

CIDADE E CIDADANIA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO CONTRUÍDA NUM AMBIENTE URBANO

FLÁVIA DE SOUSA MARCHEZINI

Mestre em História Social das Relações Políticas

DR^a. MÁRCIA BARROS FERREIRA RODRIGUES

Professora do PPGHIS

RESUMO:

O tema das experiências participativas na gestão pública é aqui tratado a partir da análise das relações entre estado e sociedade assim como da trajetória das instituições democráticas e dos movimentos sociais no Brasil e em âmbito local, com enfoque no processo de urbanização e nas demandas sociais por ele geradas.

ABSTRACT:

The subject of the participations experiences in the public administration here is dealt with from the analysis to the one the relations between State and Society as well as of the trajectory of the democratic institutions and the social movements in Brazil and local scope, with approach in the process of urbanization and the social demands for it generated.

Palavras-Chave: Cidadania; Participação; Urbano; Plano Diretor.

INTRODUÇÃO

Pudemos observar que o processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou e tornou possível, a industrialização brasileira a partir da chamada “Revolução de 1930”, quando menos de 30% da população vivia em cidades, já provocou drásticas transformações socioeconômicas e espaciais no País. Desde meados da década de 50 a economia Brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas. Embora tenha havido uma queda significativa nas taxas de migração rural-urbana desde a década de 80 do século passado, a população urbana brasileira, principalmente na maior parte das áreas metropolitanas, continua observando altas taxas de crescimento.

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Isso significa mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França (Arrighi, 1997:43).

Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc.

De um modo geral, na historiografia brasileira a combinação dos processos de industrialização e urbanização, na visão de vários estudiosos do processo¹, tem provocado uma grande concentração econômica, tendo sido apontados como geradores de “um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população”(Fernandes, 1998:03). Na maior parte das cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos muito pobres, geralmente irregulares, senão

clandestinos, onde a auto-construção e a ausência de inserção do Poder Público são a regra. É conhecido o caso do Rio de Janeiro, cujas características se repetem em diversas outras capitais, em que edifícios e construções sofisticadas coexistem com favelas precárias, que geralmente resultam da invasão de áreas públicas e privadas. Paralelamente, um grande número de lotes de propriedade privada são mantidos vazios para especulação, uma vez urbanizados às custas da ação do Estado.

Em geral, a prestação sócio-espacial dos serviços públicos e a distribuição de equipamentos de consumo coletivo são desiguais, com as áreas mais pobres apresentando um déficit de sistemas de drenagem e saneamento, equipamentos de saúde e educação, áreas de lazer e espaços verdes.

Tais problemas, associados ao déficit habitacional², o padrão do processo de urbanização também têm provocado impacto e danos ambientais significativos, além de várias formas de mudanças culturais.

Compõe o complexo da urbanização brasileira um vasto rol de problemas sociais. Por isso, é preciso analisar as condições de vida da população urbana e a sua relação com a ausência ou má-prestação dos serviços públicos essenciais e condições mínimas de dignidade. Falamos dos “movimentos sociais urbanos”, constituídos a partir de reivindicações populares no âmbito das cidades e que serão estudados adiante.

CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Respaldados numa trajetória de mais de trinta anos de lutas, iniciada pelos movimentos das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos populares; acrescidas das lutas nas ocupações urbanas, pela construção de moradias via mutirões; movimentos contra os aumentos nas prestações do antigo BNH, por parte dos mutuários; lutas dos moradores de conjuntos precários; de inquilinos pertencentes às camadas médias; até as lutas dos moradores que vivem nas ruas; a questão da cidadania e movimentos sociais acumulou conhecimento e experiências concretas.

O período entre 1945 e 1964, conhecido como “A República Populista”, foi caracterizado pela reorganização do Estado de Direito, ou seja, as leis foram respeitadas e as liberdades individuais, garantidas, guardadas algumas exceções, como o fechamento do Partido Comunista Brasileiro em 1947. Durante esse período, uma parcela significativa dos trabalhadores organizou-se de forma independente, enfraquecendo o "peleguismo"³, e formaram-se, em alguns Estados do Nordeste, as Ligas Camponesas, num processo de organização que, apesar de reunir ainda setores minoritários do campesinato, já apresentava certo grau de politização. A crise do populismo foi responsável pela polarização política, não ideológica, entre aqueles que defendiam uma política popular e nacionalista e aqueles que defendiam a abertura do mercado e uma maior aproximação com a política externa dos EUA (Reis, 2004: 34).

Destacam-se nesse momento a discussão que envolveu a criação da Petrobrás, a crise em relação à posse de Juscelino Kubitschek e a campanha da legalidade, que garantiu a posse de João Goulart.

O golpe liderado pelos militares, que depôs o presidente João Goulart, representou a reação dos setores conservadores da sociedade brasileira à manutenção da política populista no país.

Os governos ditatoriais militares que se sucederam no poder desde 1964 também foram responsáveis por um grande hiato no desenvolvimento da cidadania no país. É interessante perceber que o modelo político adotado pelos governos militares tentou disfarçar o autoritarismo por meio da manutenção de eleições para o Legislativo e para o Executivo da maioria dos municípios, além de "permitir" a existência de um partido de oposição. Ao mesmo tempo, líderes políticos e sindicais foram cassados, presos ou exilados, a imprensa foi censurada e as principais diretrizes do governo foram impostas pelos atos institucionais. Os governos militares inovaram e apostaram não apenas na repressão, mas também em um processo de alienação social, que se deu por meio da propaganda direta ou subliminar, caracterizada pelo ufanismo nacionalista, do sucateamento da educação, da qual foi tirada a possibilidade de formação consciente e crítica, e do controle sobre os meios de comunicação de massa, em especial a televisão.

Desde 67, o movimento estudantil tornou-se a principal forma de oposição ao regime cívico-militar. Nos primeiros meses de 68, várias manifestações tinham sido reprimidas com violência. O movimento estudantil manifestava-se não apenas contra a ditadura, mas também à política educacional do governo, que revelava uma tendência à privatização. A política de privatização tinha dois sentidos: era o estabelecimento do ensino pago (principalmente no nível superior) e outro, o direcionamento da formação educacional dos jovens para o atendimento das necessidades econômicas das empresas capitalistas (mão de obra especializada). Essas expectativas correspondiam a forte influência norte-americana exercida através de técnicos da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)⁴ que atuavam junto ao Ministério da Educação (MEC) por solicitação do governo brasileiro, gerando uma série de acordos que deveriam orientar a política educacional brasileira. As manifestações estudantis foram os mais expressivos meios de denúncia e reação contra a subordinação brasileira aos objetivos e diretrizes do capitalismo norte-americano. Prisões e arbitrariedade eram as marcas da ação do governo em relação aos protestos dos estudantes, e essa repressão atingiu seu apogeu no final de março com a invasão do restaurante universitário "calabouço", onde foi morto Edson Luís, de 17 anos (Doimo, 1984:33).

O fato, que comoveu e revoltou todo o país, serviu para acirrar os ânimos e fortalecer a luta pelas liberdades. Durante o velório do estudante, o confronto com policiais ocorreu em várias partes do Rio de Janeiro, sendo que o cortejo fúnebre foi acompanhado por 50 mil pessoas. Nos dias seguintes, manifestações sucediam-se no centro da cidade, com repressão crescente até culminar na missa da Candelária em 2 de abril, em que soldados a cavalo investiam contra os estudantes, padres, repórteres e populares.

Ainda na década de 1960, vamos encontrar militantes católicos preocupados em criar o Movimento pela Educação Básica (MEB) cuja a finalidade era atuar em regiões populares de baixa renda, com os objetivos de alfabetizar e conscientizar politicamente as camadas populares. Em 1962, os militantes da JUC e do MEB criaram a Ação Popular (AP), movimento político não-confessional dedicado à luta pelo socialismo e ao uso do método marxista (Doimo, 1984:34).

Foram essas práticas que fizeram a Igreja católica progressista posicionar-se claramente contra o golpe de 1964 e suas conseqüências. E foi por isso que muitos de seus membros foram perseguidos, presos, torturados física e psicologicamente, em alguns casos chegando a morte.

Em meados dos anos 70, todas as organizações de esquerda estavam praticamente dizimadas, ou decisivamente enfraquecidas, os principais dirigentes mortos, ou nas prisões ou nos exílios sem fim. Suas forças, dispersas, tenderiam a se reorganizar na esteira dos movimentos que tiveram lugar na segunda metade dos anos 70 (Reis,2004:43).

No Brasil do final da década de 70 e parte dos anos 80, ficaram famosos os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição ao então regime militar, especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob a inspiração da Teologia da Libertação.

A partir de 1985, com a saída dos militares do poder, começa-se a pensar num novo conteúdo para a sociedade civil brasileira. Com a gradual abertura de canais de participação e representação política, a partir de pressões populares, os movimentos sociais (especialmente os populares) perderam a centralidade e a homogeneidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Não se tem mais a bandeira única da luta contra o regime.

Passa a haver uma fragmentação do que se denominou como “sujeito social histórico” (Gohn, 2005: 74), centrado nos setores populares, fruto de uma aliança do movimento sindical com o movimento popular de bairro, formado por trabalhadores e moradores, até então tidos como de grande importância para o processo de mudança e transformação social.

Surgem, então, novos atores dentro das novas formas de associativismos que emergiram no cenário político. A autonomia dos membros da sociedade civil deixar de ser fundamental para a construção da democracia tendo em vista que, com saída dos

militares e o retorno do Estado Democrático de Direito⁵, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado do Estado e sua estrutura, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores fixarão seus objetivos, lutas e conquistas na sociedade política, especialmente no campo das políticas públicas.

Ao final dos anos 80, e ao longo dos anos 90, o cenário sócio-político se transformou radicalmente. Inicialmente teve-se um declínio das manifestações nas ruas, que conferiam visibilidade aos movimentos populares nas cidades. Alguns analistas diagnosticaram que eles estavam em crise porque haviam perdido seu alvo e inimigo principal - o regime militar. Na realidade, as causas da desmobilização foram várias. O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição brasileira de 1988.

A questão da cidadania já estava posta nos anos 80, tanto nas lutas pela redemocratização (que levaram ao movimento diretas já, à Constituinte e à nova carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos), como nas lutas pelos direitos sociais, por melhoria na qualidade da vida urbana, quando a cidadania ganha um novo contorno, como cidadania coletiva (Gohn, 2005:75). A cidadania dos anos 90 do século XX obteve novos significados como a idéia de participação civil, exercício da civilidade, responsabilidade social dos cidadãos como um todo, atribuindo deveres a uma sociedade que antes só reivindicava direitos.

Advém daí a noção de parcerias nas políticas governamentais e a mudança no cenários das relações entre Estado e Sociedade Civil, conforme exposto no primeiro capítulo.

Ocorreu, ainda nesse período, o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas, um espaço público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, os fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, para o atendimento das demandas sociais. Como exemplos podemos citar a constituição de Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana; Fórum Nacional de Participação Popular etc.

Os fóruns estabeleceram a prática de encontros nacionais em larga escala gerando grandes diagnósticos dos problemas sociais, assim como definindo metas e objetivos estratégicos para combatê-los. Emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais tais como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, bolsa/escola etc. A criação de uma Central dos Movimentos Populares foi outro fato marcante nos anos 90, no plano organizativo; ela estruturou vários movimentos populares em nível nacional tais como a luta pela moradia, assim como buscou fazer uma articulação e criou colaborações entre diferentes tipos de movimentos sociais, populares e não populares (Ferraro, 1999:38).

Nos anos 90, os conflitos sociais envolvendo lutas diretas deslocaram-se da cidade para o campo com os movimentos dos sem-terra. Dentre os vários grupos organizados que surgiram destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que ganhou atenção até internacional. “Ética na Política” foi um movimento do início dos anos 90 com uma importância histórica porque contribuiu decisivamente para a deposição de um Presidente da República por atos de corrupção. À medida que as políticas neoliberais avançaram foram surgindo outros movimentos sociais como: contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário. As lutas de algumas categorias profissionais emergiram no contexto de crescimento da economia informal. Algumas dessas ações coletivas surgiram como respostas à crise socioeconômica, atuando mais como grupos de pressão do que como movimentos sociais estruturados. Os atos e manifestações pela paz, contra a violência urbana, também são exemplos desta categoria. Se antes a paz era um contraponto à guerra, hoje ela é almejada como necessidade a todo cidadão/cidadã, em seu cotidiano, principalmente nas ruas, enquanto motoristas vítimas de assaltos relâmpagos, seqüestro e homicídios.

Grupos de mulheres foram organizados nos anos 90 em função de sua atuação na política, elas criaram redes de conscientização de seus direitos, e frentes de lutas contra as discriminações. O movimento dos homossexuais também ganhou impulso e as ruas, organizando passeatas e atos de protestos. Numa sociedade marcada pelo machismo isso

é também uma novidade histórica. O mesmo ocorreu com o movimento negro, que deixou de ser quase que predominantemente movimento de manifestações culturais para ser também movimento de construção de identidade e luta contra a discriminação racial.

As principais mobilizações foram organizadas pelo MST e ocorreram nas cidades: passeatas, caminhadas, concentrações, acampamentos em praças públicas, ocupações de prédios públicos etc. Aos poucos, este movimento se tornou uma referência para lutas de outras categorias sociais, das camadas populares às camadas médias, e até alguns empresários - que saíram às ruas em passeatas com faixas e bonés brancos (uma das marcas emblemáticas do MST é o boné vermelho).

Devem-se destacar ainda três outros movimentos sociais importantes no Brasil nos anos 90: dos indígenas, dos funcionários públicos, especialmente das áreas da educação e da saúde; e dos ecologistas. Os primeiros cresceram em número e em organização nesta década; eles passaram a lutar pela demarcação de suas terras e pela venda de seus produtos a preços justos e em mercados competitivos. Os segundos organizaram-se em associações e sindicatos contra as reformas governamentais que progressivamente tiraram direitos sociais, reestruturaram as profissões, e arrocham os salários em nome da necessidade dos ajustes fiscais. Os terceiros, dos ecologistas, proliferaram após a conferência ECO 92, dando origem a inúmeras. Aliás, as ONGs passaram a ter muito mais importância nos anos 90 do que os próprios movimentos sociais. São ONGs inscritas no universo do Terceiro Setor, voltadas para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade, atuando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente, como na educação e saúde, para clientela como meninos e meninas que vivem nas ruas, mulheres com baixa renda, escolas de ensino fundamental etc.

A atuação do Terceiro Setor tem gerado um universo contraditório de ações coletivas: de um lado, elas reforçam as políticas sociais compensatórias ao intermediarem as ações assistenciais do governo; mas de outro lado, elas atuam em espaços associativos geradores de solidariedade e que exercem um papel educativo junto à população, aumentando sua consciência quanto aos problemas sociais e políticos da realidade.

Para que se entenda um pouco a trajetória dos movimentos populares nos anos 90 é importante registrar que eles não desapareceram, eles alteraram práticas e suas dinâmicas em função da mudança na conjuntura econômica e política e da nova correlação de forças. Passaram a atuar mais no plano institucional. Assim, na luta pela moradia deve-se registrar que ela tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações qualificadas, ou seja, com um corpo de especialistas e analistas e não apenas voluntários ou militantes (Nader, 2002:1-8).

Em 1993, foi criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), rede de movimentos organizados a partir de entidades regionais existentes, na época, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas; que conta com o apoio de programas pastorais da Igreja Católica, a assessoria de ONGs que trabalham sob a perspectiva da Ajuda Mútua e da Autogestão. A UNMP tem como programa central o projeto autogestionário de mutirões para a construção da casa própria e participou das principais ações de luta pela moradia popular, nos anos 90, tais como: as “Caravanas para Brasília”, O Estatuto da Cidade, a reivindicação da criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia Popular. Para atingir estes objetivos a UNMP participou em 1991 da coleta de um milhão de assinaturas para a criação de uma Lei de iniciativa popular, prevista na Constituição, e se articulou com a Central dos Movimentos Populares.

A maior expressão da organização pela moradia nos anos 90 é o Fórum Nacional de Reforma Urbana –FNRU (Silva, 2002: 143-301), ele se fortaleceu após a Constituição de 1988 dado que aquela Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana. A II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Estocolmo, projetou as atividades do Fórum para além das fronteiras nacionais e deu respaldo à luta pela moradia à medida que a aprovou como um direito humano e ser obrigação dos governos implementarem este direito progressivamente.

O FNRU colocou as lutas pela moradia em um novo patamar. As bandeiras localizadas e as reivindicações parciais foram substituídas

[..] por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; incluem-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública (Silva, 1998: 13).

Dentre os inúmeros instrumentos jurídicos elaborados nos anos 90 pelos movimentos e ONGs articulados ao FNRU para garantir a moradia à população destacam-se Estatuto da Cidade, o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular.

No início de dezembro de 1999 realizou-se em Brasília, no espaço do Parlamento Nacional, a 1ª Conferência Nacional das Cidades que elaborou um documento denominado “Carta das Cidades”. Neste documento podemos observar que as formas colegiadas e participativas da população são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas. Destacamos naquela Carta o Inciso X, que diz:

A democratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis. Assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

Além das lutas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, das conquistas jurídicas e legislativas expressas na Carta da Cidade e das conferências nacionais e internacionais, cumpre registrar também a maior experiência de gestão urbana com participação popular ocorrida no Brasil, na última década: os programas e as políticas de Orçamento Participativo, em várias cidades brasileiras, destacando-se a de Porto Alegre pela sua extensão. Naquela cidade, os Conselhos Municipais com participação popular,

atuando por setor da administração, existem desde 1970. Entretanto, nos anos 90, a continuidade das diretrizes programáticas na gestão da cidade possibilitou o avanço da proposta do Orçamento Participativo, tornando-se um “modelo” para o resto do país.

O princípio da democracia participativa tem orientado, nos anos 90, a criação de uma série de estruturas participativas onde se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). Esses órgãos têm ganhado, crescentemente, grande importância porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros, pelos municípios, estão vinculados, por Lei Federal, à existência destes conselhos.

Na tradição brasileira a tendência dominante é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo participativo a um só segmento da comunidade.

Parte desses atores também desconhecem os espaços públicos de participação da sociedade civil nas novas políticas destinadas às áreas sociais, dando-se espaço para que as próprias autoridades não cumpram as leis.

Nesse novo cenário os movimentos sociais urbanos ampliam seu leque de atuação e se inserem na esfera estatal, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter a partir da última década do século XX. Registre-se ainda que a nova política de distribuição dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focada não em questões sociais, mas em projetos pontuais como crianças, jovens, mulheres, contribuiu para desorganizar as antigas formas de movimentos e as formas com que estes faziam suas reivindicações. “A palavra de ordem desses movimentos é ser propositivo, e não apenas reivindicativo” (Gohn, 2005:82).

O aumento da pobreza, o desemprego e a violência urbana transferiram a questão social para as grandes cidades. As políticas neoliberais passaram a mostrar suas desvantagens ao final da década e um novo panorama dos movimentos sociais surge no novo milênio. Os movimentos sociais voltaram a ter visibilidade e se transformaram bastante, alterando alguns dos seus projetos políticos.

No que tange especificamente aos movimentos formados em torno da questão urbana que reivindicam a inclusão social e condições de habitabilidade nas cidades, também sofreram modificações não só nas pautas de reivindicação como também nas

linhas de atuação e na relação dos atores envolvidos. Passou-se a falar na necessidade de uma “reforma urbana”, dando-se uma amplitude à questão urbana antes nunca vista.

Tais mudanças foram, sem sombra de dúvidas, fruto de um aprendizado adquirido ao longo da sua história e, principalmente, com a experiência, talvez, mais marcante de sua trajetória, iniciada no período pré-constituinte.

O PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONCRETIZAÇÃO DAS CONQUISTAS? À GUIA DE CONCLUSÃO

Um dos grandes marcos dos movimentos sociais urbanos brasileiros e que ocorreu em favor do fortalecimento da cidadania brasileira foi a Constituição de 1988. Marco este de particular importância para o processo de transição brasileiro, ela não apenas condicionou a maneira como esta seria encaminhada, mas também o conteúdo da agenda futura. Contudo, a Constituição não foi o único momento condicionante dessa agenda. Sucessivas mudanças institucionais, por um lado, e políticas governamentais, por outro, transformaram seqüencialmente as condições de mudança ao longo de todo o processo transicional. Daí ser difícil falar de uma transição, ou de uma característica da transição brasileira. Ainda que algumas tendências pareçam prevalecer ao fim de certo período, a complexidade temporal do processo não fica clara desde o início, nem para os atores, nem para os analistas.

Houve, em todo o Brasil um grande esforço de participação popular. Não apenas antes e durante a elaboração da Constituição Federal, como também antes e durante o processo de votação das constituições estaduais.

Por causa dessa grande participação popular, o período pré-constituinte e constituinte foi riquíssimo para o crescimento da consciência política do povo brasileiro. Nem todas as aspirações manifestadas pela população, entretanto, encontraram eco na Assembléia Constituinte Federal e nas Assembléias Constituintes Estaduais.

A década de 80 é reconhecida como um período rico para a politização da sociedade brasileira. Nela se buscou a luta pela redemocratização do país que, sem dúvida, passou pela rearticulação do movimento sindical, pela pluralização dos movimentos populares, pelo surgimento do Partido dos Trabalhadores em 1980, pela luta das diretas já, em 1984, e pelo processo de discussão e elaboração da Constituição em 85 e 87, promulgada em 1988.

Após a relevante experiência de mobilização popular pelas eleições diretas em 1984, o período da Assembléia Nacional Constituinte possibilitou a intensificação dos laços que já existiam no amplo e heterogêneo campo dos movimentos populares no Brasil⁶. Durante esse período os mais diversos movimentos procuraram se articular para respaldar projetos de lei para a formulação da nova Constituição.

No final de 1985, travou-se o primeiro grande debate em torno da escolha entre duas espécies de Assembléia Constituinte⁷. Olvidando ao apelo dos mais amplos segmentos da sociedade civil, que queriam uma Constituinte exclusiva, a maioria parlamentar seguiu a orientação do Governo e optou pelo Congresso constituinte, sendo essa a primeira derrota sofrida pela sociedade civil brasileira

Apesar da perda inicial, entenderam as forças populares, que não deveriam abandonar o movimento e suas bandeiras. Mesmo diante de um Congresso Constituinte, era preciso pressionar o máximo no sentido de obter o reconhecimento do direito de participação popular nos trabalhos de elaboração da nova Constituição. Através da participação e da pressão popular seria, de qualquer forma, possível alcançar alguns avanços (Silva, 2002:146).

O Regimento da Assembléia Nacional Constituinte acolheu o pedido do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte e admitiu a iniciativa de emendas populares. Por essa via, a população obtinha o direito a uma participação mais direta na elaboração constituinte.

O direito de apresentar emendas foi uma grande vitória alcançada pela pressão do povo. Nada menos que 122 emendas foram propostas. Essas emendas alcançaram o

total de 12.265.854 assinaturas. Não apenas as forças progressistas serviram-se do instrumento da iniciativa de emendas. Também as forças conservadoras patrocinaram emendas populares. Contudo, as emendas de origem realmente popular foram em numero muito mais expressivo e obtiveram um total de assinaturas muitíssimo maior.

O ritual das emendas populares repetiu-se nos Estados, por ocasião da discussão das Constituições Estaduais. Nessa oportunidade grandes temas populares foram novamente discutidos e particularizados no nível das unidades da Federação.

A pressão popular não se limitou às emendas. Segmentos organizados estiveram presentes nas galerias e nos corredores da Constituinte durante todo o período de funcionamento da Assembléia. Aí também não foi apenas o povo que fez pressão. As classes dominantes e os grupos privilegiados montaram esquemas formidáveis para acuar a Constituinte. A União Democrática Ruralista (UDR), por exemplo, mobilizou milhares de pessoas, inclusive jovens, para impedir que a Constituinte abrisse, no texto da Constituição, caminhos facilitadores da reforma agrária.

Além das emendas populares a população expressou suas opiniões por diversos canais, como através de sugestões apresentadas à Comissão Afonso Arinos e nas audiências públicas da Assembléia Constituinte, quando vários líderes puderam expressar a opinião dos segmentos sociais que representavam.

Através dos mais variados caminhos formais ou informais de que a sociedade civil brasileira lançou mão, com a criatividade que lhe é própria e com a força de sua esperança (abaixo-assinados, cartas e telegramas dirigidos à Assembléia Constituinte ou a determinados constituintes, atas de reuniões e debates remetidas a parlamentares, cartas de leitores publicadas em jornais etc.).

Paralelamente, no mesmo período, a questão urbana constituiu-se como um problema nacional, mesmo porque foi visualizada por uma verdadeira teia de movimentos populares que se articularam numa grande variedade de entidades por todo o país. Nesse contexto, situavam-se: movimentos populares de creches, mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, e outros. Embora constituindo um campo heterogêneo de reivindicações, eles possuíam em comum

a denúncia dos graves problemas da moradia. A luta pelo acesso à moradia e por condições dignas de vida na cidade são pontos marcantes desse processo.

A falta de moradia deixava, assim, de ser formulada apenas como uma expressão numérica dos índices governamentais, traduzida como déficit habitacional e ganhava novos contornos sociais. Os espaços da favela, dos loteamentos clandestinos, dos cortiços, dos bairros periféricos, tornados visíveis pelos movimentos, propunham uma nova leitura da questão urbana.

Não se tratava simplesmente de uma busca por uma urbanidade calcada na satisfação das necessidades de moradia, mas também pela incorporação desses lugares no espaço social/legal da cidade. Dessa maneira, buscou-se inscrever na legislação caminhos que viessem a reparar os resultados de uma urbanização absolutamente excludente, através de leis que modificassem a péssima distribuição da terra na cidade e apontassem para sua gestão democrática.

Na trilha das lutas por melhores condições de vida urbana, a participação popular dos movimentos de moradia, em suas diversas organizações, as ONG's e outras entidades ligadas aos direitos humanos vão construir uma maneira nova de lidar com a chamada questão urbana. Nessa perspectiva, pensar a cidade e articular sua compreensão no período de 1980-1988, apresentou-se como um dinâmico movimento de apreensão da questão urbana como um campo social de luta por direitos e de sua inscrição na Constituição.

Nesse caminho, visualizou-se a construção de uma nova perspectiva de compreensão do urbano que, transformando-se na tônica de uma gama expressiva de movimentos populares de moradia e cidadania então emergentes, propõe que o viver a cidade e na cidade constituem-se em experiências de reconhecimento de espaço, de alternativas de mudança, de práticas de formação de sujeitos políticos.

Dentro desse contexto, o Movimento Nacional pela reforma urbana foi criado, articulando uma grande variedade de sujeitos, ou que se organizavam em torno de carências vividas no espaço urbano, ou que tinham vinculação com essa temática, como é o caso das organizações não governamentais, sindicatos, entidades de pesquisa e técnicos

ligados a área do planejamento urbano. Esse movimento Transformou-se posteriormente, no Fórum Nacional de Reforma Urbana, espaço permanente de encontro desses sujeitos que, posteriormente, passou a exercer forte influência na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores.

O Movimento Nacional pela reforma Urbana foi o responsável pela apresentação de uma proposta de Emenda à Constituição, denominada Emenda popular de reforma Urbana, subscrita por mais de 150 mil pessoas em todo o Brasil.

A característica fundamental que trazia era a afirmação do “direito à cidade” a todos aqueles que nela vivem e suas teses principais eram: a) a necessidade de que as cidades cumprissem sua “função social”, garantindo justiça social e condições de vida dignas para todos no espaço urbano; b) a subordinação do direito à propriedade, às condições de necessidade social, admitindo, entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo no tempo, e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; c) a gestão democrática e participativa da cidade.

Nesse sentido, assumiu posição contrária à absoluta hegemonia exercida, até então, pela propriedade privada, aos vários processos de privatização dos equipamentos coletivos, dos serviços públicos e da infra-estrutura urbana; ao recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano, aos processos de especulação com a terra urbana e à falta de visibilidade, ou como se conclamou no século XXI, “transparência” nas políticas urbanas.

Como registra Silva (2002:147), o trajeto percorrido pela emenda da reforma urbana junto à Assembléia Constituinte foi “árduo e difícil”. Assim como ocorreu com outros temas, houve grande mobilização das forças conservadoras para garantir que seus interesses permanecessem intocados no processo de construção da nova Constituição. Em relação ao tema da reforma urbana, os empresários do setor imobiliário garantiram presença substantiva na configuração da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, na qual a emenda foi discutida.

Por outro lado, se o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) representava a articulação de diferentes segmentos para conferir força à “questão urbana” no contexto da Constituinte, há que se registrar que esse tema não tinha ainda, naquele momento, adquirido relevância suficiente para atrair a mobilização necessária de todos os setores existentes no interior das forças progressistas. Como consequência, a discussão desse assunto no âmbito da Subcomissão da questão Urbana e Transporte foi marcada por um caráter técnico e especializado, restringindo assim a possibilidade de que o debate fizesse aparecer na cena pública o jogo de interesse políticos em torno desse tema.

Como fruto dessa correlação de forças, a questão urbana aparece na Constituição de 1988 através de dois artigos. A emenda proposta não foi incorporada à Constituição na sua totalidade. Na realidade, o artigo incorporado ficou muito aquém disso. No entanto, pela primeira vez na história brasileira, estava presente na Constituição um capítulo específico destinado a tratar da política urbana que trazia como novidade a orientação para que as cidades cumprissem sua função social e promovessem o bem-estar de seus habitantes. Além disso, a Constituição também admitiu a necessidade da criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão da cidade e a abertura para que os cidadãos participassem na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais e das Constituições Estaduais.

O Direito à moradia, contudo, principal bandeira do MNRU, não foi elencado à categoria de direito fundamental, conforme o pretendido. Só no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, é que a moradia foi incluída no artigo 6º da CR/88, no rol dos direitos sociais, como fruto das reivindicações do agora já Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Em meio a muitos fracassos, entretanto, há conquistas a comemorar. No tocante à materialização jurídica do princípio da "função social da propriedade", por exemplo. Pois embora presente em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, o princípio da "função social", especialmente no tocante à propriedade urbana, somente encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988, que, no art. 182, § 2º, estabeleceu: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nos termos do que expressou Fernandes(1998:61):

O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Nessa linha, houve uma profunda modificação nas estruturas jurídicas vigentes, visto que o novel dispositivo, dentro do contexto em que foi inserido, retirou o caráter “absoluto” com que era vista a propriedade privada no Brasil.

Ademais, ainda que em termos nem sempre coincidentes com o que propunha a emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição de 1988, como se disse, marcou a introdução dessa temática na história constitucional brasileira. A chamada Lei Maior passou a tratar de "Direito Urbanístico" (art. 24, I⁸) além de exigir que a cidade cumprisse, outrossim, a sua função social. Para tanto, o texto constitucional elegeu o plano diretor municipal como paradigma dessa obrigação (o que não estava proposto na emenda popular), mas represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal.

Mas além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, as conquistas constitucionais pertinentes à questão urbana e à participação popular agiram como marco delimitador de fronteiras de poder. Isso porque a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida 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. Mas só produz esse efeito, só tem a

chamada “eficácia social”, se não for fruto de uma imposição do Poder Público, se estiver adequada à realidade social. E esse foi o caso do capítulo constitucional referente à política urbana. Embora não a contento, foi produto de um movimento de bases, foram normas jurídicas feitas “de baixo para cima”.

As maiores conquistas, porém, se deram no campo da democratização da gestão pública. Como frutos do momento histórico da “redemocratização” foram previstas formas de exercitar a democracia participativa, quais sejam, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e os sistemas de gestão democrática das políticas públicas, que visam garantir uma participação política vinculante dos cidadãos nos processos de decisão sobre assuntos de interesse local ou nacional.

No dizer de Saule Jr.(1997:48), a Constituição, com base no princípio da soberania popular, visando assegurar a participação do povo nas decisões, estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários níveis, tais como:

- a) gestão das cidades: a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos Municípios (art. 29, XII);
- b) educação – gestão democrática do ensino público (art. 206, VI);
- c) seguridade social – organização com caráter democrático e descentralização da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI);
- d) a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10);
- e) saúde: ações e serviços de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituem um sistema único que deve ser organizado com participação da comunidade (art. 198);
- f) assistência social: ações governamentais na área de assistência social, tendo como uma das diretrizes a participação da população, por meio de organizações

representativas,, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204);

- g) cultura: o Poder Público deve promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro com a colaboração da comunidade (parágrafo 1 do art. 216);
- h) meio ambiente: é dever do Poder Público e da coletividade defende-lo e preservá-lo pra as presentes e futuras gerações;
- i) criança e adolescente – o Estado deve promover programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente com a participação de entidades não-governamentais. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, e opressão (art. 227).

A previsão desses sistemas de gestão democrática tem a finalidade de conferir novos direitos aos cidadãos, de participar na formulação de legislações, através da iniciativa popular e audiências públicas, de fiscalizar as atividades dos governos, de promover a proteção ao meio ambiente, de participar da formulação e execução de políticas públicas através de canais institucionais como os conselhos da saúde, da criança e do adolescente, conselhos urbanísticos etc.

Houve uma mudança também no que tange a cultura política da sociedade civil brasileira. Se, até então, os movimentos e suas reivindicações tinham como foco central as denúncias sobre a ineficácia das políticas públicas, descaso e ineficiência, nos anos 80, a questão urbana tornava-se pública e articulada à nova intervenção que se construía pelos movimentos populares, agora também assumindo a responsabilidade pela tarefa de mudar os rumos da cidade, por uma participação política mais ativa, e mais importante: pela formulação de projetos e propostas para o ordenamento das cidades e da vida urbana.

A formulação da bandeira de luta por reforma urbana apresentada em 1987, quando da articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, destacaria a

proposição do direito à cidade. Sem dúvida, os movimentos populares articulavam um conjunto interessante de perspectivas e expectativas, demarcando assim uma centralidade de propostas que se moldaram, no período, em torno da chamada democratização do acesso à moradia.

A vitória nas eleições municipais de 1988 e 1992 de coalizões políticas populares em algumas das mais importantes cidades do país fortaleceu na sociedade brasileira a proposta da reforma urbana. Seus princípios tornaram-se referência nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana no Brasil. No campo dos movimentos sociais foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que agrupa várias entidades representativas de segmentos em luta, organizações não-governamentais e órgãos de pesquisa.

Assim, a democracia não foi revelada pela oportunidade de participar daquele momento político, mas sim por outras disputas concretas, que se encaminhavam em torno da construção da cidadania, bem como por outras lutas por direitos, dentre os quais estavam os transportes, os equipamentos urbanos, a reformulação da função social da propriedade, a gestão democrática das cidades, e muitas outras concepções formuladas a partir de então.

2.4 O PLANEJAMENTO URBANO COMO POLÍTICA SOCIAL: ORIGEM E TRAJETÓRIA DOS PLANOS DIRETORES

Como visto acima, a historiografia nacional denota um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço e subordina os direitos políticos, os direitos individuais e a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica.

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas urbanas. Trata-se de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de

emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

O Estado, portanto, integrado a essa lógica, institucionaliza um instrumento importante que é o planejamento com o objetivo de “[...] ordenar e embelezar as cidades segundo critérios funcionais e de estratificação social do espaço [...]”. Surge nesse contexto o I Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro já no final da década de 20 e início dos anos 30. Logo depois, São Paulo e Recife seguiram o mesmo exemplo (Abreu, 1987:07).

O primeiro Plano Diretor, também conhecido como Plano Agache, segundo conta Villaça (Teixeira,2006), trouxe a idéia de plano diretor para o Brasil. Na época, vicejava em nível mundial a ideologia da tecnocracia⁹, razão pela qual toda a elite intelectual, os arquitetos e urbanistas, ficaram seduzidos pelo Agache:

É essa elite que vai plantar a ideologia da tecnocracia e que vais sustentar a concepção de plano diretor ao longo das décadas. Mas é algo que não tem nada a ver com problemas reais, pois trata-se de uma classe que fica elucubrando teorias e especulando sobre os problemas urbanos. Fica ensinando e ruminando em cima disso, enquanto isso os problemas urbanos e sociais vão se agravando, ali do lado, em paralelo, sem ter nada a ver com essas elucubrações. Então eu chego à conclusão de que o plano diretor é fruto da ideologia dominante e sua finalidade é esconder os problemas urbanos, ao invés de resolvê-los.

É interessante que a idéia desse tipo de planejamento tome vulto pela primeira vez no período ditatorial de Vargas e é fortalecida novamente no período pós-64, quando várias prefeituras fazem os seus PDs. O período da coalizão civil-militar reforçou ainda mais a racionalidade econômica através do uso de mecanismos de controle do uso e ocupação do solo acrescidos da centralização política e administrativa.

Já nesse segundo período o discurso predominante via as cidades como “doentes” e os PDs como necessários para determinar pequenas cirurgias com o

objetivo de restaurá-las (Ribeiro,1990:10). Para isso, seria necessário ordenar o crescimento das cidades, o controle do uso e ocupação do solo, orientar investimentos públicos e privados e promover o desenvolvimento urbano, controlando influências locais.

Fica claro que nesse período não se leva em conta que as cidades são produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais.

Na década de 80, o discurso predominante afirmava que as cidades precisavam de ordem, e de um poder público competente que termine com o “caos” e realize o desenvolvimento urbano. Esse modo de ver a cidade, contudo, encontrava-se impregnado de interesses capitalistas de mercantilizar a cidade e o Estado que, tradicionalmente, apoiaram esses interesses através de políticas, controles e mecanismos reguladores e discriminatórios. Um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica.

Essa dinâmica, apesar de ter sido constituída a partir de contínuas disputas entre setores dominantes (antigas oligarquias rurais, modernas elites industriais, produção imobiliárias, interesses especulativos, setores financeiros), entre estes, e os movimentos sociais e o Estado com todos esses setores, teve como lógica predominante a distribuição dos serviços e equipamentos urbanos segundo o “lugar sócio-econômico e o lugar geográfico”, isto é, o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade ou de retorno do capital investido. Esse modelo excludente deu origem à imensa segregação existente nas cidades de nosso país.

Na Constituinte a lógica da “Ordem e do Controle” ainda era predominante, porém foi questionado pelas emendas populares e pelos parlamentares progressistas que, entre outras propostas, reivindicavam dois elementos de extrema importância: a função social da propriedade e a participação da sociedade civil na gestão.

Nessa análise, fica claro que ao longo da sua existência os Planos Diretores (PDs) ou Plano Diretores Urbanos (PDUs) não conseguiram reduzir os grandes problemas urbanos das cidades onde foram elaborados, mas contribuíram para aumentar

a segregação e a formação de contingentes populacionais fora da legalidade instituída em todas as cidades brasileiras.

Com isso, como se pôde explicar a volta, agora obrigatória, pela nova Constituição Brasileira, do Plano Diretor nas cidades acima de 20.000,00 habitantes?

O texto constitucional tentou conciliar os interesses dos setores populares subordinando-os ao plano Diretor. De certa forma, os movimentos populares estavam cobertos de razão quando diziam que o PD não foi uma conquista popular. Porém, por outro lado, o Plano Diretor é hoje um instrumento constitucional revestido com outra roupagem, com novas características, a partir desses dois elementos conquistados pelos setores populares.

Esse resultado colocou um desafio para a sociedade civil, no sentido de tornar público e se apropriar dessa nova configuração do PD e transformá-lo num instrumento que possa desafiar o pensamento predominante.

Coube aos setores progressistas da sociedade civil reverter conjunturas específicas nas localidades que contratam firmas específicas (consultorias) para realizar planos diretores com enfoque tradicional e sem a menor preocupação com a realidade local.

Reverter significa iniciar um processo de generalização das lutas específicas dos movimentos, compor alianças, discutir e questionar os técnicos de dentro e de fora das prefeituras, lutar por aberturas de instâncias públicas, onde possa ocorrer o diálogo e/ou enfrentamentos contínuos com o poder executivo, legislativo e com outros setores empresariais para que ocorra um pacto territorial entre todos esses setores.

Como um dos objetivos da política urbana é garantir que a propriedade atenda a sua função social, o PDU, como instrumento básico dessa política, tem atribuição constitucional para disciplinar essa matéria, isto é, cabe às normas do Plano Diretor estabelecer os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito de propriedade urbana.

Ora, é fácil perceber que a ordenação da cidade através de normas urbanísticas é assunto predominantemente local e tal idéia reforça-se ainda mais diante da explicitação da natureza do PDU, verdadeiro instrumento de planejamento estratégico do próprio Município que, aplicado por sua legislação correlata – Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo¹⁰, Código de Obras¹¹ e Código de Posturas¹² - deve conter diretrizes das mais diversas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais, como emprego, habitação e serviços, passando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural e cultural, até aquelas que digam respeito ao perfil econômico do Município, entre outras.

Estabelece normas sobre o uso e ocupação do território da cidade, regula os instrumentos de atuação do Poder Público (instrumentos de política urbana) e as atividades urbanísticas que devem ser respeitadas pela coletividade. Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às sanções aplicáveis pelo Poder Público pelo descumprimento do PDU.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para que o Município possa aplicar de forma sucessiva o parcelamento ou edificação compulsória, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana nos termos do § 4º do art. 182 da CR¹³.

Tem também a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, para a aplicação, nestas áreas, dos instrumentos de política urbana.

Por interferir intensamente na cidade e na vida dos cidadãos, o PDU deve ser um pacto entre todos os moradores. As normas precisam ser cuidadosamente planejadas e discutidas com toda a comunidade: governo, iniciativa privada, a sociedade organizada (associações de bairro, movimentos sociais, entidades de classe) e moradores em geral.

O Plano Diretor é apenas um instrumento que, se articulado a outros e renovado o seu conteúdo poderá auxiliar o processo pela reforma urbana e também ser um meio para setores populares e progressistas iniciem um processo de análise global da cidade e participarem efetivamente da sua gestão, produzindo no processo de negociação novas

políticas públicas que respondam aos interesses dos cidadãos que reivindicam justiça social e democratização da cidade (Ribeiro, 1990:11).

Afinal, a construção de cidades melhores é paralela e dependente da árdua e interminada tarefa de construção do cidadão brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, M. **Evolução urbana do Rio**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. p. 7.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

DOIMO, A. M. **A vez e voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós/70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS, 1995.

_____. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**. Petrópolis; Vozes, 1984.

FERRARO, A. R.; RIBEIRO, M. **Movimentos sociais**: revolução e reação. Pelotas: EDUCAT, 1999.

FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998

GOHN, M. G. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997

NEDER, R. T. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 2002. p. 1-8

REIS, D. A. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: REIS, D. A.; RIDENTI, M. M.; SÁ, R. P. (Org.). **O golpe e a ditadura militar quarenta anos depois (1964-2004)**. São Paulo: EDUSC, 2004, p. 29-52.

RIBEIRO, A. C. T. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, G. (Org.). **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), 1990.

SAULE JUNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: Um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-301

SILVA, V. R. (Org.) *Conselhos municipais e poder local*. Pelotas: Educat, 1998.

TEIXEIRA, D. M. Entrevista com Flávio Villaça. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/entrevista/villaca/villaca.asp>>. Acesso em: 20 maio 2006.

¹ Dentre eles Valladares (1988), FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998; SAULE JUNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 1997.

² estimado, em 1998, em mais de 10 milhões de unidades segundo levantamentos realizados pelo Instituto *Polis*. Segundo relatório do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do ano de 1997, as tentativas de dimensionar o acréscimo necessário ao atual estoque de domicílios com vistas a superar o déficit de habitações têm resultado em números que vão desde 4 milhões até 20 milhões de unidades, conforme a amplitude do critério adotado.

³ O Peleguismo é um fenômeno inerente à estrutura sindical corporativa, uma vez que a existência das entidades sindicais depende fundamentalmente da ação estatal. Os pelegos eram agentes do Ministério do Trabalho disfarçados nos sindicatos, ou sindicalistas traidores.

⁴ Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, instituição do governo dos Estados Unidos responsável, em tese, pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo. Na visão do movimento estudantil da época, os acordos MEC/USAID eram imposições

do imperialismo norte-americano para a educação brasileira, que dentre outras coisas visavam restringir a autonomia das universidades.

⁵ O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, ou seja, fundamenta-se no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva do povo na coisa pública, e se submete ao império da lei, à divisão de poderes, e à garantia dos direitos individuais (SILVA, De P. **Vocabulário jurídico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994).

⁶ Nos referimos às Comunidades Eclesiais de base da Igreja católica, aos Sindicatos, aos setores da esquerda e da academia que estabeleceram, desde os anos 70, algum tipo de relação de reciprocidade (DOIMO, 1995).

⁷ A Assembléia Constituinte autônoma seria eleita, exclusivamente, para fazer a Constituição, dissolvendo-se em seguida à promulgação desta. Já a Constituinte congressual seria aquela que resultaria de uma Câmara e de um Senado que se instalariam, inicialmente para fazer a Constituição (como Assembléia Constituinte) e, terminado esse encargo, continuariam como Câmara e Senado, cumprindo os cidadãos eleitos o mandato de deputado ou senador, em seguida ao mandato constituinte (BONAVIDES, P. **Direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998).

⁸ Art. 24 – Compete à União, aos estados e ao Distrito federal legislar concorrentemente sobre: I direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico** (n.n.) (BRASIL, 2004).

⁹ Sobre o problema urbano como ideologia e instituição (LEFEBVRE, H. **La revolucion urbana**. 4. ed. Madrid: Aliança Editorial, 1983).

¹⁰ BRASIL. Senado Federal. Lei n.º 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.

¹¹ VITÓRIA (ES). Código de edificações. Lei n. 4. 821/98. Institui o Código de Edificações do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2005

¹² VITÓRIA (ES).Código de posturas. Lei nº 6.080/2003. Institui o código de posturas e de atividades urbanas do município de Vitória. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

¹³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 2004).