

A QUESTÃO URBANA: TÍMIDA INSERSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ⁽¹⁾

Aldo Paniavini ⁽²⁾

Luiza Naomi Iwakami ⁽³⁾

Introdução:

No dia 5 de outubro de 1988, o Congresso Nacional do Brasil, Promulgava, em clima de alegria cívica, a Constituição aprovada pela Assembléia Nacional Constituinte (ANC) na madrugada do dia 2 de setembro. Coroava-se, assim, em pouco mais do ano e médio de esforços, uma tarefa que havia mobilizado milhões de brasileiros, em memoráveis campanhas cívicas que permearam a vida nacional desde o início da década.

Pode-se afirmar, igualmente, que nova Constituição se imporá a todos, encerrando um período de governo autoritários, que perdurou quase um quarto do século. Com isto, é virada uma página de nossa História em que as franquias democráticas foram suprimidas por atos institucionais amparados por uma Constituição outorgada por uma Junta Militar, em 1969. Esta Constituição, também ampliou o Centralismo da União, sobretudo alargando os poderes do presidente da República e do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo e do Judiciário.

A carta Magna de 1988, por tanto, vem restabelecer o que se perdeu em cidadania, em liberdades individuais, com a instauração do regime de 1964. Neste sentido, produziu-se uma Lei Maior que avançou se abre avenidas para o cidadão brasileiro em direção do regime de 1964. Neste sentido, produziu-se uma Lei Maior que avançou e abre avenidas para o cidadão brasileiro em direção o conquistas pelas quais por mais de vinte anos.

Embora nos caiba, neste artigo, analisar a questão urbana na Constituinte, é difícil deixar de considerar alguns aspectos não propriamente urbanos, mas eles vinculados de alguma maneira. Assim, poder-se-ia considerar inumeráveis questões que, de forma direta ou indireta, afetarão a vida do urbanita brasileiro, pois urbano é o maior contingente da população nacional. Tecnicamente, nossa análise poderia ficar adstrita ao Capítulo II e seus Artigos 182 e 183, pois é neste ponto que se encontra a “política urbana”. Contudo, como veremos, há questões de interesse urbano permeando outros Títulos e Capítulos da Carta. Dada a restrição de espaço, haveremos de tocar apenas nos apenas nos pontos mais importantes, a nosso juízo, ressaltando os abanicos.

Uma outra ressalva é de todo procedente, quando se constata que esta foi a Lei possível, dentro dos parâmetros e do processo em que o País está inserido.

¹ Trabalho apresentado no II Encontro de Geógrafos da América Latina, Montevideo, 27 a 31 de março de 1989.

² Pofesor da UnB e Coordenador Peral do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais/CEAM. Brasília, Brasil.

³ Mestre em urbanismo e Coordenadora Executiva do Núcleo de Estudos Ürbaos e Regionais/CEAM, Brasília, Brasil.

Ganharam as forças mais articuladas e, neste sentido, não há como não reconhecer que foi produzida sob ventos tão democráticos como nunca haviam soprado no Brasil.

Nossa contribuição resulta de uma posição privilegiada, muito próxima ao Congresso Nacional. Uma vez que o progredir da Constituição foi seguido tão proximamente, em debates promovidos na UnB tanto pelo CEAC, como pelo Decanato de Extensão, como pelo NEUR é nosso intento traçar uma breve retrospectiva do que se produziu a respeito da questão, urbano no interior da UnB e fora dela, consolidando referências úteis ao leitor interessado.

Assim, este trabalho inclui, inicialmente, um sumário do que foi produzindo: na unidade subsequente trataremos de dar nossa interpretação dos avanços e/ou frustrações encontradas ao longo da Constituição, ressaltando, sobretudo, o que de concreto permeia a Nova Lei. Sendo analítica, esta unidade não deixará de perpassar possíveis lacunas ou mesmo “sutilezas excludentes”, as quais, o evidente, denotam claras frustrações das demandas populares. Como fecho, incluímos algumas considerações conclusivas.

1.- A questão urbana na Constituintes: a produção de acompanhamento

Como afirmamos, anteriormente, estando a cerca de cinco quilômetros do edifício do Congresso Nacional, a UnB tem acesso privilegiado às ações da ANC, às suas repercussões e aos próprios atores, os Constituintes. Por este motivo, o acompanhamento mais volumosos e mais penetrantes dos trabalhos da ANC acabou sendo canalizado para os Cadernos do CEAC/UnB e/ou debatido em diversos seminários no interior de atividades de extensão e nos núcleos temáticos, especialmente no NEUR/UnB.

Das referidas publicações destacamos os trabalhos de Panza e Barbosa (s/d), ambos acolhidos nos Cadernos CEAC/UnB, respectivamente, números 1 e 2. Basicamente, as autoras analisam a questão urbana contida no Anteprojeto da Subcomissão, no relatório final do relator Severo Gómez e no Anteprojeto da Comissão, enviado para a Comissão de Sistematização. São analisados criticamente artigo por artigo, de forma comparada, Numa antevisto das implicações que seus conteúdos poderiam acarretar e em face às demandas populares.

Cotejando os artigos conforme suas origens, dos lobbies empresários ou dos movimentos populares, as autoras antecipam uma avaliação: “O que está em jogo, é o extremo confronto entre os interesses empresariais e as necessidades de abrigo, serviços, serviços públicos, abastecimento e transporte da maioria das populações urbanas” (Panza e Barbosa, s/d: 74). Embora sintético, o trabalho em questão soube avaliar a direção e o encaminhamento da “reforma urbana” (como se verá adiante).

O trabalho de Santos de Barbosa (s/d), aborda os “abanicos e retrocessos no âmbito da problemática e na Comissão de Sistematização”. Organizado para abranger as questões mais polêmicas, o artigo analisa pontos fundamentais: as reivindicações e os conflitos na questão urbana na Constituinte; o tratamento

dado à questão metropolitana; uma avaliação da questão tributária municipal e, por fim, como ficou abrigada a problemática urbana no âmbito do projeto do relator (e como desposta às demandas populares).

Trata-se de trabalho de amplo conteúdo, não se restringindo ao exame detalhista do texto, vai além, projetando luz sobre os bastidores e a ambiência das articulações políticas. Isto leva ao entendimento da ação dos lobbies do estamento econômico e dos grupos de pressão de um modelo geral. Por outro lado, tanto na questão metropolitana, quanto na da esfera tributária municipal, as autoras remetem à legislação ordinária anterior e às constituições passadas. As autoras introduzem, também, comentários críticos esclarecedores dos embates e de como certos dispositivos obstaculizarão a gestão democrática da cidade (quando prevêm o predomínio das forças mantenedoras do status quo).

Além de trabalhos publicados, é interessante reportar aqueles que exercitamos intenso acompanhamento dos trabalhos da ANC, produzindo avaliações abrangentes, contudo inéditas. Nesta categoria estão os artigos de Quinto, Iwakami e Campos (1987), de Quinto Júnior e Iwakami (1988) e o de Barbosa (s/d).

Tratando do “caos urbano” e das diversas formas pelo qual é visto pelos segmentos mais atuantes na ANC, Quinto, Iwakami e Campos os Discursos proferidos, sobretudo na fase preliminar da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. Assim, transcrevem o “discurso do setor empresarial”, por seu porta-voz na ANC, o deputado Luiz Roberto Ponte, cuja visão do urbano é a de “setores vinculados à contribuição de habitações”. Por isto, dentro de Subcomissão, o relatório final (conservador) teve apenas 3 (dos 14) votos contrários. A Subcomissão, com onze votos, dispensava lobby para remeter, por exemplo, o problema habitacional para a “economia de mercado”... O discurso do Estado, captado pelos autores, remete para a “gestão urbana”, pois os convidados pela Subcomissão pertenciam aos órgãos institucionais do Estado.

Em uma síntese deste discurso, a “gestão da cidade não se refere a uma participação e controle da população e controle da população, mas uma forma para que o Estado possa ter poderes para administrar e racionalizar os vários grupos de interesse”. Quando da “falta dos movimentos populares”, segundo os autores, a Subcomissão já se encontrava esvaziada: poucos ficaram para ouvir a defesa da proposta de emenda popular, cujo discurso dá ênfase à questão da terra. Com as transcrições de trechos dos três discursos na Subcomissão, os autores permitem que se penetre no “clima” reinante na ANC, na fase antecedente à Comissão de Sistematização, ao mesmo tempo em que concluem, de forma crítica, que “a ideia que cada setor faz sobre o que pensa outros setores faz sobre o que pensa ou outro setor (acerca da Questão Urbana) nem sempre tem rebatimento na realidade” (Quinto, Iwakami e Campos, 1987).

Em artigo, versando sobre “coyunturas e lacunas” sobre a reforma urbana na ANC, Quinto Júnior e Iwakami (1988), tratam dos percalços para reforma

urbana, em razão da coyuntura/político administrativa e das trajetórias percorridas nos arredores e no interior das discussões sobre a questão na ANC. Avaliando os diversos acompanhamentos e os trabalhos produzidos (a partir de agosto de 1987), os autores observam como os abanicos quanto à reforma urbana eram precários, em relação ao que era demandado pelos segmentos populares. Arrolam as propostas sobre plano “diretor, usucapido urbano imposto progressivo Para área não utilizada e iniciativa popular”, penetrando de forma crítica sobre os possíveis resultados a serem alcançados em direção “à questão democrática da cidade”. Terminam por mostrar como o debate se canaliza para a questão do uso da terra, escapando de problemáticas urbanas mais abrangentes.

Em artigo, inédito, Barbosa (s/d) registra sua visão da reforma urbana na Constituinte. Nele explicita os antecedentes, em que prepassa alguns dispositivos legais e interpreta o “ambiente” político recente, no qual se deu a produção destas leis. A seguir, trata a Constituinte como “a grande esperança”, mas que, por ironia, a “Questão Urbana” não chegou a empolgar, pois, a Subcomissão foi organizada com apenas 14 membros (“a mero de todas”) e para cujos embates não houve mobilização à altura por parte dos segmentos populares. Trata também do poder articulado e organizado dos lobbies, que, no interior da Subcomissão, teve forças para manter “a preservação da economia do mercado no país e o direto à propriedade. Analisa documento do grupo de expressão empresarial em que as linhas mestras de seus interesses e de sua visão urbana ficam bem demarcadas e explícitas.

A autora prepassa, etevendo, os “rumos da reforma urbana” na ANC, quando transcreve o “Anteprojeto aprovado pela Subcomissão” e uma emenda ao mesmo; transcreve também o Anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica, com a capítulo referente à questão urbana. Arremata, salientando a manutenção de privilégios para os setores empresariais, no interior dos positivos aprovados, chamando atenção para os movimentos populares do sentido de que revisem suas estratégias de ação e, por fim, recomendando aos partidos políticos para que assumam uma plataforma em relação à questão urbana.

É interessante remeter o leitor para outros importantes trabalhos sobre a questão em que aparecem: Em Espaço e Debate N° 19, revista publicada pelo NERU, ou em A Cidade na Constituinte, também editado pelo NERU em 1986. Em maio de 1987, o IPEA/CENDEC patrocinaram um Workshop sobre “A questão Urbana e Regional na Constituinte”, no qual se destaca a contribuição de Cândido Malta, a respeito dos “Aspectos Institucionais” da questão urbana. Em fins de 1987, Vera Lúcia França e Leite apresentou ao Mestrado em Planejamento Urbano da UnB a dissertação “A legislação federal para o desenvolvimento urbano: uma análise crítica do Prometo de Lei 775/83”. Tratando das relações ao PL 775/83, a autora dedica grande parte do Capítulo IV à interface do referido PL com a “questão urbana na ANC”.

De nossa parte, avaliamos que, quando se trata de fazer uma retrospectiva dos vários momentos em que houve debate sobre a questão urbana na Constituinte, pode se perceber que, excluindo o período em que funcionou a

Subcomissão da Questão Urbana e Transportes, durante o mês de abril e maio de 1987, poucas foram as oportunidades que a questão foi pro fundada.

Desde o início dos trabalhos da Constituinte, a composição da Subcomissão em questão já indicativa e existência de um interesse reduzido por parte da maioria dos constituintes. Os partidos que manifestaram defesa dos interesses dos trabalhadores e a luta pela justiça social –particularmente PT, PDT, PC, do B, não estiveram representados, a não ser por um deputado do PDT. Em uma Subcomissão de 14 membros apenas, 5 destes estavam vinculados ao setor imobiliário, e apenas 3 se apresentaram como interessados no conjunto da questão urbana, justamente aqueles que haviam passado pro experiências como prefeitos ou com aspirações para tal (senador Dirceu Carneiro – presidente da Subcomissão, PMDB/SC; deputada Myriam Portela, PDS/PI). Esta retrospectiva da Subcomissão se mostra importante, na medida em que foi possível verificar ao longo dos trabalhos da ANC que grande parte das aprovações finais produtos da elaboração realizada e articulada na própria Subcomissão.

A atuação organizada do lobby da construção civil se fez presente desde o início. É sintomático que tivesse ocorrido, justamente em abril de 1987, um Encontro Nacional da Indústria da Construção em Brasília, quando, além do documento que foi produzido para a apresentação como proposta á Constituinte, houve decisão por tal atuação organizada deste lobby.

Desta maneira, não é difícil supor que a articulação dos interesses do setor da construção civil tenha sido determinante não apenas 1º relatório aprovado (o da Subcomissão) mas também nos momentos posteriores, quando da votação do texto da ordem Econômica, como na da Sistematização, até cegar finalmente á Carta Constitucional.

Embora a questão urbana se constitua em um complexo conjunto da problemas, dos mais importantes para a ávida de milhões de habitantes, ainda se encontra bastante distanciada dos movimentos populares a mesmo da população urbana em geral. Pouco foi considerado a respeito dos direitos que, em princípio, todo cidadão deveria possuir no uso e apropriação da cidade. Desta maneira, mesmo com a articulação que chegou a se formar justamente no período do funcionamento da Subcomissão, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana obteve, na realidade, pouca interferência em nível da ANC.

Embora esta articulação tivesse elaborado propostas bastante abrangentes, colocando os interesses sociais com grande ênfase e qualidade, e ainda ter se mobilizado para a coleta de 130 mil assinaturas para amenda popular pela reforma urbana, pode-se afirmar que as propostas contidas em tal amenda praticamente se viram fragmentadas e pouco consideradas e pouco consideradas, quando não ausentes no texto final.

Os trabalhos na Constituintes de desenrolam, por tanto, praticamente sem obstáculos aos interesses dos setores da construção civil, mantendo o restante (no que diz respeito ao conjunto da cidade) praticamente na mesma condição. As emendas apresentadas por outros constituintes tiveram pouca ressonância

quando se tratava de propostas mais abrangentes (tal foi a emenda do senador Direceu Carneiro, após o relatório da Subcomissão, com apenas 3 votos, o uma apresentação de propostas sobre a reforma urbana foram desconsideradas pelos constituintes, haja visto o reduzido comparecimento, que esvaziou a Subcomissão inúmeras vezes.

Em razão dos limites deste trabalho, é escusado alongar a revisão da literatura existente e do acompanhamento. Preferimos, a seguir, introduzir nossa avaliação do produto final da ANC, quanto à questão urbana.

2. A questão urbana: tímida inserção na Constituição de 1988.

Como explicamos na seção anterior, não poderia esperar grandes abanicos da questão urbana na ANC. Além disto, a Lei Maior acabou por conter a “política urbana” em exatos dois artigos (os de Nº 182 e 183 e seus parágrafos), algo tímido e extremadamente conciso se for considerada a problemática urbana e a própria urbanização brasileira.

Contudo, há questões urbanas permeando diversos outros títulos, fora, por tanto, do Título VII –“Da Ordem Econômica e Financeira”, onde, no Capítulo II, foi comprimida a “Política Urbana”. Por isto, faremos uma espécie de “garimpagem” para examinar o que de mais importante surge na nova Constituição, em termos de implicações para o fato urbano.

É evidente, todavia, que a Carta Magna não privilegiou todas as disposições a que se referia a “Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição”, a qual, em cinco amplos capítulos dava um tratamento mais abrangente à “Questão Urbana”. De fato, na Emenda Popular estipulava-se dos “Diretos Urbanos”, da “Propriedade Imobiliária Urbana”, da “Política Habitacional”, do “Transporte e Serviços Públicos” da “Gestão Democrática da Cidade”, em um total de 23 artigos e parágrafos, os quais, se incluídos no Anteprojeto de Constituição, agasalhariam o que de premente pressiona o cotidiano do cidadão urbano (e de modo geral qualquer brasileiro o rurícola inclusive).

Na análise que se fará do texto constitucional, ficará na tinte que as cinco grandes unidades da Emenda Popular receberam, quando receberam, um abrigo superficial (parcial e insuficiente, por tanto).

Desde o preâmbulo, passando pelos Princípios Fundamentais e pelos Diretos e Garantias Fundamentais, pode-se notar estipulações amplas como: a “cidadania”, a “dignidade da Pessoa humana”, os “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, a “livre manifestação do pensamento”, e “diretos sociais” (como “salário mínimo”, “jornada máxima de seis horas”, que tanta polêmica gerou na ANC), “licenças à gestante e á partenidade”, “aposentadoria”, etc. Dir-se-à que são diretos e garantias de profundo significado para trabalhadores e habitantes urbanos em geral; isto, ninguém contestará, e muito já se escreveu o tanto que a ANC avançou quanto aos diretos sociais.

Más, ninguém contestará que são estipulações tão amplas que requererão Leis Complementares para se fazerem mais claras e mesmo para vigir em sua

plenitude. Algumas de estas garantias, por tanto, terão maior concretude dentro de algum tempo; outras, vigorarão imediatamente e por elas enseja toda a Nação.

Um exemplo de matéria suscetível a uma deponga para entrar em vigência á a do direto “urbanístico”, uma novidade de competência dada à “União, aos Estados e ao Distrito Federal”, que, por evidente intenção da ANC, foi remetido para uma competente legislação posterior, já que, ás três esferas político-administrativas citadas, se confere pode de legislar “concorrentemente”, em matéria “urbanística”.

Uma estipulação de matéria urbana que terá efeitos imediatos, isto é, quando os Estados adaptarem suas constituições à Carta Magna, diz respeito à instituição, pelos Estados, de “Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões”, visando organizar, planejar, planejar e executar “funções públicas de interesse comum. No que tange às questões urbanas, este è um típico exemplo da vontade nacional de descentralizar e democratizar a gestão da cidade, a partir de bases mais concretas, mais próximas do cidadão que conhece seus problemas e os problemas e os poderá solucionar com maior agilidade.

A questão metropolitana, é interessante salientar, sempre recebeu tratamento centralizado da União, e sobre ela os Estados não legislavam. Acredita-se, por tanto, que na vigência da nova Carta, a gestão metropolitana e correlatos (aglomerados e microrregiões), estará mais próxima dos governantes estaduais e sobre eles recairá de democratizar suas decisões. Um passo adiante, evidentemente.

Embora a questão da descentralização esteja sendo tratada em outros artigos deste Caderno CEAC/AnB, presumimos ser pertinentes salientar três questões com profundas repercussões sobre o urbano, contidas no Capítulo IV, “Dos municípios”; a) a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros” (grifo nosso), embora com uma elevada taxa de participação de, “pelo menos, cinco por cento do eleitorado”; b) as punibilidades abertas de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e c) a competência dada aos Municípios de, entre outras, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Novamente, ao nível da descentralização, um enorme avanço no sentido de democratizar, pondo as competências mais próximas do cidadão comum, sem que um remoto município fique na dependência dos “planejadores urbanos” bem situados na Explanada dos Mistérios, em Brasília.

A “questão urbana”, ao menos para os que a querem tratar multidisciplinariamente, esta profundamente vinculada com a “questão regional”. Todavia, a ANC, ao estipular a respeito “Das Regiões” (no capítulo “Da Administração Pública”), tal vez tenha introduzindo um complicador para a descentralização da gestão ao nível dos Estados e municípios, antes referida. “E que, com o Artigo 43, solitário, porém incisivo, foram conferidos à União poderes para “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconómicos e

social”, visando seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, com um revigoramento dos “organismos regionais”, “planos regionais”, integrantes de “planos nacionais de desenvolvimentos econômico e social”, de notório clientelismo federal, por seus “incentivos regionais”, juros favorecidos” e “isenções, reduções e deferimento (adiamento) temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas” –uma volta às práticas paternalistas do centralismo autoritário, cuja falência cristalina, ao menos até as disposições a cima referidas.

Assim, algumas conquistas ao nível da descentralização parecem periclitarem frente ao retorno de práticas que minam os legítimos anseios regionais, práticas estas que tentam reanimar o assistencialismo tecnoburocrático que se tenta sepultar com uma Carta descentralizadora das decisões e dos recursos socialmente acumulados.

Embora a “Política Urbana” esteja capitulada no Título II (da Ordem Econômica e Financeira) é necessário ressaltar que, antecedentemente, a ANC atribuiu à União competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação saneamento básico e transportes urbanos” (Art. 21,XX). Isto parece conflitar com o que é estabelecido N° Art. 182, quando “a política de desenvolvimento urbano” será “executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei”, o que, tal vez dificultará a já referida (e almejada) gestão urbana democraticamente conduzida. Por outro lado, a “função social” da propriedade urbana acabou sendo envolvida por um artifício com ranço neopositivista, de passado tecnoburocrático: o “plano diretor”. Assim, reza o § 2° Art. 182 que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade (grifo nosso) expressas no plano diretor”. Ora o “plano diretor” foi de notória ineficiência na gestão democrática da cidade, servindo mais-a uma indústria de consultorias de malfadada história, em meado da década de 60. Este dispositivo, por tanto, não só não faz avançar, mas recua às práticas sobejamente criticadas por urbanistas, arquitetos os geógrafos, por não resolver os problemas sociais apenas com “a ordenação da cidade” (atuando sobre o físico espacial). Assim, as cidades com “mais de 20 000 habitantes terão seus “planos diretores”, como “instrumentos básicos de política urbana”“.

Outro artifício refere-se às desapropriações de imóveis urbanos, que de agora em diante só “serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”. Não haverá municipalidade capaz de desapropriar nestas bases: as administrações urbanas encontraram-se endividadas, não podendo, por isto, dispor previamente de recursos para uma “justa” indenização, visando desapropriar imóveis urbanos para executar obras de interesses coletivas. Este dispositivo consagra o instituto da “propriedade privada” se sobrepondo ao bem coletivo, embora haja uma referência explícita à função social, por exemplo, da terra urbana.

Alem disto, o instrumento para que a cidade coaja um “proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ao não-utilizado” no sentido de “seu adequado aproveitamento”, e bastante inócuo, por quanto os atos do Poder

Público municipal devem passar, sucessivamente, por: 1º “parcelamento ou edificação compulsória”; 2º “imposto progressivo no tempo”; 3º “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública” etc., em depongas que impossibilitarão medidas do gênero, com início em fim uma mesma administração municipal. Neste aspecto, não se avançou.

Avançou-se, entretanto, no dispositivo que trata do usucapido de terra particular: quem tiver como sua área urbana de até 250 m², “por cinco anos”, ininterruptamente e sem oposição, com uso residencial, “adquirir-lhe-á o domínio”, não podendo, todavia, ser “proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Em dois parágrafos é estipulada a forma para se obter este domínio; 3º parágrafo, no em tanto, a ANC resolveu atravancar os abanicos sobre terras públicas (os grandes abrigos dos favelados), estipulando que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapido” –verdadeira pá de cal sobre milhões de desvalidos da sorte, que “invadiram” terrenos desocupados pertencentes aos Estados, à União e aos municípios na esperança de um dia serem proprietários urbanos” nos moldes que vigoram para os que têm possibilidades, sob o capitalismo vigente.

CONCLUSÃO

Em conclusão, como foi mencionada anteriormente, a dificuldade para se conquistar espaço para propostas acerca da questão urbana se mostrou afetiva ao longo de todo o processo constituinte.

A leitura do texto final aprovado, Da Policia Urbana, nos remete a lagunas reflexões quanto aos abanicos efetivamente obtidos e às lacunas ainda não preenchidas. Deste ponto de vista, é importante apontarmos o questionamento quanto a possibilidade de participação da população na condução dos rumos e medidas relativas ao acesso democrático à cidade. Embora o artigo referente à iniciativa popular para os projetos de lei municipal contemple parcialmente a condição de participação da população no âmbito urbano, o que diz respeito propriamente à gestão urbana na perspectiva de uma democratização do uso e apropriação da cidade, não teve praticamente menção alguma.

Alem disto, o artigo 29 (Inciso XI) sobre a iniciativa popular não faz ainda nenhuma diferenciação quanto ao tamanho do município, o que nos leva à conclusão de que será muito difícil, senão imposible, obter a porcentagem de eleitores (5%) exigida, principalmente em grandes municípios, para se processar qualquer alteração substancial para a cidade ou barrio (basta ver que no caso de São Paulo, seriam necessários, por exemplo, cerca de 150 000 eleitores, quando sabem que para a Emenda Popular da Reforma Urbana, que foi uma das que mais assinaturas obteve, percorreu o país inteiro em dois meses para conseguir 130 mil assinaturas...)

Se, de um lado, os instrumentos democráticos de participação não forma assegurados para os cidades, na administração das questões urbanas, verifica-se que a aprovação da obrigatoriedades de ‘plano diretor’ para todos os municípios de mais de 20 mil habitantes acabou por se constituir em mais uma

forma de adiar a solução dos problemas urbanos, remetendo ao planejamento a nível local e sometendo grande parte das medias à decisão do próprio plano.

Finalmente medidas como: imposto progressivo para propriedades urbanas não construídas, edificação compulsória ou desapropriação de imóveis, questões fundamentais para o uso menos especulativo de imóveis urbanos, ficaram condicionadas às atribuições que cada plano diretor passaria a definir.

Se estas avaliações se ajustarão à realidade, só o tempo demonstrará. Todavia, com o transcorrer da História, temos esperança de que a Sociedade, como um todo, apontará as correções e dará seu aplauso aos certos

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSAMBLÊIA NACIONAL CONSTITUINTE. Prometo de Constituição (B) 2º turno, Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, Julio/1988.

ASSAMBLÊIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. Prometo de Constituição.- Substitutivo do Relator (Segundo). Brasília, Centro Gráfico Del Senado Federal, Setembro/1987.

BARBOSA, Elane Frossard. A reforma urbana na Constituinte: um registro. s/d (mimeo).

EMENDA POPULAR. Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição. s/d (mimeo).

FRANÇA E LEITE. Vera Lúcia. A legislação Federal para o Desenvolvimento Urbano- Uma análise Crítica do Projeto de Lei 775/83. Brasília, 1987. (Dissertação, mimeo).

IPEA/CENDEC. A Questão Urbana e Regional na Constituinte. Brasília. Workshop de maio de 1987.

MALTA CAMPOS FILHO, Candido, A Questão Urbana: aspectos institucionais. Brasília, Workshop IPEA/CENDEC/SEPLAN, MAIO DE 1987 (mimeo).

NÚCLEO DE ESTUDIOS REGIONAIS E URBANOS (NERU), A Cidade na Constituinte São Paulo, NERU, 1986.

NÚCLEO DE ESTUDIOS REGIONAIS E URBANOS. Espaço e Debates. Número especial da Revista de Estudos Regionais Urbanos, São Paulo, Ano VI, vol. 3, Nº 19, 1986.

PANZA, Francesa Viceconti e BARBOSA, Elane Frossard. A Reforma urbana e a Constituinte. Caderno CEAC/UnB. Brasilia, 1 (1): 73-78, s/d.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo; IWAKAMI, Luiza Naomi; CAMPOS, Neio. O Conto de "Caos Urbano", Notas para compreensão da reforma urbana na

constituente. Apresentado no II Encontro Nacional da APUR, Teresópolis, 1987, (mimeo).

QUINTO JR. Luiz de Pinedo; IWAKAMI, Luiza Naomi. Reforma Urbana na Constituinte: conjunturas e lacunas. Apresentado no XII Encontro da APOCS, Águas de São Pedro, 1988, (mimeo)

SANTOS, Ana Tereza S. e BARBOSA, Elane Frossard. Abanicos e retrocessos no âmbito da problemática urbana. Cadernos CEAC/UnB, Brasília, 1 (2): 111-132, s/d.