



III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

(Direito à Cidade)

**Análise de conjuntura da aprovação do estatuto da cidade:  
uma nova perspectiva de construção da política urbana no  
Brasil**

Isabela Sens Fadel Gobbo<sup>1</sup>  
Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco<sup>2</sup>  
Juliana Yuri Kawanishi<sup>3</sup>  
Thais Sanson Sene<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa apresentar uma análise de conjuntura da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2010), a partir da Constituição Federal de 1988 que trouxe a cidade pela primeira vez para dentro do texto constitucional, regulamentando-a. Utilizou-se para tanto das categorias de Souza (1991) como referenciais deste estudo interdisciplinar. Com isso, objetivou-se compreender as correlações de forças dos atores reconhecidos no cenário das cidades, no trâmite legislativo e em outros visualizados, determinantes para avaliar as vitórias e derrotas destes no texto legal, reflexos de uma estrutura fundiária urbana que ambiciona a acumulação de capital imobiliário.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade; Política Urbana; Regulamentação; Reforma Urbana.

**Abstract:** This article aims to present a conjuncture analysis of the approval of the City Statute (Law no. 10.257 / 2010), starting with the Federal Constitution of 1988 that brought the city for the first time within the constitutional text, regulating it. It was used for both the categories of Souza (1991) and references of this interdisciplinary study. The purpose of this study was to understand the correlations of actors' strengths recognized in the city scenario, in the legislative process and in others visualized, determining the victories and defeats of these actors in the legal text, reflecting an urban land structure that aspires to accumulate real estate capital.

**Keywords:** Statute of the City; Urban Policy; Regulation; Urban Reform.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, [isabelaf.gobbo@gmail.com](mailto:isabelaf.gobbo@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharel em Geografia e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bolsista CAPES. E-mail: [julianathaisa@hotmail.com](mailto:julianathaisa@hotmail.com)

<sup>3</sup> Bacharel em Serviço Social, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – PR – Brasil. Bolsista CAPES.

E-mail: [kawanishi.juliana@gmail.com](mailto:kawanishi.juliana@gmail.com)

<sup>4</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bolsista CAPES. Email: [thais.ssene@gmail.com](mailto:thais.ssene@gmail.com)



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de análise a conjuntura da tramitação e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2010), importante marco legislativo para a Política Urbana, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O processo de industrialização do Brasil, fomentado na primeira metade do século XX, potencializou o êxodo rural. Isso foi um motor para um crescimento acelerado e desordenado das cidades, pois não havia infraestrutura para receber os novos moradores que abandonaram o campo em busca de melhores condições de vida no espaço urbano. Segundo Maricato (2003),

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo. (MARICATO, 2003, p.151).

A segregação socioterritorial e, por consequência, o aumento as desigualdades, são resultados deste histórico que assombra os gestores públicos até hoje e que também gerou mobilizações sociais que buscavam romper com esta lógica. A luta por melhores condições dentro do espaço urbano se prolongou por décadas sem ter uma política concreta que assegurasse direitos básicos. Porém, este cenário que perpassou por inconstâncias políticas sofreu fortes alterações com a CF/88 que decretou a retomada do Estado Democrático de Direito e trouxe avanços sociais de extrema relevância. Além disso, ela possibilitou a participação social democrática e o exercício da cidadania e representatividade dentro dos espaços de debates da esfera pública. Para o autor José Murilo Carvalho (2002), a CF/88 também traz um marco para a cidadania, pois resulta no reconhecimento de direitos que se refletem em justiça social.

Apesar da CF/88 não ser o objeto deste estudo, foi a partir dela que ocorreu uma primeira vitória para aqueles que tanto lutaram para que a política urbana passasse a ser reconhecida pelo Estado como uma forma de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. E deste então, o debate para regulamentação dos artigos 182 e 183 do texto constitucional foi aberto, tendo como produto o Estatuto da Cidade, criado apenas em 2001, após um longo trâmite no Congresso Nacional. Sendo assim, as lutas travadas tanto dentro deste cenário de disputa política quanto fora são de grande importância para compreender a construção do texto legal. E, portanto, a aprovação do Estatuto passa a ser um fato modificador, ou seja, um



acontecimento, resultado da forma como os atores travaram suas batalhas neste período histórico de 12 anos.

Para a realização desta análise, utilizou-se de bibliografias relevantes sobre o objeto, como artigos e livros. Buscou-se uma abordagem interdisciplinar, a partir do conhecimento das Autoras que são graduadas em três diferentes cursos: serviço social, geografia e direito. No que tange ao procedimento metodológico adotado, a metodologia de análise de conjuntura desenvolvida por Herbert J. de Souza (1991) foi a escolhida. Conforme seus ensinamentos,

Para se fazer análise de conjuntura são necessárias algumas ferramentas próprias para isso. São as categorias com que se trabalha:

Acontecimentos

Cenários

Atores

Relações de forças

Articulações (relação) entre “estrutura” e “conjuntura”.

Cada uma destas categorias merece um tratamento à parte, mas no conjunto elas poderiam ser estudadas como elementos da “representação da vida” ou uma peça de teatro. Essas categorias, por exemplo, foram utilizadas por Marx em seu estudo da revolução francesa, no “18 Brumário”, que constitui um dos brilhantes estudos de uma situação política (uma conjuntura) já realizados. (SOUZA, 1991, p. 9)

Frente a isso, tem-se como objetivos específicos deste estudo compreender os cenários da tramitação e aprovação do Estatuto da Cidade, reconhecer os atores e suas correlações de força neste processo até o acontecimento em si, e articular esta conjuntura com a estrutura sistêmica brasileira.

## 1. A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE COMO UM ACONTECIMENTO

A partir da CF/88, uma nova concepção de direitos sociais é assegurada aos brasileiros reconhecendo-os como cidadãos portadores de direito. Em relação à cidade, o texto constitucional trouxe os artigos 182 e 183, os quais tratam da Política Urbana.

**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.

**Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

O Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos supracitados, representa um avanço representativo no que se refere à prática da gestão urbana democrática e do planejamento urbano participativo, e foi a partir dele que se criam normativas para a instrumentalização da política urbana.

Apesar de ser um avanço legislativo reconhecido, por permitir a ampliação dos espaços de participação popular, como na formação de conselhos, na realização de



conferências e audiências públicas, a implementação das determinações legais do Estatuto da Cidade ainda é um ponto a desejar. (BASSUL, 2011, p. 9)

Com o intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 foram apresentados dezesseis projetos, oriundos de vários partidos. Alguns com maior ou menor abrangência, com o intuito de demonstrar a importância política social da temática urbana. Entre os projetos apresentados estava o projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989, autodenominado “Estatuto da Cidade”, de autoria do senador Pompeu de Souza, PSDB/DF (Bassul, 2011).

Após doze anos de tramitação a proposta foi aprovada por unanimidade. É certo que a dedicação e competência largamente demonstradas pelo Senador Inácio Arruda, relator do PLS 181/89, na Câmara dos Deputados, e autor do substitutivo aprovado, explicam em larga medida o sucesso alcançado ao final dessa longa jornada de debates, mas não podem explicar, por si só, essa improvável unanimidade granjeada pelo texto. Para entendê-la, convém perceber as razões políticas, aparentemente contraditórias, que caracterizam a difícil tramitação da nova lei. (BASSUL, 2011, p. 11)

Nesse contexto, Bassul (2011) destaca que o Estatuto da Cidade foi criticado pelo empresariado conservador, que compreendeu o texto como de “esquerda” – estatizante e burocrático. Essa resistência determinava o ritmo do processo e o alongamento dos prazos. Apenas com o passar das discussões sobre a proposta, o projeto passa de uma proposta socializante para uma lei útil ao capitalismo desenvolvido. Pois, era interesse do público o combate a terrenos ociosos urbanos, com o intuito de promover uma maior oferta de terra como fator de produção. E a regularização fundiária e a transferência do direito de construir, pois propiciava compensações mais adequadas aos proprietários, e a possibilidade de operações urbanas consorciadas, interesse para o mercado.

O Estatuto regulamenta vários mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos. As diretrizes gerais da política urbana apresentadas no texto legal têm o intuito de promover a garantia do direito a cidades sustentáveis, a participação popular no desenvolvimento das ações locais, a integração dos agentes públicos e privados, o planejamento do desenvolvimento das cidades e a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. (Bassul, 2011).

Três questões são foco de atenção para os municípios brasileiros, marcos expoentes da recente urbanização, que são apresentados no Estatuto da Cidade: o aumento e disseminação dos assentamentos precários, os vazios urbanos presentes nas cidades e a ausência de debates sobre planos futuros. Assim, o conteúdo apresentado nesta lei contém diretrizes gerais e um conjunto de instrumentos com intuito de combater a especulação imobiliária, promover a regularização fundiária e adotar práticas democráticas e participativas de gestão. (Pequeno, 2011)

Fazer uma reflexão sobre o pós-Estatuto se demonstra relevante para compreender sua aprovação como um acontecimento. Ao analisar os dez anos de sua aprovação,



Marques (2011) pondera que houve avanços na política urbana, como a criação do Ministério das Cidades, no qual coloca-se em foco os centros urbanos e o desenvolvimento do Plano Nacional que tem por objetivo construir cidades mais igualitárias e dignas. Isso se apresenta como um grande desafio, tendo em vista a permanência de problemas estruturais nas cidades brasileiras, como: concentração de renda; aumento da população urbana, devido ao êxodo rural; baixo investimento em políticas de infraestrutura e habitação.

Para as cidades com mais de vinte mil habitantes, o Estatuto torna-se, muitas vezes, meramente formal e impositivo, proporcionando a construção e reconstrução dos espaços urbanos, oportunidade de repensar o desenvolvimento local. Segundo Marques (2011) o desenvolvimento urbano reflete o desordenado processo de urbanização e produz novos fracassos com a exaustão da estrutura administrativa e de um planejamento descontinuado, com a mesma visão conservadora.

Para Rolnik (2011), o Estatuto da Cidade, elaborado com o intuito de empoderar os municípios em seus processos de urbanização tiveram poucas modificações nas formas predominantes de regulação, como o parcelamento do solo e o zoneamento. Com isto, a implementação da função social da propriedade com o pacto político social não ocorreu. Outro efeito também podemos apontar como sendo a não institucionalização ou fraca institucionalização das instâncias participativas voltadas ao desenvolvimento urbano, não revertendo o sentido dos processos decisórios relativos à urbanização. A falta de incentivo para implementação de planos diretores participativos ou o fortalecimento de políticas de participação, esbarram na falta de vontade política, já que os investimentos e o destino urbano são estruturados sob uma lógica diferenciada no atual modelo federativo e sistema político brasileiro.

Com o apresentado, considera-se a aprovação do Estatuto da Cidade um acontecimento, pois pela primeira vez na história brasileira estabeleceram-se instrumentos e normativas para a organização e planejamento das cidades do país. Pensar, refletir e planejar são estratégias básicas para as cidades, em busca de igualdade social, sustentabilidade e desenvolvimento político, econômico e social. Sem adentrar no mérito da eficácia da aplicação do que o texto legal apresenta, é certo que a aprovação do Estatuto é uma ocorrência que, por sua dimensão e possíveis efeitos, afetou a sociedade como um todo, sendo um acontecimento, conforme os ensinamentos de Souza (1991, p. 10).

## **2. CENÁRIOS**



Entendendo que cenários são determinados espaços onde as ações da trama social e política se desenvolvem (SOUZA, 1991, p. 11), tem-se como cenários deste acontecimento todos os espaços onde os atores agiram para que o Estatuto da Cidade fosse aprovado da forma que foi. Ou seja, os cenários deste estudo que precisam ser destacados são relacionados às influências políticas dos atores, já que a aprovação de uma lei é um ato político.

Conforme já exposto, a CF/88 inaugurou um novo momento político para o Brasil, passando a influenciar fortemente na ampliação da participação popular na tomada de decisão, criando cenários de disputa política que anteriormente não existiam de forma institucionalizada devido à ditadura militar. Mas antes, é preciso discorrer um pouco sobre o contexto político e social vivido neste período que impactou diretamente na forma de atuação dos agentes envolvidos neste processo e que aponta um cenário de disputa numa dimensão social e econômica: as cidades.

A cidade é um lugar privilegiado para observação dos fenômenos sociais. É na cidade que emergem as contradições da reprodução da vida e afirmam-se os contornos da distinção das classes sociais. Nesse sentido, David Harvey (1996) compreende a urbanização como um conjunto de processos sociais que se dão no espaço e no tempo.

A partir da perspectiva crítica dos estudos urbanos, que considera o espaço como dimensão material da realidade social, Lefebvre (2008) o compreende como o lugar de “reprodução das relações sociais de produção”, afirmando que nas sociedades modernas o modo de produção capitalista é muito mais diversificado e complexo, não se limitando mais à reprodução dos meios de produção, mas, sim, a “re-produção das relações de produção”, que se efetuam por meio do cotidiano, do lazer, da cultura, das escolas e universidades, ou seja, através do espaço inteiro. Isto é “passa-se da produção das coisas *no* espaço à produção *do* espaço planetário” (LEFEBVRE, 2008, p. 07).

Como já observado anteriormente, a segregação socioespacial e a ampliação das desigualdades nas cidades a partir de do processo de industrialização/urbanização, coloca estes espaços geográficos como um cenário de atuação política e social a fim de resultar em melhorias de acesso à condições básicas de sobrevivência da população. Isso fica mais evidente ao se observar a crescimento demográfico urbano do Brasil. Segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) no início da década de 80, 67,59% da população vivia na área urbana e no ano de 2000 esse percentual saltou para 81,23%.

Conforme Carvalho (2016), mesmo antes da CF/88, o poder público dificilmente conseguiu acompanhar de forma efetiva e competente este crescimento das cidades e o aumento da demanda por serviços públicos essenciais. E foi (ou melhor, continua sendo) neste cenário que o acúmulo de capital a partir da propriedade imobiliária foi concentrado



apenas para alguns, criando uma forte marginalização espacial dos mais pobres que não foi questionada pelo Estado.

Tem-se assim, uma realidade urbana “[...] marcada pela especulação imobiliária, pela ocupação desordenada do espaço da cidade e pela divisão da cidade entre os polos regular e irregular, com e sem acesso à infraestrutura básica [...]” (CARVALHO, 2016, p. 107). É neste cenário social que se evidencia uma cidade negada, excludente e perversa, inacessível principalmente para mais pobres, que não encontram a razão da própria existência das cidades em suas três qualidades inerentes: identidade, estrutura e significação (SILVA, 2001, p. 11)

A partir disso, e principalmente com a CF/88, este cenário de disputa foi ampliado com a discussão da Reforma Urbana, que contou com a participação de diversos atores dos movimentos populares e também teve respaldo parlamentar (SILVA, 2001, p. 11). Avançar e obter conquistas são frutos de um contexto social que exigiu fortes mobilizações populares para contrapor a realidade precária e cruel para a maioria da população das cidades. Mas sem o processo de redemocratização do país e a CF/88, a participação social neste processo que apontou para o surgimento do Estatuto da Cidade seria dissipada.

Sendo assim, o contexto social e político deste período pós CF/88 é favorável para a ampliação das mais diversas lutas dos movimentos populares no que diz respeito às cidades, que são importantes cenários de disputa. Mas estes avanços também são possíveis de serem identificados em cenários mais específicos da luta política, que seria dentro dos espaços institucionalizados.

O principal cenário institucional é o Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, espaço de tramitação legislativa do Estatuto da Cidade, onde é possível visualizar a força dos atores e de sua correlação de forças neste longo e árduo processo de doze anos de idas e vindas nas mais variadas Comissões. Mas também, é preciso destacar que foram criadas outras instâncias de participação popular institucionalizadas, como as audiências públicas, os debates e seminários, que acabaram por efetivar a 1ª Conferência das Cidades em 1999. Desta forma, é possível apresentar um outro campo de disputa política que evidentemente traz a população para o debate, sem retirar do poder público a sua responsabilidade em fomentá-lo.

### **3. ATORES**

Ao observar os entraves e articulações que ocorreram no cenário, tem-se os seguintes atores no processo de aprovação do Estatuto da Cidade:



- Estado – através da constituição de políticas públicas e a efetivação da agenda da política urbana.
- Políticos - atuação parlamentar nos espaços institucionalizados (Congresso Nacional), dinamizando a correlação de forças, a fim de aprovar projetos de lei.
- Sociedade civil - reagindo a falta de acesso à moradia e posteriormente a agenda da reforma urbana;
- Movimentos sociais – por acesso a moradia e infraestrutura urbana (abastecimento de água, rede de esgoto, energia elétrica...), promovendo lutas sociais aliados ao movimento nacional pela reforma urbana;
- Mercado Imobiliário – marcado pela especulação imobiliária, pela ocupação desordenada do espaço da cidade e pela divisão socioespacial;
- Proprietários de imóveis urbanos – beneficiários do processo de acumulação do capital imobiliário, a fim de assegurar o direito à propriedade privada.

#### **4. CORRELAÇÕES DE FORÇA**

Para compreender o processo que conduziu à aprovação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, além dos elementos já expostos, faz-se imprescindível analisar a correlação de forças atuante durante todo o intrincado trâmite legislativo do Estatuto que durou doze anos.

Dessa maneira, após a institucionalização das diretrizes da política urbana nos artigos 182 e 183 da CF/88, com a incorporação parcial da Emenda Popular da Reforma Urbana, fruto do engajamento do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), que se estruturava em quatro eixos básicos: gestão democrática e participativa das cidades, garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes da cidade, subordinação da propriedade à função social e sanções aos proprietários em caso de não atendimento à função social, os aspectos legislativos para concretização do ideário da reforma urbana passaram a depender, na sua maior parte, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais. Assim, inicia-se a análise do processo que conduziu à aprovação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Por volta do início dos anos 80, os movimentos por melhorias nas condições de vida urbana (acesso à moradia e infraestrutura urbana) alinharam-se com as pautas da reforma urbana. Com isso, passaram a reivindicar uma agenda de ampliação de direitos fundamentais para além do acesso a determinados bens (moradia, por exemplo), implicando em uma transformação completa da estrutura fundiária das cidades e na criação de



instrumentos que viabilizassem a participação popular nas decisões sobre os rumos da política urbana. Buscava-se com isso a construção de cidades menos desiguais e segregadas, com espaços públicos que propiciassem o debate entre os diferentes atores para garantir soluções coletivas para os problemas urbanos.

Nesse contexto emerge a proposição de Lei nº 181, de 28 de junho de 1989, que posteriormente transformou-se no Estatuto da Cidade. Bassul (2004) realiza uma análise detalhada da transformação do projeto em decorrência da atuação da sociedade civil e dos diferentes agentes, tanto favoráveis como contrários à regulamentação que se propunha. Explica o autor que o projeto de lei nº 181, de 1989, de autoria do senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, foi apresentado e aprovado no Senado, com parecer favorável do senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC) e encaminhado à Câmara dos Deputados um ano depois da proposição, onde foi completamente reformulado por meio de sucessivas emendas parlamentares<sup>5</sup>.

Dentre essas emendas, o autor destaca os projetos apresentados pelos deputados Raul Ferraz (PMDB - RJ), Lurdinha Savignon (PT - ES) e Eduardo Jorge (PT - SP), os quais foram elaborados com a participação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), além da atuação do senador Nilmário Miranda (PT-MG) no sentido de tentar formar um consenso entre os grupos divergentes, MNRU e empresários, estes últimos representados pelo deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB - RS).

Fato importante destacado por Bassul na sua análise é o de que o senador Pompeu de Sousa, autor do projeto, não possuía vínculos aparentes com movimentos populares pró-moradia, nem com empresários do mercado imobiliário. Contudo, provocou reações intensas dos setores mais conservadores da sociedade ligados aos interesses do mercado imobiliário ao incluir na sua justificativa do projeto de lei que pretendia combater a indevida e artificial valorização imobiliária.

A fim de demonstrar a tensão entre os diferentes agentes durante a tramitação do PL 181, Bassul menciona um importante agente representante dos setores conservadores que se opôs fortemente ao projeto, a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), que alegou que o Estatuto da Cidade violava princípios de ordem natural consagrados pela Igreja e pertencentes à sociedade brasileira: a propriedade privada e a livre iniciativa.

O segmento empresarial urbano, representado por Vicente Amadei, assessor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP), fez intensa oposição ao instituto da

---

<sup>5</sup> Com a aprovação do PL 181/1989 no Senado e seu encaminhamento à Câmara dos Deputados, altera-se o número do Projeto de Lei para nº 5788/1990.



usucapião coletiva, alegando que tal instrumento seria um “incentivo à invasão” (BASSUL, 2004).

No mesmo sentido a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) insurgiu-se contra as propostas de regulação e interferência estatal na aquisição de imóvel urbano, afirmando tratar-se de verdadeiro autoritarismo estatal a interferência nos negócios jurídicos entre particulares.

Por outro lado, destaca Bassul (2004) que os atores envolvidos no movimento pela reforma urbana receberam o PL 181 de maneira positiva, uma vez que várias pautas do movimento foram incorporadas. Dessa maneira, estabeleceu-se o campo de disputas entre as entidades e movimentos que construíram o ideário da reforma urbana e as entidades e instituições representativas do empresariado urbano e do mercado imobiliário, aliados, ainda, a instituições que defendiam a propriedade privada como causa social e política.

Nessa arena de disputas, destaca-se a atuação do deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), que foi designado relator do projeto na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) em 1993. Representante da classe empresarial manifestou posicionamento contrário a diversas disposições do Estatuto e, conforme explica Bassul (2004), uma das estratégias do deputado foi atrasar a entrega de seu relatório final, impedindo, assim, que o projeto fosse encaminhado para votação.

Durante os anos em que o projeto ficou a cargo da relatoria de Luís Roberto Ponte, desponta a atuação do senador Nilmário Miranda (PT-MG), cujos esforços no sentido de dialogar com os grupos divergentes propiciaram a criação de um grupo de trabalho formado por representantes de entidades populares, profissionais e empresariais da sociedade civil, técnicos do governo e do poder legislativo na busca de um consenso que harmonizasse as diversas correntes conflitantes, o que seria concretizado num projeto de lei substitutivo ao que estava em pauta. Contudo, embora obtido o consenso, o deputado Luís Roberto Ponte não incorporou o acordo ao PL 181, impedindo, novamente, o andamento e a votação do Estatuto da Cidade.

Paralelamente às disputas que ocorriam no âmbito do Congresso Nacional, o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) promoveu forte mobilização social emitindo notas públicas para pressionar a movimentação e votação do PL 181, enquanto o segmento empresarial continuava apresentando emendas parlamentares de natureza conservadora para alterar o projeto.

Três anos depois, após as pressões e mobilizações, somente em 1996, o deputado Luís Roberto Ponte apresentou seu parecer favorável ao projeto, que contou com a abdicção de algumas pautas do movimento nacional pela reforma urbana. Aprovado na CEIC em 1997 o projeto seguiu para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior



(CDUI), cujo presidente era o deputado Inácio Arruda, do PCdoB - CE, que possuía relações com os movimentos sociais urbanos.

Com a entrada do projeto na CDUI, houve uma guinada a favor dos movimentos sociais urbanos, porquanto o deputado Inácio chamou para si a relatoria do PL 181, de 1989, e designou uma série de procedimentos para promover ampla participação popular durante a tramitação do projeto, tais como audiências públicas, debates e seminários, culminando com a 1ª Conferência das Cidades em 1999 (BASSUL, 2004).

Importante colocar aqui uma tática de atuação política dos atores envolvidos: a realização destes fóruns de participação popular evidenciam a mudança de cenário provocada para ampliar a força de determinados atores. Sem estes fóruns, e apenas no cenário de disputa do Congresso, mais especificamente da Câmara dos Deputados, a dificuldade de destacar determinadas pautas dos movimentos sociais era muito maior.

Sobre a atuação do FNRU, Avritzer (apud CARVALHO, 2016) considera essencial para a aprovação do Estatuto da Cidade, destacando que a presença forte de associações profissionais com influência no Congresso Nacional, a permanência do FNRU no Congresso, a capacidade de diálogo com os grupos divergentes e a concentração em uma agenda fixa de reivindicações foram os fatores que elevaram e destacaram a atuação do FNRU na aprovação do Estatuto da Cidade.

Nesta fase do processo de tramitação, conforme destaca Carvalho (2016), foram incorporadas pautas do FNRU, tais como a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), a concessão especial para fins de moradia, instrumentos para possibilitar a gestão democrática e os processos participativos (orçamento participativo). Mas, sofreu revés na tentativa de suprimir do projeto a previsão que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo nas operações urbanas.

Não obstante, o texto final do projeto foi aprovado, sendo encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça no ano 2000. Nesta ocasião o parecer favorável proferido pelo deputado Inaldo Leitão (PSDB-PB) foi aprovado por unanimidade (BASSUL, 2004).

Entretanto, como as disputas eram intensas entre os grupos opostos – movimentos sociais e empresariado urbano – Bassul (2004) demonstra que quando se imaginou ter obtido o consenso para aprovação final do Estatuto da Cidade onze anos após a apresentação do projeto, parlamentares ligados ao setor empresarial imobiliário, sob a liderança dos deputados Márcio Fortes (PSDB-RJ) e Paulo Otávio (PFL-DF), apresentaram recurso para impedir o encaminhamento do PL para votação, o que estimulou nova mobilização das entidades ligadas ao MNRU. As insurgências do setor imobiliário recaíram



sobre o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, contudo, diante da mobilização das entidades contrárias o recurso foi rejeitado, encaminhando-se o projeto pela última vez ao Senado Federal onde foi votado e aprovado de forma unânime.

Finalmente, em 10 de julho de 2001, o PL 181, de 1989 foi promulgado e o Estatuto da Cidade torna-se lei, a Lei nº 10.257/2001, resultado de uma década de disputas e negociações entre movimentos sociais urbanos e atores ligados aos setores conservadores da sociedade. Contudo, em que pese o debate e as negociações, merece destaque o envolvimento e a participação dos setores da sociedade envolvidos com a reforma urbana, pois possibilitou a emergência de uma organização social que luta pelo direito à cidade e redução das desigualdades por meio da aliança entre setores progressistas da sociedade civil e política e o uso estratégico do discurso e do direito, buscando ampliação da participação cívica e acesso a direitos fundamentais (Carvalho, 2016).

## **5. ARTICULAÇÃO ENTRE CONJUNTURA E ESTRUTURA**

A conjuntura analisada possui uma forte “relação com a história, e políticas estabelecidas ao longo de um processo mais longo” (SOUZA, 1991, p. 14). Num primeiro momento, é preciso compreender que existe a partir do capital imobiliário urbano, improdutivo e de forte tendência à especulação, um meio de investimento de baixo risco. Assim, esta propriedade passa a ser de grande interesse acumulativo.

Com isso, destaca-se um processo de acumulação de capital imobiliário urbano no Brasil, principalmente pela estrutura fundiária urbana valorizada ao longo do tempo e de atuação negligenciada pelo Estado. Isso é visível na marginalização dos mais pobres aos bairros de periferia, que destaca o mercado imobiliário como ator deste processo, e também no grande problema habitacional do país.

A partir do marco inicial deste estudo que é a CF/88, tem-se uma ruptura da compreensão desta propriedade imobiliária urbana, que passou a ser garantida apenas com o cumprimento de uma função social. Isso demonstra que houve avanços numa perspectiva de atuação do Estado com agente fiscalizador. Ou seja, exige do ente público a partir da normatização uma postura eficaz, diferentemente do que era, posto a política urbana não era tratada no texto constitucional. Assim, fica evidente que, seja pela CF/88 ou pela regulamentação desta política através do Estatuto da Cidade que criou mecanismos de controle e organização do espaço urbano, há uma inércia programada, consciente do ente público.



Pode-se perceber a atuação do Estado não como um agente neutro, mas atendendo aos interesses do capital, ao colocar a questão urbana para ser definidas nas relações de poder e nas negociações entre governo, promotores imobiliários e proprietários.

Neste processo de acumulação de capital, de especulação imobiliária, de segregação socioespacial, destaca-se que o pano de fundo deste debate é a luta de classes. Isso porque a cidade se divide entre aqueles que têm acesso à serviços públicos essenciais e os que não, entre os que possuem sua propriedade regulamentada conforme o ordenamento e os que não, entre os que participam de maneira mais intenso deste processo de acumulação ou não.

## **RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista importante no âmbito social, econômico e político, comprovada pela luta que foi travada entre os atores que participaram dos mais diversos cenários destacados neste estudo.

No cenário cidades, as mobilizações populares continuaram, principalmente pela ineficácia na aplicabilidade dos mecanismos de regulamentação da política urbana previstos no Estatuto. Entretanto, a própria existência desta política na CF/88 e conseqüentemente a elaboração do próprio texto legal que a regulamenta só foram possíveis pelo fortalecimento dos atores dos mais variados movimentos sociais e da sociedade civil, que tanto padeceram (e padecem) com a estrutura fundiária urbana voltada ao acúmulo de capital imobiliário.

No Congresso Nacional, apontado como principal cenário institucionalizado, é preciso reconhecer que a longa tramitação gerou perdas para os movimentos sociais e parlamentares que estavam do lado destes, num primeiro momento. Isso porque quando a relatoria do Projeto de Lei foi alterada de mãos, passou-se a visualizar uma possibilidade de ampliação das conquistas previstas no próprio Estatuto voltadas à privação da estrutura liberal de propriedade privada. Além do mais, essa mudança viabilizou a criação de cenários institucionalizados (criados pelo Estado) que permitiram o aumento do poder popular através de uma participação mais incisiva sobre a deliberação do que deveria ou não compor o Estatuto da Cidade. Sendo assim, ao entender que a aprovação desta Lei era uma estratégia dos atores que entendiam sua importância para um novo projeto de cidade, menos desigual, é perceptível no decorrer do trâmite observar a importância da mudança de cenário, o que garantiu vitórias aos atores que passaram a contribuir.



## REFERÊNCIAS

BASSUL, José Roberto. **O Estatuto da Cidade dez anos depois**. Em: BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: **Quem ganhou? Quem perdeu?**. 215f. Tese – Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 de novembro, 2018.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e a juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, 1996. – Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401954/mod\\_resource/content/1/Harvey\\_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401954/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf) Acesso em 20 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_atlas.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_atlas.shtm). Acesso em 03 dez. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados 17 (48), 2003.

MARQUES, Olinda. **Estatuto da Cidade: um desafio por mais 10 anos**. Em: BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

PEQUENO, Renato. **Estatuto da Cidade: assim se passaram 10 anos!** Em: BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

ROLNIK, R.; KLINK, J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**: por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos estudos CEBRAP, 2011 p. 89-109.

SILVA, J. B. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 10, p. 9-26, 6 jun. 2001.

SOUZA, Herbert. **Como se faz Análise de Conjuntura**. 11a- ed. Petrópolis: Vozes, 1991.