mesmo ano, Pedro Ludovico assinou um decreto encarregando o urbanista Attilio Corrêa Lima da elaboração do projeto da nova capital. Armando de Godoy reformularia o projeto original, inserindo o parcelamento do Setor Oeste e fortes mudanças no arruamento do Setor Sul, concebendo tal área sob forte inspiração do movimento das cidades-jardim, teoria fundada pelo urbanista Ebenezer Howard.

Em 1935, Armando assinou o plano diretor de Goiânia. A partir do plano, executado pelos engenheiros Jerônimo e Abelardo Coimbra Bueno, abriram-se 03 (três) avenidas principais (Goiás, Araguaia e Tocantins), as quais confluem para a parte mais elevada do terreno do Centro, onde por sua vez foi erigido o Palácio das Esmeraldas, sede do governo estadual.

Uma quarta avenida principal (Paranaíba) foi aberta perpendicularmente às três avenidas mencionadas, conectando o Parque Botafogo ao antigo aeroporto (localizado no atual Setor Aeroporto).

Em 24 de outubro de 1933, em local determinado por Corrêa Lima, – um planalto onde atualmente se encontra o Palácio das Esmeraldas, na Praça Cívica – Pedro Ludovico lançou a pedra fundamental da nova cidade. A data foi escolhida para homenagear os 03 (três) anos do início da Revolução de 1930.



Figura 01: Fonte: Site - Viajamos.com.br - Pesquisa realizada em 02/12/2011

Diversas caravanas oriundas do interior do estado saíram em direção ao local para prestigiar o evento. O padre Agostinho Foster realizou a missa solene, acompanhado pelo coral do Colégio Santa Clara, de Campinas. Após a missa, foi iniciada a roçagem do local e Pedro Ludovico proferiu um discurso onde previa que "dentro de cinco anos, grande porção desta área destinada à futura cidade estará coberta de luxuosas e alegres vivendas".

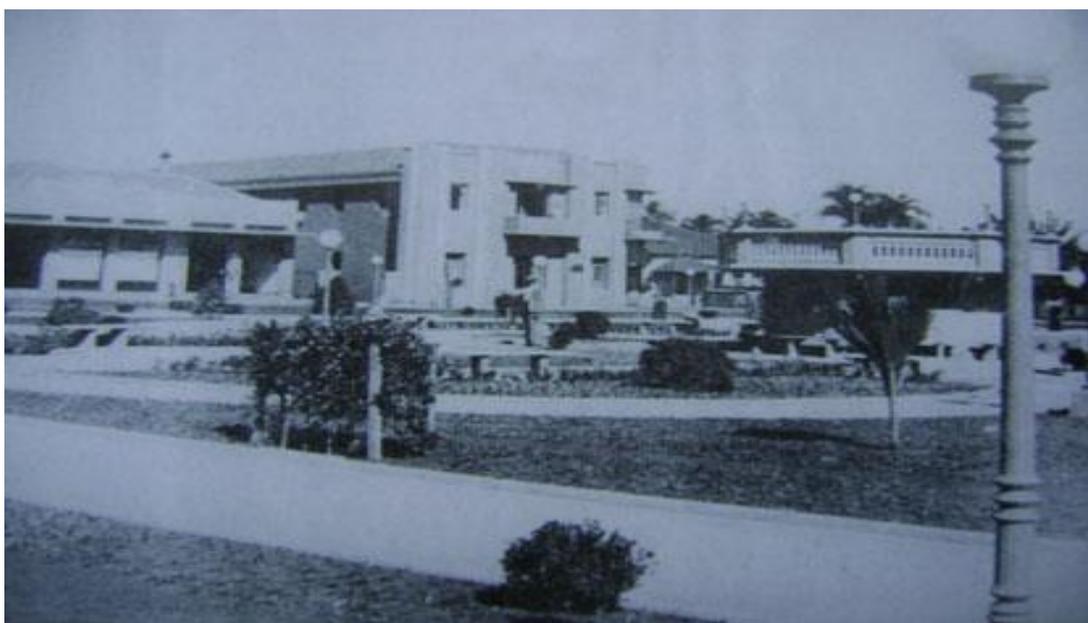


Figura 02: Fonte: Site - cerradoilha.blogspot.com - Pesquisa realizada em 02/12/2011

Em 2 de agosto de 1935, através de um decreto estadual, foi criado o município da nova capital, o qual recebeu o topônimo de Goiânia. Em 20 de novembro instalou-se o município e, em 13 de dezembro, foi assinado um decreto determinando a transferência da Secretaria Geral, da Secretaria do Governo e da Casa Militar para a cidade.

Posteriormente, foram transferidas a Diretoria Geral da Segurança Pública e a Companhia de Polícia Militar (1935), e a Diretoria Geral da Fazenda (1936), sendo a efetiva transferência da capital do estado oficializada em 1937, através do decreto nº 1816.

Contudo, a inauguração oficial de Goiânia só aconteceria em 5 de julho de 1942, quando foi realizado, no Teatro Goiânia, o batismo cultural da nova capital de Goiás. De 1º a 11 de julho, a cidade passou por um clima de euforia, sendo palco de festas, discursos de políticos vindos de todo o país, sessões solenes, bailes e inúmeras inaugurações de obras. Na ocasião, realizaram-se também o 8º Congresso Brasileiro de Educação e a Assembléia Geral do Conselho Nacional de Geografia e do Conselho Nacional de Estatística, órgãos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 1950, o centro de Goiânia já contava com vários prédios públicos, construídos no estilo *art déco* e constituintes de um significativo acervo da arquitetura brasileira. Por esta razão, em 18 de novembro de 2003 um conjunto de 22 (vinte e dois) prédios e monumentos públicos localizados no núcleo central de Goiânia e do bairro de Campinas foi incorporado oficialmente ao patrimônio histórico e artístico nacional.

Entre as décadas de 1940 e de 1950, a nova capital de Goiás já registrava um crescimento superior ao planejamento inicial, que era de 50 mil habitantes. Da população de mais de 53 (cinquenta e três) mil pessoas em 1950, cerca de 40 (quarenta) mil (cerca de 75%) viviam em território urbano, formado basicamente pelos setores Central, Norte, Sul, Oeste e cidade satélite.

Até 1955 Goiânia experimentou um crescimento considerado moderado para uma cidade recém-implantada. No entanto, o crescimento demográfico aumentou consideravelmente devido a uma série de fatores, tais como a chegada da estrada de ferro em 1951, a retomada da política de interiorização de Vargas entre 1951 e 1954, a inauguração da Usina do Rochedo em 1955, a construção de Brasília entre 1956 e 1960 e das obras viárias que promoveram a ligação do

Planalto Central com o resto do país. Em 1960, Goiânia já contava com mais de 150 mil habitantes.

A década de 1960 foi crucial para a definição de Goiânia como uma das maiores metrópoles brasileiras. Surgiram os bairros mais distantes, como Vila Coimbra, Setor Universitário, Setor Ferroviário, Setor dos Funcionários, Setor Sul, Setor Oeste, Setor Aeroporto, Setor Fama, Vila Abajá, Vila Santa Helena e Setor Pedro Ludovico.

Os novos bairros mudaram a fisionomia da cidade, que passou a requerer mais infraestrutura, transportes, energia e escolas. Surgiram ainda, nessa época, as Universidades Católica e Federal, o que fez com que os jovens que buscavam formação acadêmica permanecessem em Goiânia.

A proximidade com a capital federal impulsiona o desenvolvimento da capital goiana. Os vôos para Goiânia aumentam e o aeroporto é transferido para o Bairro Santa Genoveva e a parte norte da cidade ganha novas feições com a construção de conjuntos de apartamentos, dando origem ao Setor Fama, à Vila Operária e ao Setor dos Funcionários. Mais de 30 (trinta) novos bairros surgem, expandindo a cidade até a baixada do Rio Meia Ponte e seus afluentes.

Já na década de 1970, à medida em que a população mais do que dobra em relação à década anterior, o trânsito goianiense ganha o acréscimo de milhares de carros. A cidade ganha 03 (três) emissoras de televisão, 03 (três) jornais diários e o Estádio Serra Dourada, na época um dos mais modernos do país.

A partir de 1970, Goiânia expandiu significativamente seus loteamentos urbanos, mantendo um alto ritmo de crescimento populacional, que faz com que a cidade chegue a 1980 com mais de 700 mil habitantes, dos quais 98% vivia em área urbana. Esse aumento demográfico provoca o surgimento de um grande número de loteamentos voltados para as classes de renda mais baixa em cidades vizinhas, como Aparecida de Goiânia que, apesar de franca expansão, são dotadas de precária infraestrutura urbana.

A partir de então, o crescimento demográfico se mantém num ritmo mais lento que outrora. No final da década de 1990, ao contrário do que acontecia nos anos 70 e 80, Goiânia recebeu um grande número de famílias carentes oriundas do Nordeste e Norte do país.

Com expansão do agronegócio, o Centro-Oeste passa a ser uma nova fronteira de oportunidades. Ao mesmo tempo, a classe média goianiense

experimenta, na década de 2000, forte incremento na área habitacional com o surgimento dos condomínios horizontais.

Com a ocupação desordenada, fez com que a cidade recebesse vários empreendimentos imobiliários e se tornasse alvo de forte especulação imobiliária, sendo a desocupação do Parque Oeste Industrial um marco simbólico desse ciclo.

Hoje, a cidade enfrenta problemas crônicos como engarrafamentos e atendimento ruim na saúde, frutos de um crescimento populacional vertiginoso e desordenado. Goiânia registra uma das maiores médias de carros por habitante da América Latina e, apesar de ser referência em vários tipos de tratamento médico, sua rede se encontra sobrecarregada por pacientes vindos do interior de Goiás e de outros estados.

### 3.2 Análise dos Planos Diretores de 1992 e de 2007

Quando da definição da expressão - **Plano Diretor** - o mesmo representa o instrumento legal que ordena a política urbana a ser implementada pelo poder público municipal, além de organizar as ações do poder público quanto ao parcelamento do solo urbano, sua ocupação e seus usos.

Dentro do planejamento proposto pelo Plano Diretor encontram-se as diretrizes para a política habitacional, de transporte, de tratamento do lixo sólido, de recuperação dos cursos de água, bem como sua manutenção e recuperação.

É através dele que se determinam as zonas: urbana, de expansão urbana e zona rural, os índices de ocupação adequados para cada zona, os instrumentos a serem utilizados para regularização fundiária, os instrumentos utilizados para indução e promoção do desenvolvimento econômico e social e aqueles destinados à preservação ambiental e patrimônio histórico.

A partir do Plano Diretor são elaboradas as leis suplementares, específicas. Lei do Parcelamento e Uso do Solo, Lei de Edificações, Lei de Zoneamento, Legislação Ambiental e Sanitária.

Apesar de sua importância para a administração da cidade freqüentemente estes planos não são efetivados. Várias causas concorrem para esta falha. Desde regulamentação inadequada passando por sua descaracterização posterior através de legislações contrárias às suas diretrizes e determinações, pelo seu abandono por parte das administrações públicas ou simplesmente pelo seu desconhecimento.

### 3.2.1 O Plano Diretor de Goiânia de 1992 e sua efetividade

Goiânia é uma cidade que nasceu de um planejamento original muito bem concebido, em que se previa desde o parcelamento do solo até questões atuais como a manutenção dos mananciais e reservas de mata nativa (parques), que iam além das meras questões de embelezamento ou sanitária (RIBEIRO, 2004, p.66).

Porém o planejamento inicial não evitou que ao longo de seu desenvolvimento se reproduzissem os problemas comuns às cidades brasileiras de médio e grande porte - déficit habitacional, transporte coletivo, degradação ambiental, destruição do patrimônio histórico-cultural, segregação social e espacial de seus habitantes, etc.

Os vários Planos Diretores de Goiânia não foram capazes de evitar ou solucionar estes e outros problemas. Até porque as políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por Planos Diretores, mas manifestavam-se principalmente através de políticas de legislação urbanística, especialmente as de loteamentos e zoneamento e, mais tarde, na década de 60, da política habitacional implementada pelo Governo Federal e acatada pelas prefeituras (VILLAÇA, 2001).

"Dos enormes volumes com centenas de páginas, recheados de mapas, pesquisas e estatísticas elaboradas por equipes multidisciplinares e abordando enorme leque de problemas, transformam-se em meros projetos de lei, às vezes contendo apenas declarações de princípios, políticas ou diretrizes gerais, às vezes até sem mapas, ou com poucos mapas."  
(VILLAÇA, 2001, p. 188).

Conforme Villaça (2001, p.189), a **falta de efetividade** também ocorreu através da elaboração e promulgação de leis supervenientes que ao longo do tempo descaracterizam o Plano Diretor.

E uma delas ocorreu principalmente em relação ao parcelamento do solo. Os empreendedores imobiliários pressionam o poder público a aprovar loteamentos em zonas nem sempre servidas de infra-estrutura, ou fora da zona de expansão urbana, fazendo com que o município dispusesse de áreas anteriormente parceladas e ainda não ocupadas. A especulação imobiliária é uma das formas mais freqüentes de desrespeito ao Plano Diretor.

O Plano Diretor original determinava também que a aprovação de loteamentos fosse condicionada à instalação de infra-estrutura urbana por conta do empreendedor, o que encarecia os custos.

Além disso, até 1947 o parcelamento da cidade esteve nas mãos do governo estadual. Nesta data com a aprovação da Lei Municipal nº. 574/47 que abrangia toda a legislação urbanística da cidade tornou-se obrigatória a necessidade de instalação de infra-estrutura básica (arruamento, água e esgoto, energia elétrica, calçamento das vias principais) como disposto no Plano Diretor, evitou a especulação imobiliária. Contudo a pressão dos proprietários de glebas levou o governo a alterar a legislação.

Através da Lei Municipal nº. 176/50, os referidos arts. 5º e 6º da Lei anterior foram revogados, abrindo caminho para especulação imobiliária.

"Entre 1950 e 1960 foram realizados 183 loteamentos. Sob a tutela do governo do Estado de Goiás, estes loteamentos não contavam com infra-estrutura nem disponibilizavam espaços para construção de equipamentos urbanos. Mais da metade dos loteamentos existentes em Goiânia datam desta fase." (RIBEIRO, 2004, p. 48).

Em outras ocasiões foi o próprio poder público o responsável pela falta de efetividade do Plano Diretor. A fim de solucionar a questão fundiária - principalmente as "invasões-ocupações" - os governos lançaram mão de áreas situadas na zona rural do município para alocar a população de baixa renda, pois estas áreas eram mais baratas, uma vez que se encontram fora da expansão urbana.

Permitiu-se (por omissão) também a ocupação de zonas destinadas à proteção ambiental, como as margens de córregos e rios e encostas de morros - originando as favelas (Vila Coronel Cosme, Buracão).

Assentamentos realizados em locais impróprios eram comuns, ao longo das décadas de 1980/1990 e o Governo do Estado de Goiás realizou vários destes parcelamentos irregulares - Vila Mutirão, Jardim Curitiba, Dom Fernando, Vila Roriz - todos foram exemplos de intervenções que descaracterizaram o espaço urbano de Goiânia. Realizados na zona rural sem nenhum planejamento, poucos tiveram sua situação fundiária regularizada.

Sobre essa questão, é interessante as observações de Moysés:

"No que se refere à expansão urbana dos anos 1980, cabe destacar três aspectos fundamentais que, combinados ou não, marcam a dinâmica de Goiânia nessa década. Primeiro vale considerar o avanço de novos loteamentos sobre o que ainda resta da área rural. Os atores desse processo são os sem-teto e o Estado. Entre eles estabeleceram-se relações ambivalentes baseadas numa confluência de interesses que ora beneficiam um, ora outro. [...] No setor imobiliário, algumas imobiliárias comprometem-se, quando se especializam na promoção de loteamentos irregulares e clandestinos, apostando no poder de mobilização das famílias pobres junto ao poder público para conseguir, a posteriori, 'legalizar o ilegal'." (MOYSÉS, 2004, p. 173).

Muitas vezes a deficiência do poder público em fiscalizar e aplicar a lei também favoreceu o surgimento de loteamentos clandestinos. Localizados à margem da expansão urbana, e desprovidos de infra-estrutura e serviços urbanos, estes lotes são mais baratos e, portanto, mais acessíveis à população de baixa renda.

E para regularizar estas áreas o poder público necessitou, antes de tudo, de alterar a lei do parcelamento e uso do solo ampliando a zona de expansão urbana, de modo que estas áreas pudessem sofrer intervenções urbanísticas que propiciassem sua inclusão na malha urbana legal.

Todas estas políticas acabam nas palavras de Moysés (2004, p.175), por (des)construir o espaço urbano pensado pelo Plano Diretor, conduzindo ao caos urbano vivenciado nas cidades brasileiras, evidenciando assim a necessidade de se buscar real efetividade para o mesmo.

Alguns instrumentos de política urbana contidos nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, caso do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, encontravam-se previstos no Plano Diretor de 1992 - Lei nº. 15/1992 e foi disciplinado pela Lei Complementar nº. 031/1994 - do Uso do Solo.

O dispositivo foi indicado para adequar o aproveitamento do solo urbano e determinava:

"Art. 58. Os proprietários de imóveis não edificados subutilizados ou não utilizados situados na zona urbana e de expansão urbana do município, com área superior a 2.500 m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados), em uma só unidade ou no somatório de várias delas, serão notificados pelo Poder Público Municipal a

promoverem, no prazo de 1 (um) ano, o seu adequado aproveitamento, sob pena de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ser progressivo no tempo.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel situado nas 1ª e 2ª zonas fiscais cujas edificações estejam em ruínas ou tenham sido objeto de demolição, abandono ou desmembramento ou incêndio.

§ 2º Consideram-se imóveis não edificados os lotes vazios.

§ 3º Consideram-se imóveis não utilizados as glebas cujas áreas que as constituem não foram objeto de loteamento."

Levantamentos realizados pela SEPLAM/COMOB (2002) demonstravam existir aproximadamente 120.000 (cento e vinte mil) lotes vagos na capital. Destes cerca de 7% encontram-se no Setor Bueno, outros 8% no Jardim América e mais de 15% no Parque Amazônia. São lotes localizados em áreas nobres da cidade servidas de toda infra-estrutura e serviços urbanos.

Estes lotes encontravam-se dispersos nestes setores não constituindo uma única área, nem pertencem a um único proprietário e perfazem áreas inferiores aos 2.500m<sup>2</sup> da lei, portanto, não se enquadram dentro da determinação do art. 58; não se encontravam, portanto, sujeitos à penalidade prevista para a não utilização ou subutilização.

Deste modo, embora o Plano Diretor de 1992 tinha como diretriz a adequada utilização do solo urbano e seu aproveitamento fosse disciplinado pela lei de uso do solo, na prática a norma não se mostrava efetiva, já que não se aplicava aos casos concretos existentes. A função da norma era evitar que áreas localizadas em zonas servidas de infra-estrutura e serviços urbanos permanecessem como objeto de especulação imobiliária.

O imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo foi disciplinado pela referida lei em seus arts. 59 a 62, mas não foi utilizado. O problema aqui foi à falta de regulamentação federal do instituto.

O texto constitucional, ao facultar ao Poder Público Municipal em sua utilização, expressou literalmente que o Plano Diretor faria "nos termos da lei federal" (§ 4º do art. 182 da CF/88). Esta expressão impediu sua utilização, pois sua regulamentação somente ocorreu com a promulgação da Lei nº. 10.257/01, ou seja, 09 (nove) anos após a promulgação do Plano Diretor da cidade e 07 (sete) anos após a aprovação da lei de uso do solo.

O Plano Diretor também fez alusão à regularização fundiária e adotou como instrumentos a usucapião urbano do art. 183 da Constituição Federal de 1988, a doação e a concessão de uso. Os problemas relacionados a estes instrumentos foram o fato de a maior parte dos assentamentos se encontrarem em áreas pertencentes ao Estado de Goiás e fora da zona de expansão urbana.

Primeiro, a vedação constitucional à utilização do usucapião em áreas públicas; segundo, as terras pertencem ao Estado e não ao Município, que não detém o poder sobre as mesmas para efetuar sua regularização através da doação.

No caso em que as áreas pertencem ao Município e a doação foi possível, a questão é de ordem econômica - o custo do registro da escritura de doação e da transferência junto ao Registro Imobiliário inviabilizou sua realização por parte das famílias beneficiadas, além disso, a proibição de transferência dos terrenos por no mínimo 05 (cinco) anos também desestimulou os posseiros a regularizar sua situação (SEPLAM/COMOB, 2002).

Assim, seja por deficiência legislativa, seja por deficiência política, o que se verifica é que o Plano Diretor de 1992 não conseguiu ser plenamente efetivado e tampouco, cumprir sua função de ordenar e adequar o espaço urbano do município de Goiânia.

### 3.2.2 O Plano Diretor de Goiânia de 2007 e sua efetividade

A relevância de ferramentas - como os Planos Diretores Municipais - ganhou foco nos últimos anos e indicou a necessidade da releitura constante dos estudos e pesquisas sobre a realidade urbana.

Assim, em meio às mudanças e continuidades desse quadro, a utilização de conceitos como o de “produção do urbano” de Lefebvre (1999) e o de “campo de lutas” de Bourdieu (1989, p.99,) serviram de referência para a compreensão dos processos em torno da política urbana.

Com a elaboração do Plano Diretor de Goiânia, em 2006 e 2007, as disputas pelas definições e concepções de urbano do Plano Diretor Municipal enquadraram-se como referência empírica privilegiada. Principalmente num plano teórico da política urbana, em que este revelou como os agentes sociais formularam e dinamizaram cenários ricos de interações, controvérsias e definições no território da cidade.

Lefebvre (1999, p.88) nos oferece elementos que nos permite visualizar as interações e choques entre ações, deslocamentos e discursos dos habitantes com as realidades materiais circundantes para a compreensão da política urbana de Goiânia.

No interior das dinâmicas que aí se formam caracterizam-se as resultantes da combinação entre relações sociais e território, subjetividades e interesses, de um lado; e padrões de definição e propagação das formas da cidade, do outro.

Em Bourdieu (1989, p.90), as questões que remetem à política urbana situam-se em um campo político, marcado por disputas discursivas, estratégicas e simbólicas entre os agentes nele envolvidos. Em tal leitura a cidade emerge para além das relações materiais, significando que não apenas os elementos da economia, como o valor monetário da terra ou dos equipamentos urbanos e o consumo de bens, compõem a compreensão dos processos urbanos.

Os contextos de mobilização para o Plano Diretor de Goiânia de 2007, entendidos sob esse prisma evidenciaram as múltiplas facetas e conexões de sentidos congregados no território da cidade.

Neles, diferentes segmentos capazes de vocalizar interesses, individuais ou coletivos, ganharam visibilidade criando convicções que se difundem com funções legitimadoras por meio de pretextos discursivos da época: racionalidade, justiça e igualdade no acesso à cidade, preservação ambiental, adaptação à modernidade, a garantia do futuro, etc.

As transformações sociais e os processos que pesaram na produção do espaço urbano de Goiânia entrelaçam-se na linha do tempo. Por um lado, constituem dinâmicas que afetam diretamente a ocupação do solo urbano, ao incrementarem as demandas por moradia.

Em outro sentido, a produção do espaço está relacionada às projeções urbanísticas que através do planejamento atribuem particularidades ao desenho da cidade.

A divisão em períodos específicos ajuda-nos a entender melhor como se deu esse processo. Neste sentido, o cenário das políticas urbanas em Goiânia no período entre a fundação da cidade, na década de 1930, até meados da década de 1980, pode ser assim caracterizado: i) Implementação dos planos originais de Goiânia, que vai até o final da Década de 1940, quando prevalece a ordenação do espaço a partir da orientação dos planos originais; ii) Entre as décadas de 1950 e

1960, período em que o controle do Estado é reduzido e ocorre a explosão do mercado imobiliário; iii) Início da década de 1970 até meados da década de 1980, período que marca o retorno do planejamento.

Todavia, é a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001 que um novo quadro da política urbana foi estabelecido no Brasil. Em Goiás e em Goiânia não foi diferente e novos elementos puderam ser notados neste cenário.

A partir do ano de 2003, por meio de editais públicos e programas específicos, o Governo Federal e Estadual atuaram no incentivo, inclusive com financiamento, à elaboração de planos diretores municipais. O Ministério das Cidades, criado neste ano, deu nova direção à condução da política urbana no País, através da promoção e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O programa Planos Diretores Participativos foi um desses novos produtos, guiando a elaboração de inúmeros planos diretores municipais. Em âmbito Estadual, no ano de 2005 é criada a Secretaria de Estado das Cidades, que passou a concentrar as competências do Governo de Goiás para condução dos planos diretores nos municípios.

A infra-estrutura institucional e de recursos que daí emerge indica um novo patamar para a política urbana no país claramente instruído pelas prerrogativas da descentralização e da participação.

Portanto, as questões sobre os processos participativos deflagrados nos contextos dos planos diretores falicitaram e melhor adequaram as avaliações dos limites e controvérsias atinentes à condução recente da política urbana no Brasil.

Duas iniciativas exemplares servem como fonte para aferir a natureza e os estágios da participação popular na elaboração do Plano Diretor Municipal de 2007 em Goiânia: a III Conferência da Cidade, de 2007 e o programa “Agenda Goiânia Minha Cidade”, transcorrido ao longo de 2006, sob promoção conjunta da Prefeitura Municipal, da Universidade Católica de Goiás (UCG) e de empresa proprietária dos principais meios de comunicação em Goiás.

Esses 02 (dois) fóruns mostraram a fragilidade da mobilização popular em ambas as instâncias e as dificuldades para as suas lideranças converterem reivindicações marcantes na história recente da cidade em parâmetros efetivos de deliberação.

A Conferência da Cidade teve sua coordenação a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM) e teve grupos plenários compostos majoritariamente por técnicos da prefeitura, secundariamente, por representações técnico-científicas, de organizações profissionais, de moradores e outros movimentos ligados à questão habitacional.

Nos documentos da Conferência constam que do total de 241 (duzentos e quarenta e um) participantes, a maioria era composta de representantes do Estado; juntos, representantes da prefeitura e do governo estadual, somavam 116 (cento e sesses), cerca de 48,1%; sendo que havia 74 (setenta e quatro) representantes dos movimentos populares (30,7%); 3 (três) dos trabalhadores e 8 (oito) dos empresários; além de 23 (vinte e três) de entidades profissionais de classe; e 17 (dezessete) representantes de ONGs diversas<sup>23</sup>.

Portanto, a Conferência da Cidade de Goiânia revelou-se como uma iniciativa com esvaziamento temático e participativo, face às suas primeiras edições, transfigurando-se em cenários de oficialismo e burocratização, ao modo detectado por segmentos da literatura que alertaram para os riscos e obstáculos colocados aos fóruns que visam estimular a democratização da gestão urbana via da intervenção popular.

Quanto ao programa “Agenda Goiânia, Minha Cidade”, pode-se dizer que, um pouco mais que a Conferência da Cidade, a iniciativa aproximou os debates sobre Goiânia das polêmicas que fazem o cerne contemporâneo da questão urbana, ainda assim sem promover avanços significativos na qualificação política das propostas e atores envolvidos.

Nestes 02 (dois) fóruns participativos houve a presença irrisória do mercado imobiliário, numa quase abstinência que contrasta com o protagonismo das suas lideranças nas principais arenas de emulação na opinião pública e nos espaços institucionais efetivamente decisórios da política urbana. Tanto na Conferência da Cidade como no “Agenda Goiânia: Minha Cidade”, o critério participativo não se consagrou no Plano Diretor, aprovado em 2007.

---

<sup>23</sup> Vale ressaltar que a maioria dos técnicos comparecia a estes eventos muito mais por pressão de seus chefes imediatos, que por sua vez, recebiam também pressões dos escalões superiores aos quais estavam submetidos, do que por uma adesão espontânea para fazer coro com aqueles que desejavam rediscutir os rumos de uma cidade para todos. Os números da participação social mostram que também havia desinteresses por parte das lideranças dos movimentos sociais e até mesmo de empresários. Mas é importante, que o número relativo do segmento empresarial era igualmente baixo, porém, estes tinham mecanismos de pressão junto ao Executivo e Legislativo, onde poderiam promover as mudanças que lhes interessavam sem ter que se submeter aos constrangimentos de longas e intermináveis assembleias.

Enfim, a experiência de planejamento presente desde a formação da cidade, que se desdobra em sucessivos momentos históricos e sob diferentes modelos de gestão, revelou tensões que antecedem as disputas pela definição dos instrumentos de política urbana no período posterior à Constituição de 1988.

Nele essa experiência projeta, como se fosse uma herança indescartável, o peso das desigualdades sociais e da segregação espacial estruturadas em décadas de política urbana. Da mesma forma, insere fatores de continuidade nos cenários de inovação e mudança democráticas que envolvem os habitantes de Goiânia e do país.

A convergência dos componentes históricos da política urbana em Goiânia no Plano Diretor de 2007 apresentou um quadro muito particular da relação entre processos sociais e a produção do espaço da cidade.

Vimos em nossa análise que o executivo, nas suas diversas esferas, concentrou os esforços na consolidação das políticas urbanas, constituindo-se como um campo em que foi centralizado pelos instrumentos urbanísticos.

As diferenças nos modos dos distintos agentes lidarem com a funcionalidade do plano diretor em face de seus interesses e modalidades de inserção na cidade ficaram claras. As informações coletadas junto à mídia local indicam o sentido dado aos discursos de empreendedores imobiliários, sobre regulamentação uso e ocupação solo em Goiânia.

Esse quadro deslocou a política urbana transcrita no plano diretor, para um campo de lutas ocupado pelos que procuram ditar o controle do ordenamento urbano. Retomou-se a lógica dos conflitos presentes desde a origem da cidade, que agrega claramente as adesões e os antagonismos dos agentes envolvidos, segundo modelos distintos de regulação do solo.

A análise de conteúdo do Plano Diretor de 2007 de Goiânia elucidou o teor dessas disputas. Instrumentos considerados essenciais para o uso do solo de acordo com os princípios definidos no Estatuto da Cidade (CARDOSO, 2003; DE GRAZIA, 1990; GALVÃO, 2005) tiveram tratamento diferenciados.

O IPTU progressivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram remetidos a leis específicas, a serem obrigatoriamente aprovadas num prazo não superior a 02 (dois) anos. A Concessão de Uso Especial para Moradia e o Direito de Superfície não apareceram no texto da lei. O instrumento do Direito de Preempção,

apesar de citado no plano como elemento importante para o desenvolvimento urbano, não foi adotado e ficou condicionado à elaboração de outra lei específica.

Temos, em um sentido, a institucionalização do plano diretor, reforçada inclusive pelo Estatuto da Cidade que torna obrigatória sua aprovação, enquanto em outra direção posicionam-se as formulações discursivas em torno do campo de produção dos instrumentos urbanísticos, de origem externa aos espaços de participação. No caso específico de Goiânia, esses 02 (dois) pontos se entrecruzam e criam novos arranjos para a política urbana.

Esses novos parâmetros foram transpostos cotidianamente pelas estratégias políticas de grupos e indivíduos, em um esforço constante de afirmação de posições ideológicas capazes de retornar-lhes de alguma maneira sob a forma de benefícios, políticos, econômicos ou simbólicos.

Portanto, o Plano Diretor de Goiânia de 2007, como expressão empírica desse processo, adotou escolhas institucionais na contramão das conquistas históricas associadas às bandeiras de reforma urbana. Ao postergar a aplicação dos instrumentos fundamentais, através da remissão a legislações específicas, o mesmo não conseguiu responder ao sentido básico que lhe é atribuído pelo Estatuto da Cidade, qual seja o de reger a ordenação e a expansão dos espaços de vida social no território da cidade, com vistas a promover a justiça social.

### 3.3 Surgimento dos problemas urbanos na cidade

As cidades têm sido tema relevante de discussão nas últimas décadas, seja por serem lócus das decisões e transações econômicas, na maior parte do mundo, seja por produzir um modo de vida que se generaliza, tornando-se referência para as pessoas que vivem nos mais diferentes lugares do planeta.

A edificação de Goiânia era uma estratégia de poder que buscava, no âmbito regional, articular as regiões produtivas do Estado de Goiás, principalmente às regiões sul e sudoeste, bem como dar fim às antigas oligarquias familiares e, no âmbito nacional, adequar o país a um novo ritmo de produção capitalista, ou seja, era a investida do processo de expansão do modo de produção capitalista via modernização do território.

Resultou, portanto, de um projeto de cidade que tentou combinar as funções administrativas e as de mercado distribuidor, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico do estado em questão.

Essa tentativa de sobreposição de uma cultura sobre a outra gerou contradições, pois não se levou em conta ou pelo menos não se enxergou a importância o fato de que quem compõe uma cidade são os sujeitos sociais.

Por mais que um plano de cidade seja minuciosamente elaborado e acordado política e economicamente, a sua implantação terá a influência dos diversos grupos sociais que irão integrá-la, fato que acarretará deslizamentos de sentidos. Assiste-se, assim, à criação de um mito e/ou fenômeno urbano em torno da cidade planejada e moderna em terras sertanejas, embasado por uma ideologia da cidade como sujeito.

Para compreender essas assertivas é necessário romper com o modo fragmentado de pensar a cidade, o que leva à construção de um olhar espacial que, por sua vez, permite deparar com o local e o global, com as contradições entre norma e vida, com as interferências das práticas socioculturais no planejamento urbano.

Enfim, possibilita uma análise integrada em que teoria e prática, razão e percepção se complementam, na busca de compreender, por meio da paisagem, da representação social e do cotidiano, como as práticas socioculturais, materiais e imateriais, incidiram diretamente na feição e no conteúdo do território goianiense, observando as transformações ou, até mesmo, a desconfiguração do plano original, que implica o conflito entre a norma e a vida.

Goiânia superou as expectativas de qualquer cidadão da época em que ela foi planejada e executada, ao tornar-se uma metrópole, inclusive com as vantagens e as desvantagens de uma. No decorrer de sua história acumulou todos os problemas advindos de uma cidade grande.

De planejada a não planejada, Goiânia começou desde a sua construção com os construtores da cidade sem lugar de moradia que acabariam por invadirem parte da cidade, segundo Monteiro (1938), como por exemplo, nas proximidades da Marginal Botafogo, situação irregular até o ano corrente.

Com o crescimento de Goiânia, as periferias, a aglomeração de pessoas na cidade, fez surgir o fenômeno que se denomina violência na cidade, a qual

apresenta hoje um de seus maiores efeitos: o *sentimento de insegurança*, que afeta a população em todos os níveis sociais.



Figura 03: Fonte: Site - marcosouza.zip.net - Pesquisa realizada em 02/12/2011

A violência toma então parte dos temores de quem habita as cidades e proporciona um comportamento social no qual o medo ocupa o topo de seus tormentos.

Ao analisarmos Goiânia devemos ter em conta que essas leituras de cidade se adequam e tem que ser entendidas também sob a luz do capital, que além da linguagem, direciona as suas políticas de crescimento e também de povoamento, quando seus governantes estabelecem as políticas de planejamento urbano.

A cidade de Goiânia ao aglomerar-se num espaço limitado, de produção e de consumo, criou o mercado, que se torna por sua vez, essencial para ela. Atualmente, não existe praticamente nenhum espaço que não seja investido pelo mercado, ou pela sua produção. Ele é o regulador do uso do solo nas cidades capitalistas; nelas o solo passa a ser tratado como uma mercadoria, que se compra e se vende; o acesso à sua utilização é determinado pelo poder de compra, que dá ao cidadão o direito de ser proprietário.

Por sua vez, a especulação imobiliária retém pedaços vazios de terras que, em sua maioria, possuem serviços urbanos. Estes, após a valorização imobiliária,

serão vendidos por um preço maior, certamente para as classes de poder aquisitivo mais elevado.

A lógica capitalista passa a ser o fio condutor ao se tratar da ocupação da cidade, e o Estado é quem tem a incumbência de planejar a cidade. Essa contraposição que é inerente a uma cidade capitalista e que é característica de Goiânia nos remete a Bourdieu (1989, p. 11).

As ideologias, por oposição ao mito, produto coletivo e coletivamente apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo.

Contudo, a modernização de Goiânia foi feita a partir dos planos de urbanização e deu a ela “ares” que foi fundamental na efetivação do discurso sobre a cidade de todas as etnias e da cidade que deu certo.

Porém, a constituição da cidade e seu enaltecimento pelo chamado discurso oficial, foram discordantes das políticas efetivas promovidas pelos órgãos de gerenciamento da cidade negando a alguns e oferecendo aos outros o direito de usufruir a cidade.

As contradições na organização territorial presentes na cidade, a segregação socioespacial, a localização dos centros de consumo e de lazer, as novas funções do espaço central da cidade, que foi se transformado em área de concentração de atividades ligadas à prestação de serviços, inclusive financeira, a formação de condomínios fechados (horizontais e verticais), bem como a ocupação de áreas que até pouco tempo eram destituídas de valor comercial, denotam e evidenciam a condição de Goiânia enquanto uma cidade em expansão.

Atualmente a sociedade encontra-se envolvida num processo dinâmico em que os lugares vão adquirindo novas características e valores e, ao mesmo tempo, outros vão se perdendo. Na produção, a nova organização, comandada pela informação e pela aceleração da reprodução do capital, provocou-se assim a homogeneização de valores, de costumes, de hábitos, de padrões de consumo e de comportamento.

Enquanto produto das relações entre os homens e a natureza, o lugar revela as características da sociedade que o produz. Na sociedade capitalista, o espaço encontra-se cada vez mais urbanizado. Nele, as cidades tornaram-se verdadeiras máquinas de consumo onde o que antes era considerado como produto

de luxo, hoje é visto como necessidades criadas, que fazem parte do cotidiano das pessoas.

No que concerne à cidade de Goiânia, a mesma desde o início da década de 1990, havia preocupação por parte do poder público local em se criar diretrizes para o crescimento da cidade.

A política de planejamento urbano executada pelo poder público local evidenciou a real preocupação em orientar o crescimento da cidade ao longo dos principais eixos viários que “cortam” o perímetro urbano, interligando a área central aos bairros que apresentam os maiores adensamentos populacionais. Revelando ainda que os que os planos desenvolvidos sempre tiveram como principal forma de organização espacial o sistema viário.

A partir da criação de novos equipamentos comerciais, como shopping center e hipermercados, localizados principalmente no setor leste da cidade, impuseram uma nova dinâmica e uma nova organização intra-urbana. Houve a necessidade de se implementar uma série de medidas para fazer com o trânsito fluísse nas vias mais próximas a tais equipamentos comerciais.

A nova dinâmica implantada, principalmente no setor leste, conforme mencionado anteriormente, possibilitou também a concentração de várias modalidades de serviço, criando um novo centro no local.

Constatou-se, ainda, que as políticas públicas, praticadas na cidade, impuseram um novo ritmo urbano, o que implicou aspecto modernizante e contribuiu para dar à cidade um movimento de urbanização, um novo conteúdo, uma nova dinâmica marcados pela ampliação dos papéis por ela desempenhados.

### 3.4 Influências da Reforma Urbana na cidade de Goiânia

O projeto popular de Reforma Urbana (RU) vem unificando, desde a década de 80, sob o ideário comum “do direito de cidades para todos”, setores da sociedade – entidades populares, sindicais, acadêmicas, profissionais e organizações não governamentais – comprometidos, em diferentes níveis e variadas posições políticas, “em torno de um corpo de intelectuais reformistas”<sup>24</sup>, com o objetivo de

---

<sup>24</sup> Para Ribeiro (1997, p. 261), a presença deste “corpo técnico reformista” se comprova tanto na “constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana”, por meio de “importantes segmentos da pesquisa da área urbana, quanto nos processos de formação e implementação das políticas públicas”, através de um “corpo técnico interno e externo à burocracia pública”.

propiciar melhores condições de vida aos contingentes populacionais sem acesso a terra urbanizada e moradia digna no Brasil.

Ainda que seja necessário considerar a existência de “uma diversidade de interpretações sobre seus conceitos e seus objetivos” (MARICATO, 1997, p. 309), a definição por parte de um pesquisador, militante da RU e identificado com sua posição majoritária, é bastante clara para determinar seus eixos principais:

Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de renda e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental; b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade privada, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 1997, p. 262)

As 03 (três) “orientações” sistematizadas acima – gestão democrática da cidade, regulação do solo urbano compatível com a função social da propriedade e prioridade às necessidades urbanas das camadas populares – buscariam o atendimento dos “três princípios básicos” da Reforma Urbana, quais sejam o direito à cidade, a gestão democrática e a função social da propriedade, presentes nos documentos fundadores da RU (CARRIELLO FILHO, 1999, p. 50) e, a partir de políticas urbanas distributivas e redistributivas (RIBEIRO, 1995, p. 15), pretendem antepor valor de uso ao valor de troca, imposto pelo sistema capitalista no espaço da cidade.

A construção teórica do projeto da Reforma Urbana parte da crítica ao urbano concebido como fonte de acumulação, de acordo com a lógica imediatista do capital. A esta visão se contrapõe a cidade como valor de uso, onde todos tenham acesso aos custos e benefícios de urbanização, onde prevalece o direito à cidade (FELDMAN, 2007, p. 4).

E ao longo dos 20 (vinte) anos de existência do movimento, esta bandeira tem se mantido inalterada e, em torno dela, também se conservam aglutinados representantes de variados setores socioeconômicos. O amplo espectro que tais

princípios cobrem e as diferentes concepções de luta urbana que neles coexistem é a razão de sua unidade, marcada pelos distintos níveis de entendimento da realidade e de como transformá-la.

Esta heterogeneidade já era claramente apontada, em princípios dos anos 90 (noventa), por Ermínia Maricato, outra pesquisadora e militante, mas que se mantém em uma posição de apoio crítico ao processo da RU:

Mesmo nos restritos círculos onde o tema foi incorporado e debatido, há uma diversidade de interpretações sobre seu conceito e seus objetivos, como demonstram os documentos das entidades que participam da proposta da Reforma Urbana ou dos pesquisadores que a ela se referem. (MARICATO, 1997, p. 309)

Na medida em que o planejamento urbano predominante durante as décadas de 70 (setenta) e 80 (oitenta) na cidade de Goiânia não priorizou as camadas populares, em que sentido tal caso pode ser útil em uma análise voltada para o projeto da Reforma Urbana de interesse popular?

Frente aos exemplos comentados de Planos Diretores pós-constituição - nos quais os esforços para aprovação de instrumentos e implantação de procedimentos capazes de realizar a função social da cidade redundaram em oposição de setores do capital e impasses no legislativo - e quando estudos acadêmicos afirmam o papel ilusório e mistificador do planejamento urbano no Brasil, mesmo quando este se apresenta como de interesse das classes dominantes, o caso de Goiânia surge como emblemático.

A esse respeito, Oliveira (2005, p.23) é extremamente incisivo:

Goiânia reflete a situação de uma “cidade fetiche”, em que seu planejamento reflete um espaço-tempo enquanto artefato cultural capitalista (Lopes, op. cit.). O momento de universalização dos problemas urbanos tende a circunstanciar o rompimento com a idéia de cidade harmônica pela introdução de uma nova realidade urbana: a da cidade polifônica, em que novos sujeitos entram em cena reivindicando seu espaço social. Em Goiânia, ela emerge na segunda metade da década de 1970.

Apesar de jovem, Goiânia já apresenta alguns dos problemas comuns a outras metrópoles, consolidadas há décadas. Embora à época da construção da nova capital o estado de Goiás ainda fosse um local pouco explorado, comparando-se com o panorama de outras regiões do país, o processo de ocupação e de edificação de Goiânia foi rápido. Contudo, a despeito das facilidades encontradas,

esse processo não deixou de ser dramático e conflituoso, no que diz respeito à ação do poder público e às disputas das classes sociais para se fixar na nova área urbana.

Devido à vertiginosa ocupação e, conseqüentemente, à consolidação como espaço dinâmico, a capital tornou-se área metropolitana conurbando com os municípios vizinhos. Tal situação agravou os problemas já existentes, e a demanda por infraestrutura, por comércio e por serviços cresceu drasticamente, transformando as dinâmicas interna e externa da cidade.

Nesse sentido, a metrópole capitalista agrega uma dinâmica complexa e contraditória. Ela é uma obra, em que diversos agentes a produzem e a animam, logo, os interesses se opõem e sobrepõem num emaranhado de situações conflitantes.

Ela agrega uma ordem próxima e uma ordem distante que mantêm uma relação dialética, causando conflitos que fazem dela um lugar de lutas (LEFEBVRE, 2001, p.55). Esta luta refere-se, entre outras, à própria sobrevivência dos que ali se encontram. O cidadão vive uma busca de habitação, que é dificultada devido ao acesso ao solo urbano pela vida digna, com infra-estrutura básica, lazer, transporte coletivo de qualidade e, principalmente, pelo direito de ir e vir nos espaços públicos da cidade.

Um fator de transformação dos centros das cidades é a sua metropolização, que busca a ampliação dos fluxos de informação e possibilita maior deslocamento e acessibilidade. Porém, esses novos centros não são criados para toda a sociedade, mas para aqueles que podem pagar para neles se fixarem e usá-los. Geralmente são dotados de atividades sofisticadas e diversificadas, além de alguns órgãos públicos, instalados nesses locais para promovê-los como novos cartões-postais da cidade.

Essa situação é bastante visível em Goiânia. O centro ainda é dominado pela classe abastada, assim como as novas áreas de centralidades, como os setores Oeste, Bueno, Marista, Nova Suíça e Jardim Goiás. Já o “não-centro”, como por exemplo, os setores Eldorado, Negrão de Lima, Parque Amazônia e toda a região de influência do Macambira - Anicuns, que compreende as áreas periféricas e que se encontram distantes; no entanto, não se trata unicamente de uma periferia espacial, mas social.

A respeito da centralidade, Lefebvre (1969, p. 110) afirma:

Descobrimos o essencial do fenômeno urbano na centralidade. Mas na centralidade considerada com o movimento dialético que a constitui e a destrói, que a cria ou a estilhaça. Não importa qual ponto possa tornar-se central, esse é o sentido do espaço-tempo urbano. A centralidade não é indiferente ao que ela reúne, ao contrário, pois ela exige um conteúdo. E, no entanto, não importa qual seja esse conteúdo. Amontoamento de frutas nas praças de mercado, multidões, pessoas caminhando, pilhas de objetos variados, justapostos, superpostos, acumulados, eis o que constitui o urbano.

Na dinâmica da produção do espaço urbano de Goiânia, o centro da cidade surgiu com sua própria fundação, mas teve expressão somente a partir de 1960, período marcado pelo reconhecimento de Goiânia como pólo de comércio e de serviços. Antes, o município de “Campininha das Flores” – que passou a ser bairro de Goiânia, o atual setor Campinas –, como já tinha seu núcleo urbano consolidado, exercia o papel de centro da cidade (VAZ, 2002, p.54).

O Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) confirma essa afirmação: “O centro da cidade passou a ser o local de concentração do comércio, escritórios e principais serviços. O centro de Campinas ficou em segundo plano, [...]” (GOIÂNIA, 1992, p. 15).

Nessa mesma década, a área central passou por um processo de verticalização por parte da classe de alta renda e houve a expansão horizontal dos bairros periféricos (GOIÂNIA, 1992; PAULA, 2003).

A partir da década de 1980, o centro de Goiânia entrou em um processo de “abandono” por parte da classe de maior poder aquisitivo que, em busca de outros locais para atender a suas necessidades, formou o chamado centro novo ou centro expandido. Paula (2003), em seu estudo sobre o espaço intraurbano de Goiânia, constatou a centralidade exercida pelos setores Oeste, Bueno e Marista, lugares que concentram, há algumas décadas, atividades comerciais e serviços sofisticados e especializados.

Na mesma ótica, Vaz (2002) aponta outros setores que se destacam na metrópole goianiense, como: Campinas, Norte Ferroviário, Vila Nova, Aeroporto, Coimbra, Sul, Pedro Ludovico e Jardim Goiás. Vale ressaltar que cada uma dessas centralidades, ou subcentros, é destinada a uma classe social. Carlos (1996, p. 58) aponta que a fragmentação:

[...] produz um constante movimento de atração-expulsão da população do centro para a periferia e vice-versa. Produz também uma multiplicidade de centros que tende a dissipar a consciência urbana na medida em que o

habitar hoje a metrópole tem um sentido diverso, mudando hábitos e comportamentos, bem como formas de apropriação do espaço público, além da dissolução de antigos modos de vida e relações entre pessoas.

Em Goiânia, essas novas centralidades foram produzidas sob uma lógica sedimentada no intuito de expandir e de valorizar certos lugares na metrópole. Isso ocorreu devido à parceria de diversos agentes, sendo o Estado o maior responsável, por meio das operações urbanas. Em relação à valorização e à criação de novas centralidades, é pertinente a colocação de Cavalcanti (2007, p. 115):

A valorização de uma área urbana está associada à produção/reestruturação do tecido urbano para criação de centralidades. É assim que segmentos de mais alto poder aquisitivo, com a mediação de certos agentes do urbano, procuram distinguir-se socialmente e o domínio pelo espaço integrando áreas escolhidas, segundo critérios objetivos e subjetivos, o que resulta na valorização dessas áreas.

E para visualizar a diversidade dos lugares hoje nela existentes são necessários levantar alguns questionamentos, como: quais os fundamentos da expansão e da valorização da cidade para a sua região sul e a segregação de outras áreas (por exemplo, a região noroeste)? Atualmente, qual é a direção da expansão urbana goianiense? Quais agentes impulsionaram a criação de centralidades na capital? Como estão organizados os lugares de Goiânia?

Antes de tudo, a expansão da malha urbana e a valorização dos lugares estão diretamente ligadas à atuação dos agentes que produzem os espaços urbanos. Tais agentes são: o capital, o Estado, os proprietários fundiários, os incorporadores imobiliários e os agentes excluídos (PAULA, 2003; CAVALCANTI, 2007; CORRÊA, 1995).

A expansão urbana ocorre por meio da promoção de áreas para residência, localizadas na periferia, que não possuem infraestrutura e que através dos vazios urbanos esperam por valorização, acentuando a especulação imobiliária. A expansão ocorre também com a instalação de determinados equipamentos urbanos, que acabam por agregar em torno de si uma gama de atividades, trazendo consigo a classe abastada; ou, vice-versa, a classe abastada migra para áreas equipadas (ou não) e proporciona a sua valorização (CAVALCANTI, 2007).

Os agentes imobiliários destacam-se como um dos principais atores no processo de expansão urbana e de criação de localizações privilegiadas. Tais agentes geram a valorização do solo urbano em determinados pontos da cidade e

criam novas centralidades. Usam do fator locacional para “promover” certas áreas, acentuando, assim, a segregação socioespacial. Desse modo, Paula (2003, p. 76 - 77) salienta:

O papel dos agentes imobiliários na produção de novas centralidades se dá mediante a produção de novos espaços para as classes de alto poder aquisitivo, com o intuito de promover a valorização de novas regiões, atraindo para esses locais uma gama de investimentos, além de promover ali a concentração de vários tipos de atividades. Sua contribuição se dá ainda na instalação de equipamentos urbanos, tais como: os *shopping centers* e os grandes supermercados, que por sua vez acabam formando novos fluxos indutores de centralidade.

Diante dos fatos, pode-se inferir que a segregação socioespacial em Goiânia é bem acentuada. Conforme já foi analisado, há uma diversidade de locais na metrópole contraditoriamente compartilhados pelos diferentes grupos sociais. Isso pode ser visualizado em algumas regiões ou bairros da capital, como o Jardim Goiás, que abriga uma classe de melhor poder aquisitivo, mas que possui áreas de ocupação clandestina. A região sudoeste também abriga integrantes da classe média – que convivem com membros de uma classe de renda inferior –, e ainda comporta muitas áreas de habitação de interesse social.

E conforme dito anteriormente, Goiânia é uma cidade que já nasceu segregada. Esse processo foi conduzido pelo poder público, na década de 1980, promovendo a criação de bairros populares, totalmente sem benefícios, nas regiões afastadas da cidade (como a Vila Mutirão, na região noroeste). Sem condições para pagar por lotes na periferia, muitas pessoas invadiram terras para se instalarem (o que aconteceu no Jardim Nova Esperança, também na região noroeste).

Posteriormente, na década de 1990, os agentes imobiliários foram os principais responsáveis pela promoção da segregação/valorização, atuando – como ainda hoje – nas regiões sul, sudoeste e leste. A segregação socioespacial é perceptível na paisagem urbana de qualquer cidade, por isso é preciso fazer uma análise de toda sua teia de significados.

Segregação para Villaça (1999, p. 142): “[...] é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole”.

Como exemplo, podemos citar a região sudoeste de Goiânia também vem passando por uma expansão urbana e por valorização socioespacial. Essa dinâmica se deve a alguns fatores, como: a criação de condomínios fechados (tanto

horizontais como verticais), a ocupação ilegal do Parque Oeste Industrial (que originou a criação de um bairro para os invasores) e a construção do Conjunto Habitacional Madre Germana.

Também é necessário destacar a proximidade com o município de Aparecida de Goiânia e, principalmente, a condição favorável da região, no que diz respeito aos aspectos topográfico e geológico.

Uma das formas de se estudar o urbano é a análise de sua centralidade que proporciona uma compreensão da espacialização das diferentes classes sociais na metrópole. Elementos como, a paisagem urbana, a expansão urbana, a valorização e a segregação socioespacial se tornam relevantes na medida em que nos revela a existência não apenas de 01 (uma) cidade, mais de 02 (duas) cidades distintas, uma para a classe abastada e outra para a classe de menor poder aquisitivo.

Diante dos processos presentes no espaço urbano de Goiânia, a segregação socioespacial se torna visível, a disputa das classes sociais reflete nas centralidades múltiplas e polinucleadas existentes na cidade, além da expansão dos condomínios horizontais em que as residências de luxo contrastam com áreas populares.

Portanto, a pesquisa que resultou nesta dissertação está possibilitando melhor compreender os fenômenos presentes no espaço urbano de Goiânia, os diferentes fluxos presentes nele e o uso que as classes sociais fazem da cidade. Tais fenômenos tornam a cidade complexa e dinâmica, sendo necessário uma análise profunda das relações sociais e espaciais, pois essa reestruturação intra-urbana configura constantemente novos fluxos, pois a cidade não é estática. É somente um olhar lançado dentre tantos outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento pela reforma urbana no Brasil ao ser reconhecido pela Constituição Federal, materializou-se com a aprovação do Estatuto da Cidade e acabou, de certa forma, contaminando muitos Planos Diretores no Brasil afora. Ainda que tenha impactado de forma pouco consistente os processos de ordenamento das cidades brasileiras, há que se reconhecer que este movimento e seus desdobramentos, contribuíram para desenhar um outro modo de pensar a cidade e efetivar o planejamento urbano, ao dar ênfase à função social da propriedade e da gestão democrática.

Nessas 04 (quatro) décadas, entre as diferentes retomadas da reforma urbana, as formulações foram se consolidando num *continuum* de afirmação e renovação até compor o recente Estatuto da Cidade, promulgado em 2001.

Porém, a segunda retomada se deu com o lançamento do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano em 1983. Desta vez, não só recuperava a terminologia da reforma urbana como também resgatava-se os princípios da função social da propriedade e da cidade. Embora tenha surgido em uma conjuntura totalmente diferente, motivada por instâncias internas ao governo militar, também compôs um diagnóstico crítico sobre a situação urbana indicando a necessidade de medidas eficazes de controle do uso do solo para garantir *qualidade de vida para os habitantes das cidades*.

Desta vez, o objetivo foi centrado na imediata solução dos grandes problemas urbanos deixando para segundo plano a questão da habitação, prioridade de outrora.

A proposta inovou com ousadia, sugerindo uma série de instrumentos no âmbito do disciplinamento urbanístico, sendo que desde a divulgação ainda enquanto anteprojeto começou a alicerçar parâmetros para os projetos que irão surgir mais tarde com a minuta de emenda constitucional da reforma urbana em 1988.

Liga-se a iminência desta lei à pressão dos movimentos populares que viviam um alto grau de mobilização no período e às contradições evidenciadas no governo como nos próprios setores ligados à produção da cidade. O fato de não ter sido aprovado e relegado a segundo plano com a instalação da Assembléia Nacional

Constituinte não tira o mérito de ter difundido novos parâmetros, muitos dos quais vieram a fazer parte dos debates sobre a política urbana.

Uma das reações ao estado ditatorial foi o acirramento dos chamados movimentos sociais urbanos, nos anos 60 e 70. Ocorridos em vários países, no Brasil, as adversidades e especificidades fizeram com que tais movimentos urbanos, organizados a partir de associação de moradores de bairro e outros movimentos de perfil reivindicatórios, desempenhassem um papel destacado na derrubada da ditadura militar e no restabelecimento da democracia no país.

O planejamento urbano, com a atribuição de organizar o território das cidades, caminhou paralelamente entre formulações de planos e legislações urbanísticas. Porém, em que pese à vasta produção intelectual e ações desenvolvidas em torno dos chamados planos, a pauta da legislação urbanística priorizou leis específicas e parciais, em geral, para o atendimento de interesses particulares e pontuais.

Por outro lado, o planejamento urbano mais recente, sobretudo a partir das chamadas administrações populares já no início dos anos 80, passou a praticar processos mais participativos entre os agentes promotores o que, de certo modo, inaugura uma nova fase para as suas ações com ênfase na gestão democrática e participativa.

Assim, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, por sua vez, surgiu pelas condições objetivas reunidas neste contexto, em face de uma conjuntura política favorável aos movimentos populares e a existência de proposições técnicas discutidas e assimiladas anteriormente.

Entre as razões principais dessa gênese está a aproximação entre as reivindicações dos setores populares com o segmento dos técnicos e intelectuais, consumados pelas articulações do movimento com vistas a intervir na Assembléia Nacional Constituinte.

Embora, tenha tido limitações no seu percurso em termos de sustentação e distanciamento das suas bases, essa aproximação em torno de um propósito bem definido registrou o êxito alcançado pelo movimento ao conseguir polarizar o debate em torno das propostas da reforma urbana e, conseqüentemente, inserir um capítulo que tratasse da Política Urbana, pela primeira vez, na história constitucional brasileira.

No entanto, a década de 90 implicou em uma nova fase para os movimentos sociais que não mantiveram a mesma intensidade mobilizatória da década anterior. Nessa direção, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana também foi alvo de críticas, sendo que a maioria delas apontava certa prevalência dos setores intelectualizados em detrimento da atuação junto aos movimentos de base, como havia ocorrido anteriormente.

Já a Constituição de 1988 representou um marco histórico. Todavia, também foi alvo de críticas em face dos acordos estabelecidos durante as últimas etapas do processo constituinte sobrepondo-se aos debates democráticos realizados nas fases preparatórias.

Por outro lado, as vitórias obtidas, a exemplo da inserção do capítulo da Política Urbana, indubitavelmente, foram possíveis devido às pressões e às estratégias de articulação dos movimentos populares. Também significou uma outra realidade para as relações políticas, na medida em que confirmava o vigor de um novo estado de direito, afastando-se do regime militar, onde esse havia sido golpeado pelo estado ditatorial.

Nota-se que a reforma urbana, conforme os pontos originários identificados e evidenciados ao longo dessa trajetória manteve-se vinculada à necessidade de novos parâmetros para a produção e apropriação do espaço urbano, tendo em vista que, ela foi recorrentemente mantida e primada por uma cidade mais participativa, democrática e igualitária para todos os habitantes que nela vivem.

O Estatuto da Cidade constituiu-se também num instrumento importante para a reforma urbana. Os problemas urbanos existentes encontram nessa lei dispositivos inovadores na história da gestão das cidades brasileiras. Na sua versão final foram, inclusive, incorporadas sugestões negociadas pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, baseadas na experiência acumulada por várias cidades brasileiras, pós Constituição de 1988.

Assim, observa-se que a função social da propriedade e o conceito de reforma urbana têm caminhado juntos por longa trajetória, em estreita identificação e, inclusive, em diferentes circunstâncias. No entanto, a reforma urbana preconizada ao longo das últimas 04 (quatro) décadas não será efetivada por conta somente do instrumental legal. Mas, destaca-se o fato de que a reforma urbana alcançou reconhecimento na esfera da legislação urbanística brasileira, pela primeira vez na história constitucional, com capítulo definido e correspondente regulamentação.

O instrumento do Estatuto aplicado nos termos da gestão democrática poderá resultar em novas relações entre o público e o privado na produção da cidade, de modo a possibilitar novos horizontes para a atividade de planejamento urbano.

Este, tal como aponta o ideário da reforma urbana protagonizado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reúne as condições necessárias para o estabelecimento de princípios democrático de planejamento. Um exemplo é o envolvimento cada vez maior e mais qualificado da comunidade nas instâncias governamentais e legislativas, seja através de conselhos ou outros canais surgidos recentemente.

No entanto, cabe às diversas instâncias da sociedade, cada uma a seu modo, fazer a sua parte. Talvez, o desafio maior esteja no desprendimento de um posicionamento tecnicista, por todos os envolvidos com o planejamento, adotando uma postura de forte interação com os segmentos sociais.

Como exemplo explicitado neste trabalho, temos o exemplo da cidade de Goiânia - objeto de estudo - que demonstrou a possibilidade de outros caminhos para avançar nas metas da Reforma Urbana, à margem do planejamento urbano, com ou sem elaboração de um Plano Diretor.

E o que podemos perceber que com o Movimento Nacional da Reforma Urbana, a cidade passou a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infra-estrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana.

É neste sentido que representou também uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a idéia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização no médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo.

Se esta efetividade de ações diretas sobre a cidade ilegal, através de ações específicas de interesse dos bairros de baixa renda, reforça a mobilização popular e demonstra as possibilidades efetivas do poder municipal reduzir desigualdades com iniciativas próprias do executivo, por outro lado é incapaz de reverter a dinâmica fundiária e imobiliária urbana que, a médio e longo prazo, conspiram contra as medidas localizadas executadas pelas prefeituras.

Ou seja, parece ser indispensável, para avançar efetivamente na Reforma Urbana, articular ordenamento territorial com políticas públicas, pois, sem o controle da propriedade privada e da produção imobiliária, as iniciativas de regularização, urbanização e habitação – que podem ser assumidas por administrações progressistas - serão constantemente ameaçadas pela máquina capitalista de reprodução e ampliação das desigualdades urbanas.

Se esta constatação recoloca a imprescindibilidade da expressão política das camadas populares como única força capaz de se opor aos interesses privados no espaço urbano e garantia de conquistas reais e duradouras por cidades mais justas e equilibradas, as lições da década de 90 são claras em afirmar a centralidade da intervenção urbana na realização da Reforma Urbana.

Todos esses instrumentos visaram à criação de outras possibilidades para melhorar a vida do povo das cidades e principalmente a da cidade de Goiânia, pois a prática cidadã cotidiana poderá contribuir para a constituição das condições conjunturais e contextuais necessárias para a efetiva implantação do disposto nas linhas e entrelinhas desse documento jurídico.

Neste quadro, o próximo passo lógico é a tentativa de uma definição macro-econômica espacial para o país. A necessidade de aumentar a oferta de serviços urbanos passa a ser incompatível com a redução dos conflitos sociais nas cidades, senão através de um autoritarismo crescente e marginalização cada vez maior de amplas parcelas da população que não têm renda para constituir demanda por tais serviços.

Assim, a política de serviços imediatos prestados à população das grandes cidades se mostra inócua para resolver os grandes problemas urbanos e metropolitanos. É preciso que se repense a forma de atuação do Estado, tendo como foco principal o problema da crescente concentração metropolitana e, de quebra, englobar a nova discussão da reorganização espacial dos recursos para o desenvolvimento urbano no país, buscando assim uma reorganização espacial da rede de cidades em sua importância funcional.

É a partir destes elementos que se intenta montar uma "política urbana nacional", partindo de onde sempre se parte no planejamento brasileiro - da criação de um novo organismo. No caso, tenta-se resolver 02 (duas) coisas ao mesmo tempo: buscar um organismo federal que assuma a tutela das regiões

metropolitanas, ainda sem lugar efetivo no sistema político-financeiro do país, e criar um organismo que possa assumir a coordenação da política nacional.

Há de se pensar na reforma urbana militante para todos aqueles que defendem uma vida urbana plena. Só assim, poder-se-ão lograr êxitos com a implementação, de fato, daquilo que se quer com as possibilidades de uma reforma urbana, tal qual como se vem pensando há quase 04 (quatro) décadas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Haroldo. **Debatendo a reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1986.
- AMIN, Ash; THRIFT, Nigel. **The legibility of the everyday city**. In: AMIN, Ash; THRIFT, Nigel. *Cities: reimagining the urban*. London: Polity Press, 2002. p. 7-30.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES et al. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.11-74.
- BASSUL, José Roberto. "Reforma Urbana e Estatuto da Cidade". In: EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002.
- BONET CORREA, Antonio, **Las Claves del Urbanismo**, Ariel: Barcelona, 1989.
- BOURDIEU, P. **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- CARDOSO, A. L e RIBEIRO, L. C. R. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.
- CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CARRIELO FILHO, Orlando. **Reforma urbana ou revolução social? Uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira**. 1999. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 1999.
- CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo**. Tese de Doutorado. FAU-USP, 1999.
- CAVALCANTI, L. S. Cidade e vida urbana: a dinâmica do/no espaço intra-urbano e a formação para a participação em sua gestão. In: PAULA, F. M. A; CAVALCANTI, L. S. (Org). **A cidade e seus lugares**. Goiânia: Editora Vieira, 2007, p. 116-139.
- CHOAY, Francoyse. **O Urbanismo, utopias e realidade, uma antologia**. Tradução de Dafene Nascimento. Perspectiva: São Paulo, 1965.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERAL DO BRASIL de 05/10/1988.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: Acesso em: 10 out. 2006.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.
- DE GRAZIA, G. (org): **Plano diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. Pini: São Paulo, 1990.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. Tese de Doutorado. FAU-USP, 1996.

\_\_\_\_\_. **As teorias que deram suporte às ações urbanísticas no Brasil: os Anos 1970 e 1980**. In: SEMINÁRIO 230 anos de campinas: território, urbanismo e planejamento: urbanismo e planejamento urbano no Brasil nos anos 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas, 2007.

Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/seplan/camp230/camp2302semipal2.htm>. Acesso em: 23 nov. 2011.

FERNANDES, Edésio. **Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana**. In: LIMA, A. (Org.). O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Fabris/ ISA, 2002. p. 351-370.

GALVÃO, Olímpio. **“Externalidades e Desenvolvimento Urbano: reflexões a partir do Estatuto da Cidade”**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.7, N.2 / Nov. de 2005.

GOIÂNIA. Instituto de Planejamento Municipal da Prefeitura de Goiânia. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG)**. Goiânia, 1992.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Traduzido por Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. Tradução de T.C.Netto. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte. Ed. da UFMG, 1999  
[www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br](http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br) Setembro, 2001.

LEI COMPLEMENTAR Nº. 171, de 29/05/2007.

LEI FEDERAL Nº. 6.766, de 19/12/1979.

LEI Nº. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: Acesso em: 29 set. 2011.

LEI COMPLEMENTAR Nº. 15, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1992. Institui o Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento do Município de Goiânia. Diário Oficial do Município de Goiânia, de 31 de dezembro de 1992. Disponível em: Acesso em: 20 set. 2011.

LEI COMPLEMENTAR Nº. 031, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas. Disponível em: Legislação sobre Edificações e Uso do Solo de Goiânia. Ed. RCR/GO. 2005. Goiânia-GO.

LEME, Maria Cristina (org.). **Urbanismo no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel / FUPAM / FAU, 1999.

LODI, Carlos. **Práctica Profesional, enseñanza y formación e instituciones**. In Whittick Arnold (Dir.). Enciclopedia de La Planificación Urbana. Traducida al espanhol por Joaquin Heriberto Orozco. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid, 1975.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil**. In.: ARANTES, Otília. et alii. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Indústria da Construção e Política Habitacional**. Tese de Doutorado, FAU - USP, 1983.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ANO XI, nº. 1 e 2, 1997.

MENDONÇA, F.; KOZEL, S. (Org.). **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea**. Curitiba: UFPR, 2002.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia, metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Dialética, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o Urbano no Brasil**. In: Revista Espaço & Debates. São Paulo, nº. 6, 1982.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **A Reprodução do Espaço Urbano de Goiânia: uma cidade para o capital**. 2005 - observatoriodasmotropoles.ufrj.br

PAULA, F. M. A. **Descentralização e segregação sócio-espacial em Goiânia: uma análise da centralidade dos setores Bueno, Oeste e Marista**. 2003. 202 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2003.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. **Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz e CARDOSO, Adalto Lúcio. **Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil**, In: RIBEIRO, Luis César Queiróz. E PECHMAN, Robert. Cidade, povo e nação - Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs.). **Globalização, fragmentos e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. Urbanismo: olhando a cidade, agindo na sociedade. In: PECHMAN, Robert Moses. **Olhares sobre a cidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994. p.106-120.

\_\_\_\_\_. **Questão urbana, desigualdade e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1996.

\_\_\_\_\_. A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma Urbana. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 2003.

\_\_\_\_\_(coord.).**Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Instituto Pólis / Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades**. FASE/UFRJ-IPPUR, Rio de Janeiro, 1995.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade na Constituição de 1988**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica – Faculdade de Direito, São Paulo, 1995.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: A especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Tradução de Antônia Dea Erdens e Maria Auxiliadora da Silva. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização brasileira**. 5. Ed. São Paulo: EDUSP, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1991. p. 44.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2003.

VAZ, M. D. A. C. **Transformação do centro de Goiânia: renovação ou reestruturação?** 2002. 269 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. In: São Paulo: Studio Nobel, 1999.

\_\_\_\_\_. **Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O processo de Urbanização no Brasil. FUPAM/ EDUSP: São Paulo, 1999. PESP: Lincoln Institute, 2001.

## **PUBLICAÇÕES**

ARRUDA, Inácio. **A Reforma Urbana e o futuro das cidades**. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 2001.

ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade, uma Conquista Histórica**. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 2002.

DIÁRIO DA MANHÃ. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2011.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. **Avaliação dos projetos de lei de desenvolvimento urbano em tramitação no congresso nacional**. Publicação da ANSUR E POLIS. São Paulo, novembro de 1995.

## **DOCUMENTOS**

**Análise do projeto de lei federal sobre uso do solo urbano**. Prof.º Arquiteto Cândido Malta Campos Filho. Documento apresentado à Câmara Federal, Brasília, em abril de 1983.

**Anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano** - Ministério do Interior – publicado no Jornal O Estado de São Paulo de 27/01/82.

**Declaração de voto**. Deputado Federal Inácio Arruda (PCdoB), relator do projeto de lei do Estatuto da Cidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, 2001.

**Relatório de atividades do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU**. Janeiro/Setembro de 1997.

**Relatório sobre posses urbanas de Goiânia**. Goiânia/GO, 2002. Págs. de 10 a 13. SEPLAM/COMOB, Secretaria de Planejamento Municipal, Companhia Municipal de Obras.

**Relatório sobre lotes vagos em Goiânia**. Goiânia: 2002. Sem páginas numeradas.