

PÓLIS

Nº 10, 1993

*"A Política Municipal — A Reforma
da Lei Orgânica do Município —
— Prefeito e Subprefeitos."*

*"Um projeto encaminhado ao Sr. Antônio
Covello (...) o "leader" da Comissão Estadual
Sr. Antônio Covello, dentro em pouco apresentará
um projeto reformando a Lei Orgânica
do Estado, e no qual tratará, principal-
mente da Capital, onde teremos as
modificações seguintes: a) o Prefeito
passará a ser eleito pela Câmara ou será
de direta nomeação do presidente do
Estado; b) a Capital, além da Prefeitura,
terá mais três sub-prefeituras, que
serão — urbana, sub-urbana e rural,
que obedecerão a limites tirados pelo
rio Tiete (Pernambuco); c) serão delimitados
os casos de recurso, ficando os cabíveis
e a quem serão dirigidos."*

*Final "O Debate", ano XI, nº 305,
1º de outubro de 1925.*

A Cidade faz a sua Constituição

Ana Amélia da Silva e Nelson Saule Jr.



Publicações PÓLIS

CATALOGAÇÃO NA FONTE – CDI

SIL SILVA, Ana Amélia da & SAULE Jr., Nelson.
"A Cidade faz a sua Constituição". São Paulo, PÓLIS, 1993. 72 p. (PÓLIS Publicações, 10).

1. Direito à cidade 2. Reforma urbana 3. Direito constitucional 4. Cidadania
5. Direito urbanístico 6. Política urbana 7. Leis orgânicas I. PÓLIS II. Título
III. Série.

Tesouro PÓLIS: 413.170
337.284
413.13
413.15
413.5
337.28
412.111

Índices para catálogo sistemático

Cidadania	413.15
Direito à cidade	413.170
Direito constitucional	413.13
Direito urbanístico	413.5
Leis orgânicas	412.111
Política urbana	337.28
Reforma urbana	337.284

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política Sociais

Endereço: Rua Joaquim Floriano, 462 - Itaim Bibi
CEP 04534 – São Paulo-SP
Tel.: (011) 820-2945, 820-6572, 829-8213
Fax: (011) 820-5279
Produzido pela TEC Art Editora: fone (011) 542-6897

Com Apoio financeiro da
EZE – Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe E. V.
Alemanha
e da
CHRISTIAN AID
Inglaterra

CIRCULAÇÃO INTERNA

A CIDADE FAZ A SUA CONSTITUIÇÃO

"Uma formação social concreta exprime para si mesma sua constituição política no momento em que determina o justo e o injusto segundo a lei (...) A definição do justo determinará a qualidade e natureza das leis."

Marilena Chauí, in: LYRA D.A., (org) - *Desordem e Processo - estudos sobre o Direito em homenagem a Roberto Lyra Filho*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1986.

"Uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e o fundamento da lei".

Cornelius Castoriadis, in: *Socialismo ou Barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ÍNDICE

	pág.
I – Apresentação.....	01
II – Introdução - As Leis da Cidade; Cenas e Momentos Diversos	07
III – Princípios Básicos e Valores Democráticos.....	11
IV – A Construção da Cidadania.....	15
V – A CONSTRUÇÃO DA CIDADE	
– Funções Sociais das Cidades sob a Ótica dos Direitos Urbanos	23
– A Função Social da Propriedade e o Uso do Solo Urbano.....	26
– Planos Diretores na Perspectiva de Criação de Novos Direitos Urbanos	29
– Instrumentos da Política Urbana	31
– Política Fundiária	33
– Política Habitacional	37
VI – "A Cidade faz a sua Constituição!".....	49
VII – Conclusão: As Leis são "Leis de Papel?"	57
Bibliografia	65

APRESENTAÇÃO

Esta publicação tem como objetivo mais abrangente a sistematização de uma série de conquistas populares que ficaram consagradas nas Leis Orgânicas de algumas das principais cidades do país, em termos de criação ou reconhecimento de novos direitos coletivos e políticos. Pareceu-nos que a sistematização e análise de princípios e direitos que afirmam medidas de equidade e justiça social no acesso à cidade, e que traçam novos patamares para a construção da cidadania, se colocam como fundamentais, em vários sentidos:

1) O da recuperação de uma nova trajetória de lutas que emerge no tempo da Assembléia Constituinte, quando da elaboração da Constituição Federal, e que aponta para a necessidade de repensar os novos significados da relação entre entidades diversas e movimentos sociais com o campo jurídico-institucional. Foi da mais alta importância a atuação articulada em torno da bandeira da Reforma Urbana, de movimentos sociais urbanos, entidades de defesa de direitos humanos, entidades sindicais e, sobretudo, a atuação de ONGs e entidades de assessoria aos movimentos populares, dentre as quais se destacam as que envolvem os juristas. Demandas e direitos "informais" presentes nas práticas e no cotidiano populares foram traduzidos em artigos de leis. No caso de algumas Leis Orgânicas, explicitou-se a legitimidade de tais direitos, quando muitos deles se viram incluídos na íntegra, por força da pressão dos movimentos e entidades através de suas Emendas Populares.

2) O fato de que a lei, ao contrário da visão positivista, deve ser encarada como a expressão dos embates das forças sociais presentes num campo ou arena de lutas. Isto implica a percepção de que a lei, sendo apenas a expressão escrita do Direito, é limitada por princípio, não refletindo as desigualdades sociais presentes em uma determinada sociedade. Neste sentido, as conquistas populares nelas inseridas abrem um campo de um fazer político indeterminado. Com efeito, várias das conquistas integradas nas leis apresentam direitos de um inegável avanço na construção da cidadania, sendo alguns deles comparados a direitos incluídos nas leis fundamentais de países que mais avançaram na luta por direitos humanos. O alerta que pretendemos tornar evidente ao final desta publicação vai no sentido de

afirmar que a lei não pode se tornar "*letra morta*" como vem acontecendo com muitas das conquistas inscritas na Constituição Federal.

3) Como consequência do que acima foi dito, cabe às entidades e movimentos articulados na luta pelos direitos à cidade e à cidadania, exercerem um papel de garantia da aplicabilidade de vários direitos explícitos nas Leis Orgânicas; de ampliação destes direitos em outras leis que estão em processo e que poderão vir a se imporem no cenário urbano (Plano Diretor, Lei de Desenvolvimento Urbano, Estatuto da Cidade, Fundo Nacional de Moradia Popular, etc.); e, sobretudo, atuarem politicamente na defesa do direito à cidade, quando do importante momento que se avizinha, em 1993, com a revisão constitucional, que poderá sinalizar com propostas conservadoras de revisão das próprias Leis Orgânicas.

Finalmente, cabe agradecer a colaboração de Simone Ambros Pereira, assessora jurídica da FASE (Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional), de Porto Alegre; de Grazia de Grazia da FASE do Rio de Janeiro; e, da equipe do ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular, ONG do Recife, que nos enviaram material referente às Emendas Populares e documentos relativos à participação popular durante a elaboração das Leis Orgânicas.

Cabe, também, um agradecimento à equipe do PÓLIS que discutiu uma versão parcial deste texto, com destaque para a revisão feita por Sílvia Caccia-Bava, e um agradecimento especial para José Geraldo Simões Jr., pela arte final da capa.

As eventuais lacunas e falhas no texto são de nossa inteira responsabilidade. Esperamos que esta publicação sirva para a abertura de um debate e troca de idéias, visando eleger uma pauta de ações e lutas conjuntas para consolidar os direitos à cidade e à cidadania, nesta trajetória de consolidação democrática no país.

São Paulo, setembro de 1992.

ANA AMÉLIA DA SILVA (*)
NELSON SAULE JR. (**)

(*) Socióloga, Professora do Departamento de Sociologia da PUC - São Paulo, e Coordenadora de Estudos no PÓLIS.

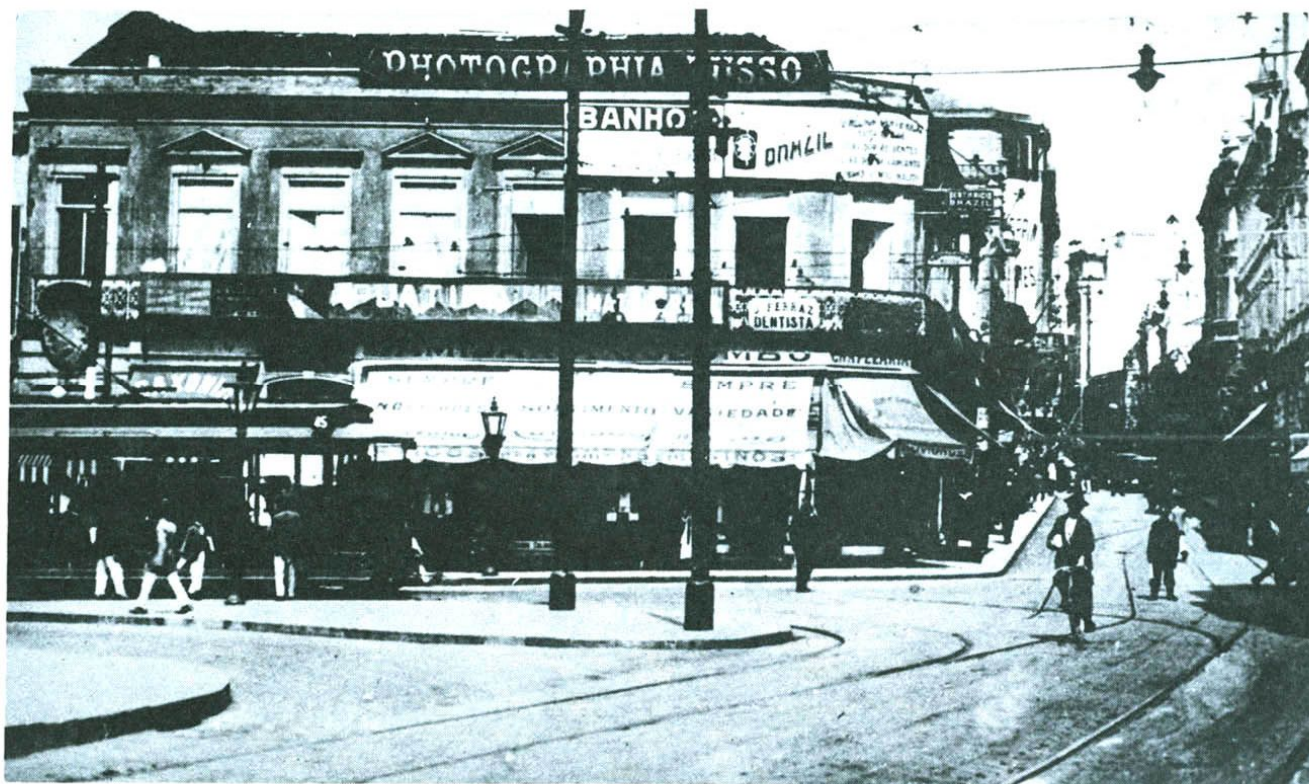
(**) Advogado, Professor do Departamento de Teoria Geral do Direito da PUC - São Paulo, e Consultor do PÓLIS.

SÃO PAULO, 1º DE OUTUBRO DE 1925

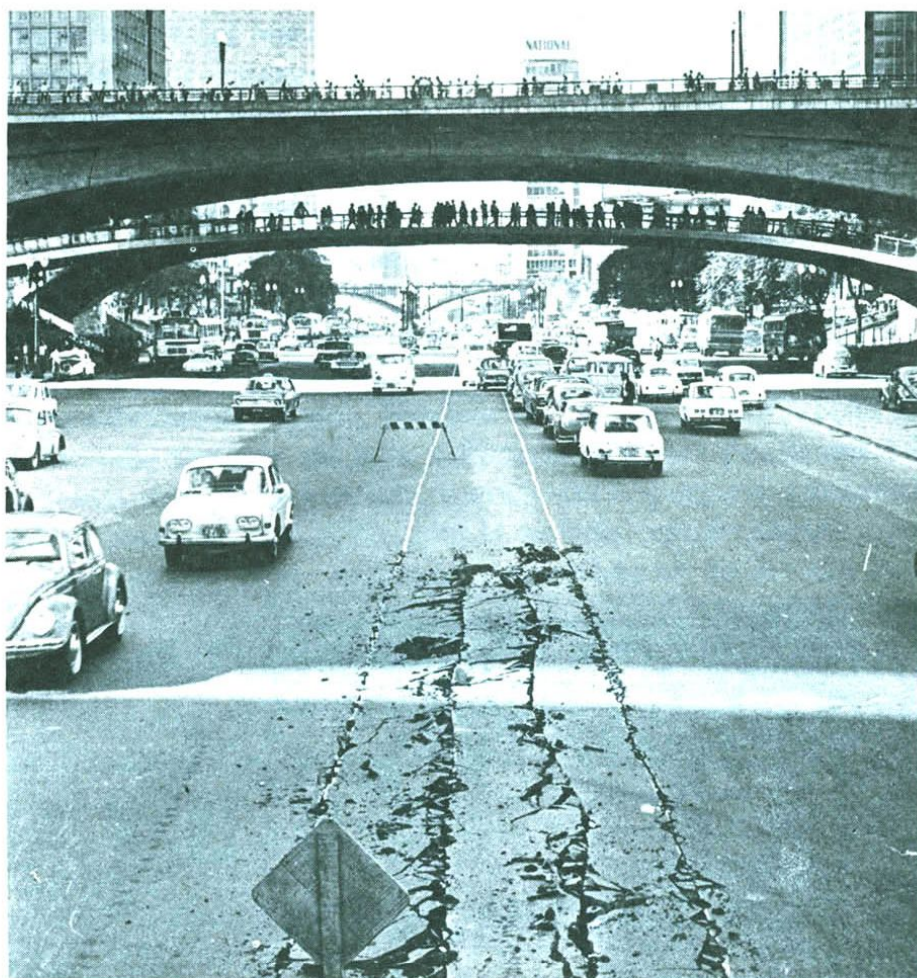
JORNAL "O COMBATE", Ano XI, nº 3052

"A política municipal - A reforma da lei organica dos municípios - Prefeitos e subprefeitos"

"Um projecto encomendado ao sr. Antonio Covello (...). O 'leader' da Comarca estadual sr. Antonio Covello, dentro em pouco apresentará um projecto reformando a lei organica do Estado, e no qual tratará, principalmente da Capital, onde teremos as modificações seguintes: a) o prefeito passará a ser eleito pela Câmara ou será de directa nomeação do presidente do Estado; b) a Capital, além da prefeitura, terá mais três sub-prefeituras que serão - urbana, suburbana e rural que obedecerão a limites tirados pelos rios Tietê e Tamanduatey; c) serão delineados os casos de recursos, quando são cabíveis e a quem serão dirigidos".



São Paulo "Anos 20" (Imagem cedida pela Folha de São Paulo)



São Paulo "Anos 70" (Imagem cedida pela Folha de São Paulo)

LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS

Decreto-Lei Complementar nº 9 de 31/12/1969
(Atualizada até dezembro de 1987)(1)

Dispõe sobre a organização dos Municípios

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso da atribuição que, por força do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o parágrafo 1º do artigo 2º do Ato Institucional n.5, de 13 de dezembro de 1968,

DECRETA:

TÍTULO I

Disposições Preliminares

CAPÍTULO I

Do Município

Art. 1º - Município é a unidade do território do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira nos termos assegurados pela Constituição do Estado e por este decreto-lei complementar.

Art 2º - O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito.

CAPÍTULO II

Da Competência

Art 3º - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras as seguintes atribuições: (...)"

NOTA

- (1) CEPAM, 1988. Lei Orgânica dos Municípios. São Paulo: Fundação de Administração Municipal. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Interior. (9ª edição)

LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 4 DE ABRIL DE 1990.

PREÂMBULO

"Nós, representantes do povo do Município de São Paulo, reunidos em Assembléia Constituinte, respeitando os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgamos, sob a proteção de Deus, a presente Lei Orgânica, que constitui a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana".

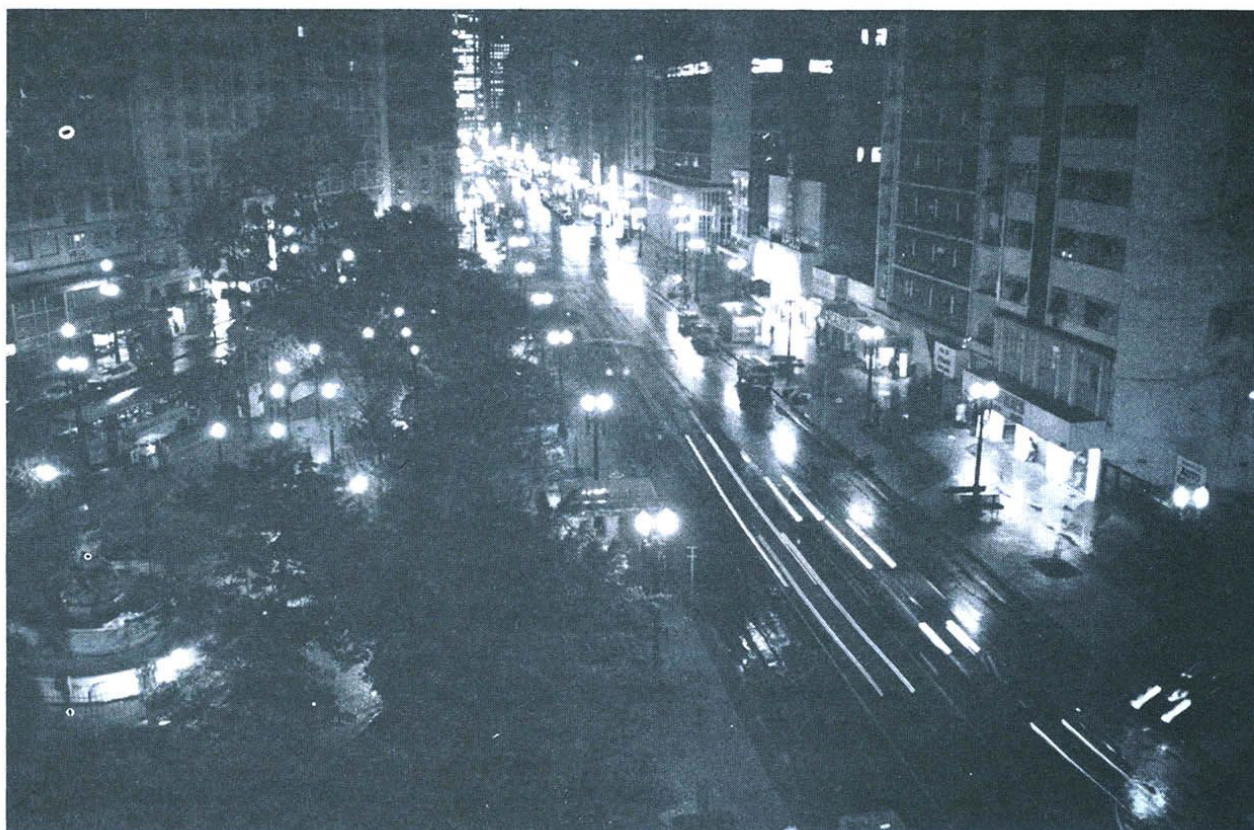
TÍTULO I

Disposições Preliminares

Artigo 1º

Artigo 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

- I - a prática democrática;
- II - a soberania e a participação popular;
- III - a transparência e o controle popular na ação do governo;
- IV - o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos populares;
- V - a programação e o planejamento sistemáticos;
- VI - o exercício pleno da autonomia municipal;
- VII - a articulação e cooperação com os demais entes federados;
- VII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;
- IX - a acolhida e o tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluam para o Município;
- X - a defesa e a preservação do território, dos recursos naturais e do meio ambiente do Município;
- XI - a preservação dos valores históricos e culturais da população"...



BOULEVARD São João à noite - São Paulo - Julho/92

INTRODUÇÃO

AS LEIS DA CIDADE: CENAS E MOMENTOS DIVERSOS

Três momentos diferentes que expressam as Leis Orgânicas de São Paulo, ordenando as relações de poder e o desenvolvimento da cidade.

Também, três cenários diversos da cidade abrigam estes diferentes momentos. A São Paulo dos primeiros 25 anos deste século que teve como marca um constante renovar de seu espaço urbano: que juntou aos seus ex-escravos libertos um grande contingente de imigrantes recém-chegados para as inúmeras indústrias que aqui se instalavam, na viabilização de novas relações de trabalho e produção; que modificou o cenário marcando bairros diversos conforme a disposição das classes sociais no espaço das moradias operárias ou dos palacetes e mansões; que expressou nestes bairros a riqueza da multiplicidade de línguas e de identidades culturais diversas; enfim, que abrigou lutas diversas que disputaram o espaço da cidade de variadas formas, sob o comando do capital e dos interesses imobiliários ou das lutas levadas adiante pelos movimentos operários e populares urbanos.(1)

Período em que as leis da cidade emergiam em grande quantidade para regulamentar as condições de vida e ordenar, do ponto de vista dos interesses das elites dominantes, a condição operária. Do Código de Posturas do Município, de 1886, até o Código de Obras Arthur Sabóia, em 1929, *"a lei urbana é o registro dos acordos estabelecidos entre investidores urbanos e os cofres públicos com vistas ao financiamento de operações financeiras que tem o espaço urbano como objeto de transação"*. (ROLNIK, 1981:114)

Também, como revela o trecho sobre *"o projecto de reforma da Lei Orgânica"*, acima citado, esta passa longe do estabelecimento de relações democráticas de poder ao propor a nomeação do Prefeito.

Outro momento a que se refere o segundo exemplo registrado é o da cidade dos anos 60/70 que já mudou muito a sua feição; nela o padrão periférico de ocupação do espaço urbano

expulsa grandes contingentes de trabalhadores do centro num processo de segregação espacial e exclusão social. A legislação urbana ajudou a erigir as muralhas simbólicas entre a cidade "*legal*" e "*moderna*", onde prevalecem os mais amplos direitos à serviços, equipamentos urbanos e qualidade de vida, da cidade "*clandestina*", espoliada, da não-cidade, onde não se tem acesso aos direitos urbanos porque grande parte de seu espaço está fora dos padrões de legitimidade da legislação urbanística. Ou melhor, um espaço onde quase tudo se define pela sua carência.

Neste cenário, por força do artigo incluso no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, durante o período da ditadura militar, o Estado de São Paulo promulga a Lei Orgânica que ordena a cidade sob o comando do Decreto-Lei Complementar de 1969, assinado pelo então governador do Estado, Roberto de Abreu Sodré. Esta Lei sobrevive, com ligeiras modificações, até abril de 1990. Em vez de afirmar direitos fundamentais dos cidadãos, inicia suas normas pela atribuição de poderes e competências municipais, determina as atribuições do legislativo, do executivo, da administração municipal e regulamenta a formação de municípios. Nela, a figura do cidadão inexistente.

O exemplo acima contrasta, fundamentalmente, com a São Paulo dos anos 90 (terceiro exemplo), que encena a figura paradoxal de uma cidade que se encontra entre os polos de maior acumulação de riqueza no país, mas que, ao mesmo tempo, apresenta quadros de pobreza que a situam entre os exemplos mais expressivos de regiões do Terceiro Mundo. Quadro este recentemente acirrado pelos alarmantes níveis inflacionários e uma recessão perversa, que coloca nas ruas milhares de desempregados. A perversidade da lógica de seu desenvolvimento reúne em volta das "*ilhas de prosperidade*" e com qualidade de vida, um caleidoscópio de imagens e representações das carências urbanas e da degradação das condições de vida na cidade.

A cartografia deste quadro de pobreza e miséria, associada à degradação ambiental, se expressa na amplitude espacial da cidade "*clandestina*". Em São Paulo, isto significa, aproximadamente, cerca de 65 % de uma população em torno de 9,5 milhões de pessoas, entre favelados, moradores em cortiços, em loteamentos clandestinos, em áreas de risco, sem-terra, sem-teto, etc.(2)

Neste cenário, emerge a nova Lei Orgânica de São Paulo, votada em 5 de Abril de 1990, configurando-se enquanto Lei Fundamental da Cidade e reafirmando, em seu preâmbulo, a necessidade de fortalecimento das instituições democráticas e dos direitos de cidadania.



São Paulo - Loteamento Clandestino

Robson Martins

São Paulo, com suas várias Leis Orgânicas, veio sendo colocada aqui apenas como um exemplo. A nova Constituição Federal, consagrada em 1988, tornou obrigatória para todas cidades do país a elaboração de Leis Orgânicas, através de suas Câmaras Municipais.⁽³⁾ Ao reconhecer, pela primeira vez na história do país, a autonomia e a capacidade de auto-organização dos municípios, atribuindo-lhes novas funções e atividades, a Constituição Federal abriu a perspectiva para que cada um deles elaborasse seus princípios constitucionais aprimorando e avançando direitos já consagrados na Carta maior do país. Daí a característica de elaboração de algumas Leis Orgânicas, encenadas enquanto Assembléias Constituintes Municipais e assumindo a figuração de "Constituição" da Cidade, termo este amplamente utilizado pelos movimentos populares urbanos. ⁽⁴⁾

A nova Constituição e a autonomia dos municípios

A conjuntura que se iniciou nos anos 86/88, quando da elaboração da nova Constituição Brasileira, colocou no horizonte uma dinâmica social, política e cultural diferenciada. Através do confronto com vários *lobbies* que representavam os interesses dos grupos dominantes e empresariais; articulando-se em torno de bandeiras mais gerais como o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana; através da mobilização em torno das Emendas Populares; e, par-

Perspectiva da criação de novos direitos

icipando de debates e defesa de Emendas e projetos alternativos; as forças populares trouxeram para o palco da cena principal outras formas de fazer política, onde os mecanismos de representação e negociação, a questão da construção de novos direitos, a participação na elaboração da lei e as demandas de participação na gestão democrática das cidades, adquiriram maior visibilidade e expressão.

É um pouco deste momento instituinte de novos direitos, que aparece registrado nos capítulos que se seguem. Momento que assinala a questão da justiça social para o espaço das cidades, a emergência de novos atores sociais, a luta pelos direitos de cidadania, bem como os desafios atuais colocados para as entidades e movimentos que lutam pela gestão democrática das cidades.

NOTAS

- (1) Vide ROLNIK, Raquel, 1981.
- (2) A cidade "clandestina", em São Paulo, é estimada em um milhão de favelados, 3 milhões morando em cortiços, 2 milhões em loteamentos clandestinos e 1,7 milhão composto por proprietários e moradores de 350 mil imóveis irregulares (sem alvará de construção), totalizando 7,7 milhões de pessoas, sobre um total de população no município estimado em cerca de 10 milhões de habitantes. Ver ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH (org), 1990.
- (3) Anteriormente, a maioria dos municípios do país tinham suas Leis Orgânicas votadas pelas Assembléias legislativas respectivas. As exceções ficavam por conta das cidades do Estado do Rio Grande do Sul e da cidade de Curitiba que elaboravam suas próprias cartas municipais.
- (4) É interessante apontar que a Cartilha produzida pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, para subsidiar as discussões e a participação do movimento popular na elaboração da Lei Orgânica (também denominada Lei Fundamental da Cidade), intitulava-se "A Cidade faz a sua Constituição". Neste sentido ver também PEREIRA, 1990.

III. Princípios básicos e valores democráticos

A importância da análise e registro dos preâmbulos das várias Leis Orgânicas pesquisadas, advém do fato de que, enquanto declarações de princípios, eles emergem como um espaço simbólico que afirma vários direitos que são demandados em nome de valores democráticos fundamentais.

O contraste das Leis Orgânicas atuais com as anteriores é notório. O exemplo de São Paulo, apontado na introdução, não difere do histórico de outras Leis Orgânicas, existentes até este início dos anos 90. Antes encaradas como documentos administrativos frente à debilidade da autonomia municipal, as antigas leis não incorporavam direitos de cidadania na esfera local. Sua preocupação maior era com a burocratização do poder local e com a necessidade premente de distribuir competências administrativas para ratificar os aspectos tecnocráticos e autoritários que permeavam a gestão da coisa pública.

Com as atuais Leis Orgânicas (principalmente **Direitos e cidadania** aquelas que foram analisadas), a *idéia de direitos* já aponta para um outro significado na questão da construção da cidadania. Os valores fundamentais da democracia, liberdade, igualdade e justiça social aparecem reafirmados em praticamente todos os preâmbulos, seja na perspectiva de assegurar princípios já estabelecidos na Constituição Federal, seja na afirmação de novos princípios visando o exercício pleno da cidadania.

Assim a Lei Orgânica de Porto Alegre declara a necessidade de construir "*uma sociedade soberana, livre, igualitária e democrática, fundada nos princípios da justiça, do pleno exercício da cidadania, da ética, da moral e do trabalho*".

Na Lei Orgânica do Rio de Janeiro, os representantes do povo carioca aparecem como "*dispostos a assegurar à população do Município a fruição dos direitos fundamentais da pessoa humana e o acesso à igualdade, à justiça social, ao desen-*

volvimento e bem-estar, numa sociedade democrática, policultural, pluriétnica, sem preconceitos nem discriminação".

A Lei Orgânica de Recife faz uma menção explícita à cidade ao afirmar *"o propósito de favorecer o progresso econômico e cultural, estabelecer as bases de uma democracia participativa, proteger e estimular a prática da cidadania, sob o fundamento dos ideais de liberdade e justiça social, em consonância com a construção do Estado de Direito e de uma Cidade solidária e humana"*.

A questão do pleno exercício da cidadania no espaço sócio-político da cidade aparece de forma expressa em algumas dessas leis como é o caso de Belo Horizonte, que aliado ao princípio de justiça social afirma o princípio da *"participação direta da sociedade civil visando a descentralização do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício e o acesso de todos a cidadania plena"*.

Também, a Lei Orgânica de Vitória vai mais além na sua contraposição à tradição autoritária de ordenação da cidade quando *"visa assegurar o bem estar de todo cidadão, mediante a participação do povo, no processo político, econômico e social do município, repudiando, assim, toda a forma autoritária de governo"*.

Princípios básicos ou compromissos fundamentais

A partir dos seus preâmbulos, várias das Leis Orgânicas analisadas passam a detalhar princípios básicos ou compromissos fundamentais que reafirmam os valores democráticos da igualdade, liberdade e justiça social no que toca às suas cidades.

Assim Porto Alegre assinala que o município deverá promover vida digna aos seus habitantes ao realizar uma administração com base em alguns compromissos fundamentais: *"transparência pública de seus atos; moralidade administrativa; participação popular nas decisões; descentralização político-administrativa; prestação integrada dos serviços públicos"*.⁽¹⁾

A Lei Orgânica de Belo Horizonte também assinala uma série de objetivos prioritários do Município que reafirmam princípios básicos. Entre eles: *"garantir a efetividade dos direitos públicos subjetivos; assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e da legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos; proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum; prio-*

rizar o atendimento das demandas da sociedade civil de educação, saúde, transporte, moradia, abastecimento, lazer e assistência social".

A Lei Orgânica do Rio de Janeiro dedica dois capítulos, no título I a explicitar os Princípios e os Direitos Fundamentais, formando um conjunto de 13 artigos nos quais o município assegura, entre outros, a liberdade de associação profissional ou sindical, o direito de greve, etc. É de se ressaltar nesta lei dois artigos, onde: *"o Município criará formas de incentivos específicos às empresas que apresentem políticas e ações de valorização social da mulher"; e, o Município buscará assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, o direito à vida, à moradia, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e à primazia no recebimento de proteção e socorro, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".*

A preservação das identidades culturais e o resgate do local através da preservação da memória, da história e das tradições aparece em várias leis, como Belo Horizonte, São Paulo, Salvador, entre outras.

A Lei Orgânica de Goiânia refere-se especificamente ao espaço urbano ao assinalar em seus princípios básicos: *"o Município tem como fundamentos a plena cidadania e a dignidade da pessoa humana e a consciência do espaço urbano como meio de agregação do esforço, pensamentos e ideais na busca ininterrupta de convivência humana, como forma permanente de crescimento, progresso e desenvolvimento, com justiça social".*

Nesta análise descritiva, importa registrar que várias cidades cuidaram de assinalar, com ênfase, a perspectiva da equidade no acesso de seus cidadãos ao espaço das cidades, ao cuidarem especificamente da questão da não discriminação, sobretudo, tendo por base a tradição presente em muitos dos parlamentares de proporem políticas públicas com caráter segregador que encontra eco em uma mentalidade de raiz escravocrata, ainda em vigência. Assim, São Paulo, como foi citado na introdução, tratou não apenas de registrar que o acesso aos serviços e condições de vida digna na cidade deve se dar sem distinção de raça, sexo, cor, idade, etc., mas apontou para um princípio fundamental de organização da cidade que deve ser o *"de acolhida e tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluam para o município".* (2)

NOTAS

- (1) São Paulo, por outro lado, afirma uma série de princípios e diretrizes para o exercício democrático, já apontados na introdução.
- (2) Este princípio parece-nos fundamental por se contrapor às recentes manifestações em prol de ações do tipo "apartheid", presentes em alguns projetos de vereadores (veja-se conclusão desta publicação). Quando fechávamos esta publicação os jornais de São Paulo registravam a ação terrorista de grupos de "skin-heads"(os assim chamados "carecas") contra nordestinos, judeus, etc.

IV. A construção da cidadania

Com o processo de modificação do ordenamento político e jurídico brasileiro que teve seu início na Assembléia Nacional Constituinte e atingiu seu ápice na elaboração das Leis Orgânicas, praticamente todas as leis analisadas procuram assegurar a soberania e a participação populares reiterando vários instrumentos que ficaram assegurados na Constituição Federal. O sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e, sobretudo, a iniciativa popular de projetos de leis, aparecem em todas elas, firmando-se enquanto direitos básicos. (1)

Direitos políticos e sociais

Vários direitos políticos foram associados diretamente à questão da cidadania, entre eles o fundamental direito da liberdade de expressão. Em Porto Alegre:

"livre organização política para o exercício da soberania; liberdade de expressar e defender, individual e coletivamente, opiniões e interesses; prerrogativa de tornar público reivindicações mediante organização de manifestações populares em logradouros públicos; e, prerrogativa de utilização gratuita dos edifícios e locais públicos municipais para a realização de assembléias populares".

Outros meios para o exercício da soberania popular e para a garantia de condições dignas de existência, se expressam, em Porto Alegre, incluindo: a participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições, a ação fiscalizadora sobre a administração pública e a tribuna popular. A iniciativa popular de projetos de lei, é um dos mais importantes. Tanto para os projetos de Emenda à Lei Orgânica como outros projetos de lei fica assegurada a iniciativa popular firmada por 5% do eleitorado. (2)

Iniciativa popular de projetos de lei

Também em São Paulo, a iniciativa popular de projetos de lei fica inscrita na Lei Orgânica, ampliando a igualdade de participação pública na gestão da cidade. Admite-se a iniciativa de cidadãos para projetos de emendas à Lei Orgânica e de leis de interesse específico da cidade ou de bairros da cidade. A iniciati-

va de cidadãos pode inclusive se dar pelo plebiscito toda vez que se pretender construir uma obra, pública ou privada, de "*grande impacto financeiro ou ambiental*", que afete a vida dos bairros, através da manifestação de pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado. (3) Os cidadãos podem requerer plebiscito sobre questões de relevante interesse do Município, da cidade ou de bairros sendo, também, necessária a manifestação de pelo menos 1% do eleitorado. (4)

Tribunas populares

Algumas Leis Orgânicas também definiram outras instâncias de ampliação dos canais para o exercício da cidadania como é o caso das Tribunas Populares. A Lei Orgânica de Porto Alegre definiu a existência da Tribuna Popular, tanto nas sessões plenárias da Câmara Municipal, bem como na Praça Montevideu - largo próximo à Prefeitura Municipal. Da Tribuna Popular de Porto Alegre podem fazer uso:

"entidades sindicais com sede em Porto Alegre, entidades representativas de moradores ou outras que tenham atuação no âmbito municipal; e, entidades que, mesmo não tendo caráter municipal, venham a apresentar questões de relevância para a população de Porto Alegre".

Já no caso do Município de São Paulo, além da iniciativa popular de projetos de lei e de emendas à própria Lei Orgânica (5), a tribuna popular foi outra garantia de ampliação da participação. A mesa da Câmara poderá instalar Tribuna Popular onde representantes de entidades e movimentos da sociedade civil, inscritos previamente, debaterão com os vereadores os problemas da cidade. Todavia, São Paulo não regulamentou, como no caso de Porto Alegre, os locais onde deverá acontecer a tribuna popular, o que vem apresentando limites à sua eficácia enquanto um direito de livre expressão em relação à gestão da coisa pública.

Participação popular na administração pública e planejamento das cidades

Praticamente todas as leis analisadas previram instrumentos e mecanismos para assegurar a participação popular nas decisões da administração pública e planejamento das cidades, bem como a ação fiscalizadora sobre a administração pública. Algumas determinaram um número maior de mecanismos que lhes garante uma ampliação de canais para o exercício da cidadania. Em praticamente todas as leis aparecem as figuras de Conselhos Municipais ou Conselhos populares autônomos, como órgãos deliberativos, instâncias regionais de discussão e elaboração de políticas municipais. Algumas leis explicitam conselhos setoriais como é o caso do Rio de Janeiro que cria os Conselhos de Política Urbana, Conselho de Direitos Humanos e Conselho de Meio Ambiente, órgãos deliberativos de represen-

tação paritária do Poder Público e da sociedade civil. A Lei Orgânica de Porto Alegre estabeleceu a existência de conselhos municipais, como órgãos de participação direta da comunidade na administração pública subdividida em setores, e ainda reconhece a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal.(6)

Pode-se afirmar que toda uma nova percepção de planejamento emerge nas várias leis analisadas afirmando princípios fundamentais como o da democratização da gestão das cidades em contraposição à percepção tradicional usual prevalecente nos antigos planos. Em sua maioria, tais planos se apoiavam em diagnósticos exaustivos e pensavam na cidade ideal apostando em prognósticos mirabolantes e futurísticos que, via de regra, pretendiam realizar projetos compromissados com os interesses privatistas.

O planejamento tal como tem sido pensado através de princípios inscritos nas leis de várias cidades implica uma ruptura com a visão tecnocrática, estabelecendo regras para um novo contrato, na medida em que visa apontar diretrizes de orientação dos agentes que produzem a cidade e de estruturação da ação do Executivo, na perspectiva da democratização da gestão das cidades. Neste sentido, praticamente em todas elas se assegura a participação popular em todas as fases de elaboração do planejamento municipal, não somente por que isto era um preceito determinado na Constituição Federal mas, sobretudo, porque essa foi a reivindicação fundamental da luta popular e veio expressa nas várias Emendas Populares.

Mecanismo significativo de ampliação da participação popular apareceu previsto na Lei Orgânica de São Paulo através da descentralização da gestão municipal em Subprefeituras com os correspondentes Conselhos de Representantes que deverão funcionar junto a estas Subprefeituras. O poder executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, sendo estes últimos nomeados pelo Prefeito.(7) Frente ao porte da cidade e dos seus problemas, a regionalização do poder implícita na proposta de criação das Subprefeituras implica a democratização, abrindo perspectivas de real participação dos cidadãos no planejamento da cidade, ao mesmo tempo em que serve de antídoto à centralização administrativa. Com orçamento próprio, cada uma destas Subprefeituras tem autonomia de ação, respeitados os interesses dos cidadãos representados no Conselho de Representantes, a serem eleitos, diretamente, entre indicados pelas entidades e movimentos

Uma nova percepção de planejamento

Conselhos de representantes

sociais. Os Conselhos de Representantes que deverão atuar junto às Subprefeituras como uma espécie de "*minicâmeras de vereadores*", e cuja regulamentação ainda deverá se dar por legislação complementar, terão entre suas atribuições:

"participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões; participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal; e, encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local". (8)

Audiências públicas e direito à informação

Outros princípios visam a fiscalização da ação do Poder Público através, inclusive, da promoção de audiências públicas para os debates dos planos e diretrizes fundamentais para a vida do município e a garantia do direito à informação. Porto Alegre ainda garantiu o direito político básico à informação, onde as entidades podem requerer a realização de audiências públicas para esclarecimentos sobre projetos, obras e outras matérias relativas à administração e ao legislativo municipais. Também podem encaminhar (assim como qualquer cidadão), pedido de informação ou certidão tanto ao Poder Executivo como Legislativo sobre atos, contratos, decisões, projetos, ou quaisquer assuntos de interesse social. (9)

As audiências públicas foram um dos instrumentos de irrevogável avanço na ampliação dos canais de participação. Pela Lei Orgânica de São Paulo, a Câmara convocará pelo menos duas audiências públicas, durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre Plano Diretor, Código de Obras, Política Municipal de Saneamento, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, etc. Também podem ser realizadas audiências públicas durante a tramitação de outros projetos de lei mediante requerimento de 0,1% de eleitores do Município. Ainda ficou garantido o direito de acesso às informações e à transparência, como a criação, por exemplo, de sistemas municipais de informações assegurando à sociedade o acesso a esses sistemas.

A necessidade de uma linguagem acessível que garanta o direito às informações provenientes das várias instâncias do poder público aparece prevista nas Leis Orgânicas de São Paulo, Florianópolis, Goiânia, Rio de Janeiro, Recife, Vitória e Salvador.

Defensoria do povo

Ainda no que toca às outras instâncias de ampliação da participação, pode-se citar a criação pela Lei Orgânica de Belo Horizonte da defensoria do povo, com a

função de controlar a administração pública e suas atribuições e apurar denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades feitas por qualquer cidadão, partido político, associação e sindicatos.

A Lei Orgânica de Recife, dedica um capítulo para regulamentar o processo de participação popular, através dos seguintes instrumentos:

"plebiscito, referendo e iniciativa popular no processo legislativo; conselho de cidadãos; tribuna popular; conselhos e câmaras setoriais institucionais; audiências públicas".

Tais conselhos e câmaras setoriais terão caráter deliberativo e composição paritária.

As diretrizes de política e planejamento urbano geraram alguns mecanismos e instrumentos específicos de participação popular. Este é o caso, por exemplo, da obrigatoriedade de relatórios de impacto ambiental e de vizinhança, para discussão dos moradores de uma área em que for implantada uma grande obra ou empreendimento de significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana.(10)

Ainda, as leis de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, estabeleceram a obrigatoriedade de assegurar à população de baixa renda o serviço de assistência jurídica gratuita, através de órgão próprio ou de convênio com entidades reconhecidas pela comunidade. O objetivo é permitir a essas camadas da população o acesso à justiça para obtenção e defesa de seus direitos. O serviço de assistência jurídica tem duas funções essenciais: a primeira de realizar a orientação jurídica e informar sobre os direitos e as formas para conquistá-los; a segunda, garantir o acesso da população necessitada ao Poder Judiciário, promovendo e patrocinando as medidas e ações cabíveis para obtenção de direitos ou na defesa de seus interesses. A novidade fica por conta do fato de que na sua constituição não é prevista, apenas, a participação de advogados ou estagiários em advocacia, mas a ampliação desta base através de equipes multidisciplinares envolvendo assistentes sociais, sociólogos, arquitetos, economistas, etc. (11)

A incorporação da cidade clandestina, irregular, à ordem política e jurídica do município ficou prevista em várias Leis Orgânicas como é o caso de Porto Alegre que assegura o atendimento dos serviços públicos municipais às populações moradoras de áreas não regularizadas. Também no Rio de Janeiro ficou assegurada a prestação de ser-

Relatórios de impacto ambiental

Assistência jurídica à população de baixa renda

Incorporação da cidade clandestina à ordem jurídica do município

viços públicos às comunidades de baixa renda, independente do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística das áreas e de suas construções. Isto garante às populações moradoras numa favela ou num loteamento irregular, o direito à prestação de serviços públicos como o de limpeza pública, transporte urbano, correio, etc, mesmo para aquelas que moram em ruas cujos nomes não existam ainda oficialmente, ou ainda



São Paulo

Robson Martins

por habitarem numa edificação irregular segundo a legislação sobre edificações.

Também para a formulação e implantação da política habitacional no município, o princípio da participação popular foi mencionado expressamente nas leis de São Paulo e Rio de Janeiro, assegurando a participação das comunidades através de suas entidades representativas na execução de programas habitacionais. Daí, a diretriz importante de estimular e apoiar o desenvolvimento de programas de construção de moradias populares por cooperativas habitacionais ou outras formas de organização similares, assegurada não apenas nas Leis Orgânicas de São Paulo e Rio, mas também em Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, Salvador, Fortaleza e Belém.

Com relação às leis de Curitiba e Fortaleza além da previsão do estímulo à formação de cooperativas populares de habi-

tação, também estimula-se e apóia-se os programas de mutirão e autoconstrução. O incentivo ao fortalecimento da auto-organização popular aparece também sob outras formas no que toca à política habitacional para populações de baixa renda, tais como a obrigação de instalação de serviços de transporte coletivo junto a conjuntos habitacionais, como é o caso em Fortaleza. Também, a aprovação de projetos de conjuntos habitacionais de interesse social na Lei Orgânica de Belém, exige dos incorporadores a construção de equipamentos sociais, sendo prioritário a construção de escolas e creches com capacidade para atender a demanda gerada pelo conjunto.

NOTAS

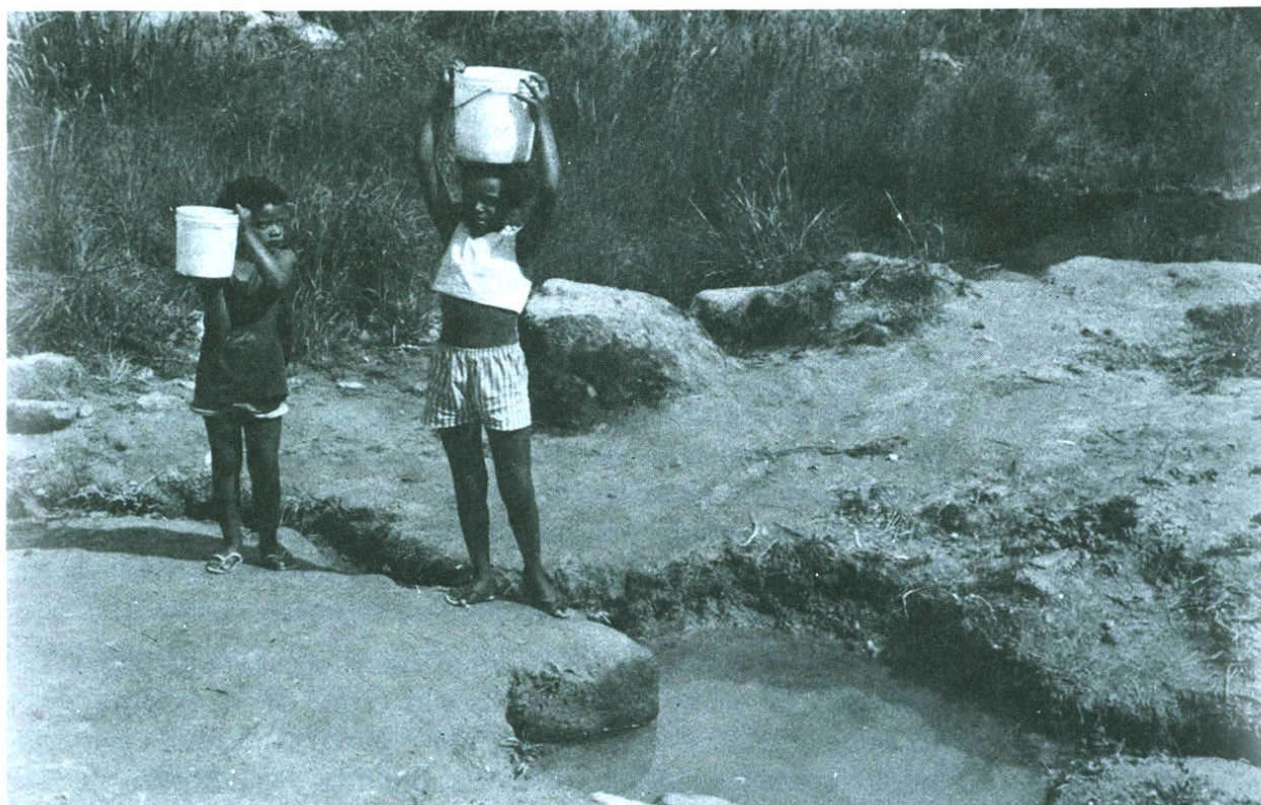
- (1) A Constituição Federal estabeleceu como condição para apresentação da iniciativa popular à Câmara dos Deputados que o projeto de lei seja subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados da federação, e para iniciativa popular de projetos de lei de interesse do Município, da cidade ou de bairros, a manifestação de pelo menos 5% do eleitorado municipal.
- (2) O interessante em Porto Alegre é que quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito, a iniciativa popular poderá ser tomada por cinco por cento dos eleitores inscritos ali domiciliados. Por exemplo, um projeto modificando o zoneamento de um bairro ou a criação de uma área de proteção ambiental em uma determinada região.
- (3) Art. 44 - Lei Orgânica de São Paulo.
- (4) Também questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por requerimento de pelo menos 2% (dois por cento) do eleitorado ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Câmara Municipal.
- (5) Tal como está consagrado na Constituição Federal, qualquer cidadão pode apresentar projetos de emendas às leis de interesse específico do Município, cidade ou de bairros, mediante iniciativa popular assinada por no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores do município.
- (6) A Lei Orgânica de Porto Alegre ainda afirma o princípio de incentivar a participação comunitária no planejamento, podendo as entidades e movimentos se organizarem por regiões ou por problemas vividos na cidade, como por exemplo, Conselho de Moradia, Conselho de Saúde, etc.
- (7) A administração municipal será exercida, em nível local, através das Subprefeituras. As atribuições dos subprefeitos compreendem: "coordenar e supervisionar a execução das atividades e programas da Subprefeitura, de acordo com as diretrizes, programas e normas estabelecidas pelo Prefeito; sugerir à administração municipal, com a aprovação do Conselho de Representantes, diretrizes para o planejamento municipal; propor à administração municipal, de forma integrada com os órgãos setoriais competentes e aprovação do Conselho de Representantes, prioridades orçamentárias relativas aos serviços, obras e atividades a serem realizadas no território da Subprefeitura". Art. 78, incisos I, II e III. Lei Orgânica de São Paulo.
- (8) Art. 55, incisos I, II e III. Lei Orgânica de São Paulo.
- (9) A ação de fiscalização do poder público na Lei Orgânica de São Paulo está prevista, inclusive, com a abertura de documentos do poder público e da Câmara Municipal ao acesso dos cidadãos. Entre estes documentos estão as contas do município que ficarão durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação.
- (10) Vide análise, mais adiante, no subitem da Política Fundiária.
- (11) Um exemplo está na assistência técnica quando houver a necessidade de elaboração de um plano urbanístico para áreas passíveis de usucapião urbano.

V. A construção da cidade

4.1. FUNÇÕES SOCIAIS DAS CIDADES SOB A ÓTICA DOS DIREITOS URBANOS

Desde a Emenda Popular enviada à Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, uma das grandes demandas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem sido a necessidade das políticas urbanas incorporarem a questão da função social das cidades. Tal compreensão toca no cerne da Reforma Urbana enquanto uma *nova ética urbana*, no sentido da politização da questão urbana através da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social que marca o espaço urbano das cidades do país. (1)

Em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Vitória e Recife, a compreensão das funções sociais das cidades se deu pela ótica dos direitos. As cidades passam a cumprir sua função social quan-



São Paulo

Robson Martins



São Paulo - Favela São Domingos

Robson Martins

do a justiça social e as condições de vida urbana dignas forem asseguradas pelos direitos urbanos. Estes englobam não só o acesso de todos os cidadãos aos equipamentos e serviços básicos, como moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, cultura, educação, saúde, lazer e segurança, etc., bem como o acesso à gestão democrática das cidades e à preservação do patrimônio ambiental e cultural. (2)

Por outro lado, é interessante registrar a diversidade de compreensão do significado da função social da cidade entre as diversas Leis Orgânicas analisadas. Outras cidades como Florianópolis, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém apenas estabeleceram em suas leis que a política urbana deveria assegurar a função social da cidade, deixando este princípio assinalado de forma genérica sem definir seu conteúdo e significado social.

Duas observações importantes merecem ser registradas. Em praticamente todas as leis analisadas o que se vê emergir nessa nova ética urbana não é apenas um registro de direitos a equipamentos e serviços básicos. Mas é, sobretudo, a aguda percepção da importância fundamental dos valores culturais e da preservação do

meio ambiente para uma condição de vida nas cidades, com dignidade. Valores estes que estavam ausentes de quaisquer políticas urbanas anteriores à Constituição Federal e que emergem como fruto das demandas e lutas dos movimentos e entidades articulados em torno de bandeiras mais gerais como o movimento ambientalista, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, os movimentos por moradia, etc. Pode-se afirmar que tais valores ganham destaque nos princípios das políticas urbanas das várias cidades.

Valores culturais e ambientais na proposta de uma nova ética urbana

Assim, em Porto Alegre, o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente são objetivos fundamentais para assegurar a melhoria da qualidade de vida e o bem estar da população. E, nas condições básicas de vida que garantem a função social da cidade se encontra, entre outros: *"a manutenção do patrimônio ambiental do Município através da preservação ecológica, paisagística e cultural; e, a promoção da criação de espaços públicos para a realização cultural coletiva"*. Neste último caso, a questão cultural não é entendida apenas pelo lado da preservação de patrimônio, mas como recuperação e, mesmo, criação de espaços públicos onde se reatualize a questão da cidadania e onde se possa preservar as identidades culturais.

Quanto à relação fundamental cidade/meio ambiente que aparece em quase todas as leis analisadas pela ótica dos direitos, ela é tributária de um dos maiores avanços contidos na Constituição Federal de 1988, que foi o entendimento do direito ambiental como um direito coletivo - um direito da sociedade como um todo, com a mesma densidade do direito à vida, à liberdade e à igualdade. De fato, na Constituição Federal a questão ambiental foi uma das que recebeu as maiores atenções dos constituintes. (3) Também, a Constituição Federal avançou quando destacou que os municípios, juntamente com as outras esferas institucionais, passariam a ter entre suas atribuições fundamentais, a preservação do meio ambiente.

O direito à qualidade de vida na cidade

É desta forma que o direito à qualidade de vida nas cidades (4) aparece expresso em vários direitos urbanos vinculados à função social da cidade nas leis analisadas. Porto Alegre, por exemplo, incluiu a questão da Reforma Urbana e da Política Urbana sob o título de "Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente". (5) Nesta linha, também Florianópolis ressalta a importância dos valores ambientais e São Paulo atribui como uma das finalidades de sua política urbana, a questão da justiça social na apropriação e usufruto do seu espaço urbano. Isso se eviden-

cia quando assinala que é dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros municípios, assegurar especificamente o direito ao "*meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado*". Tal finalidade aparece juntamente com outros direitos como: dignas condições de moradia, proteção e acesso ao patrimônio histórico, cultural, turístico, artístico, arquitetônico e paisagístico, etc.

4.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O USO DO SOLO URBANO

A face pública do direito de propriedade urbana

Entre as implicações para as políticas urbanas que decorreram de conquistas consagradas na Constituição Federal de 1988, está uma importante modificação no ordenamento jurídico vigente, através de uma nova compreensão do *direito de propriedade urbana*. Este somente é assegurado quando atender a uma função social, prevalecendo a face pública deste direito. O direito de propriedade não aparece mais enquanto um direito individual subordinado ao direito civil, de caráter privado. Se antes o direito de propriedade, da ótica do direito civil, assegurava ao proprietário o poder legal de usar, gozar e dispor de seus bens de maneira abrangente, essa faculdade passa, agora, a ser subordinada às normas do direito público, que obrigam o proprietário urbano a dar um uso social à sua propriedade.

Com relação à propriedade urbana, o exercício do direito de propriedade não sofre apenas uma mera limitação urbanística (zoneamento, parcelamento do solo urbano, servidão, etc.). Na verdade, esse direito deve estar condicionado à *política urbana* a ser executada no município, que tem a atribuição constitucional de promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A propriedade urbana passa, assim, a ser regida pelas normas de direito urbanístico que regulamentam o uso do solo urbano, notadamente, pelo Plano Diretor que é o instrumento básico da política urbana municipal.

Algumas Leis Orgânicas estabeleceram uma série de normas de direito urbanístico, obrigações e preceitos que regulamentam o uso do solo, visando disciplinar o regime da propriedade urbana. (6) Entre elas, várias podem ser citadas, principalmente as que constam das leis de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Vitória.

Algumas normas incidem na necessidade de prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e

coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor. Na verdade, tais normas visam impedir a especulação imobiliária e a existência de vazios urbanos, terrenos ou edificações ociosos ou subutilizados que, hoje em dia, restringem o uso social da terra na cidade (por exemplo, galpões não utilizados, armazéns e prédios de fábricas fechados, etc.). (7)

Outras normas vão na direção de assegurar, nos vários empreendimentos imobiliários, o adequado aproveitamento dos terrenos urbanos, respeitados os limites da capacidade instalada dos serviços públicos. Na realidade, trata-se de vincular a capacidade de ocupar o solo às condições de infra-estrutura, porque há áreas onde a ocupação deve ser limitada. É a questão, por exemplo, dos grandes empreendimentos como os condomínios fechados ou a abertura de *shopping centers* ou outros projetos que causem impacto urbano e ambiental.

Uma outra norma do direito urbanístico toca mais de perto a questão da justiça social, de caráter redistributivo, ao propor a distribuição, com equidade, dos custos e benefícios dos investimentos públicos. Trata-se da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o que em última instância tem o significado de um mecanismo de distribuição de renda fundiária.

Direito de propriedade e direito de construir

É este direito que permite que os Planos Diretores possam institucionalizar o solo criado, mecanismo bastante utilizado em outros países como Estados Unidos, França e Itália. Permite que um proprietário construa acima de um índice de aproveitamento do terreno de sua propriedade. Neste caso, o Poder Público exige uma contrapartida em termos financeiros tendo em vista os benefícios que este proprietário irá auferir da infra-estrutura realizada pelo Poder Público. Ao estabelecer a diferenciação e os limites entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, os benefícios dos investimentos públicos em infra-estrutura passam a ser cobrados pelo Poder Público que os recupera para a coletividade, reinvestindo-os em equipamentos e serviços públicos. Esta outorga onerosa do direito de construir é também chamada de solo criado. (8) Na Itália, por exemplo, o solo criado adota o princípio da inedificabilidade; ou seja, o coeficiente de aproveitamento do terreno é zero, o que quer dizer que qualquer área edificada exige pagamento ao Poder Público e autorização por parte deste.

Em São Paulo, o mecanismo de solo criado que está sendo proposto ao nível do Plano Diretor estabelece o coeficiente de aproveitamento igual a 1 (um), o que significa assegurar a todos

aqueles que são possuidores de terrenos na cidade o exercício do direito de construir na mesma proporção da metragem de seu terreno. As Leis Orgânicas de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza e Vitória institucionalizaram este mecanismo como um dos instrumentos da política urbana. (9)

Cabe ressaltar que a separação entre o direito de propriedade urbana e o direito de construir se encontra de forma expressa nas leis orgânicas de Vitória, Recife, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza. É importante assinalar, também, que o Plano Diretor do Rio de Janeiro, aprovado após a Lei Orgânica, consagra o direito de criar solo através do instituto do solo criado.

A transferência do direito de construir está prevista como um dos instrumentos jurídicos para a implantação da política urbana municipal, especialmente para fins de preservação ambiental, cultural, histórica e paisagística. Sobre este instrumento ainda, a Lei Orgânica de Salvador inova ao permitir ao Poder Público conceder o direito de construir como forma de indenizar o proprietário que teve seu imóvel desapropriado para implantação de infra-estrutura ou equipamentos urbanos ou comunitários (em outro terreno de sua propriedade, por exemplo).

Política urbana e o estado social de necessidade

Um outro princípio importante que foi assegurado na Lei Orgânica do Rio de Janeiro é o estado social de necessidade que deve ser considerado na formulação da política urbana desse município. Através desse princípio, é possível ao Poder Público estabelecer, em situações em que exista conflitos entre o direito de propriedade e demais direitos urbanos, como em especial o da moradia, instrumentos que permitam a prevalência desses demais direitos urbanos sobre o direito da propriedade, quando este não estiver atendendo à sua função social.

Além do poder público do município do Rio de Janeiro ter a possibilidade do uso desse princípio na formulação da sua política urbana, cumpre ressaltar a possibilidade da população, organizada através de Conselhos ou outros canais populares, ter o direito de pleitear, com base no próprio estado social de necessidade, a solução de conflitos graves vivenciados no seu cotidiano. Por exemplo, na solução de um conflito decorrente de uma ocupação de terra, o direito de moradia se sobrepõe ao direito de propriedade que não esteja atendendo a sua função social.

Em Porto Alegre, embora o estado social de necessidade fosse uma das demandas inscritas pelas entidades e movimentos populares na Emenda Popular, por obra dos interesses de forças

conservadoras, não foi incorporado à lei. Isto, teria permitido ao Poder Público, priorizar a condição social de moradia da população de baixa renda na política urbana a ser desenvolvida.

Tendo em vista a função social da propriedade urbana, uma das diretrizes que se observa nas várias leis analisadas é a preocupação de se estabelecer o controle do uso e ocupação do solo urbano que venha assegurar a democratização do acesso de todos os cidadãos à cidade. Isto se verifica pela diretriz que estabelece o controle do uso do solo para evitar a ociosidade, a sua sub-utilização ou a não utilização. A idéia é induzir a que esses espaços urbanos tenham um uso social.

Da mesma forma como os investimentos públicos em infraestrutura, o princípio de igualdade é buscado quando se assinala, em várias leis (Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Vitória), a necessidade da justa distribuição dos benefícios e dos ônus que decorrem do processo de urbanização.

4.3. PLANOS DIRETORES NA PERSPECTIVA DE CRIAÇÃO DE NOVOS DIREITOS URBANOS

Aqui é importante assinalar que a Constituição Federal resuscitou a velha figura dos Planos Diretores tão em moda nos anos 60/70. Naqueles anos, os Planos Diretores elaboravam modelos de cidade que nunca puderam admitir a participação popular nos destinos das cidades, porque se apoiavam num imaginário onde as classes populares urbanas eram encaradas como incapazes de participação, ação e decisão. Pelos seus aspectos tecnocráticos e autoritários, os antigos Planos Diretores, em sua maioria, acabaram por aprofundar as desigualdades sociais no espaço das cidades. Contudo, o retorno da figura dos Planos Diretores, em uma perspectiva de criação de novos direitos urbanos, permite aos movimentos e entidades comprometidos com os interesses populares, a sua recuperação enquanto instrumentos fundamentais e legítimos de Reforma Urbana. Sobretudo, porque eles devem dar concretude à função social da cidade e da propriedade urbana.

Tendo os Planos Diretores como instrumentos básicos da política urbana, quase todas as leis procuraram apontar diretrizes e o perfil geral que deveriam possuir estes planos nos seus aspectos sociais, econômicos, financeiros, administrativos, ambientais e culturais. O Plano Diretor é um instrumento global, estratégico de Política Urbana, sobretudo pela sua característica

de orientação de todos os agentes públicos e privados que produzem a cidade. Daí a idéia de Planos Diretores como um instrumento de luta daqueles setores que estão interessados na transformação da cidade.

São vários os aspectos que couberam aos Planos Diretores para definirem o cumprimento da função social da propriedade, por força de princípios estabelecidos na Constituição Federal e normatizados em algumas Leis Orgânicas. Um deles refere-se à regulamentação do artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que faculta ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento. Caso este não seja aproveitado, o proprietário sofrerá uma série de penalidades que serão aplicadas, de forma sucessiva, como: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (resgatáveis no prazo de 10 anos), assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (10)

Com relação a esta desapropriação, a Lei Orgânica do Rio considera o preço do terreno como valor justo e real da indenização do imóvel desapropriado, sem computar os acréscimos da expectativa de lucro ou da mais valia decorrentes de investimentos públicos na região. Ou seja, com isso não se incorpora no preço da indenização, a valorização especulativa bem como a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos. Conseqüentemente, o valor da indenização não poderá ser igual ao valor de mercado do imóvel desapropriado, pois esta desapropriação, na verdade, é uma penalidade ao proprietário que não atendeu à função social da propriedade.

Zeis - zonas especiais de interesse social

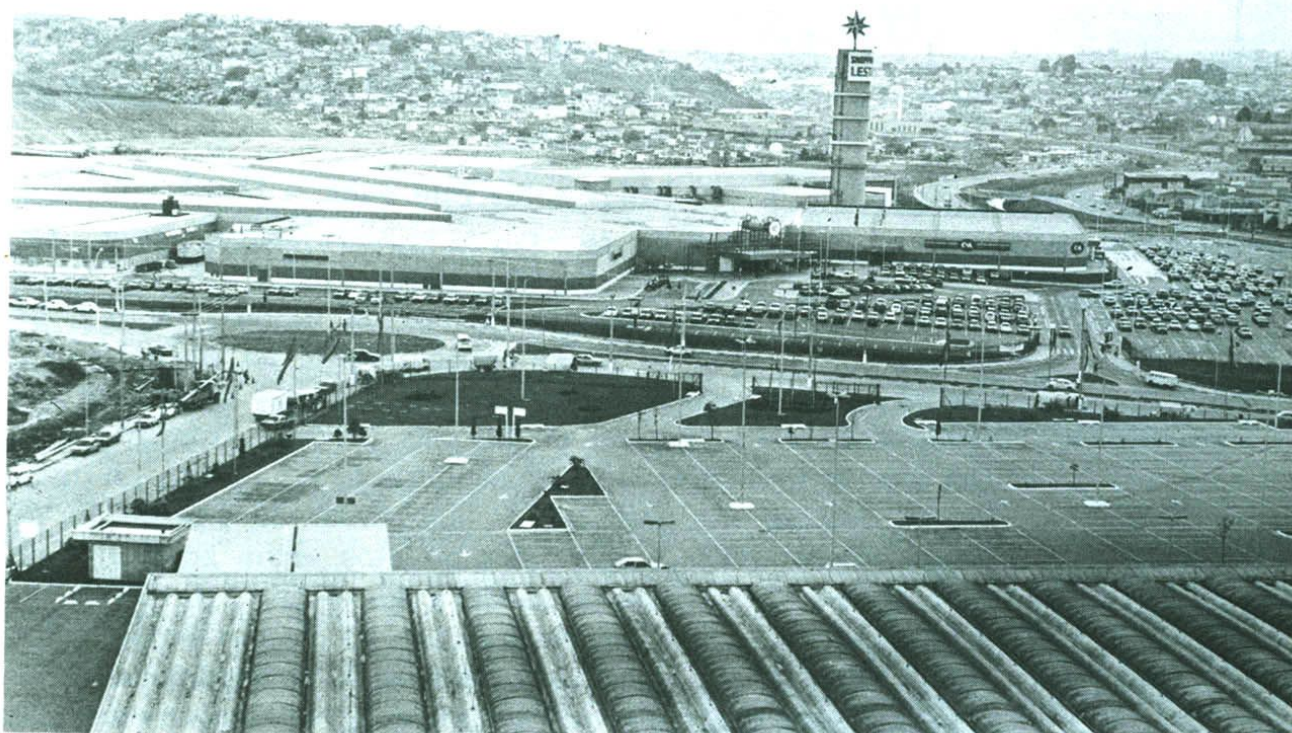
Também nesta questão do uso e ocupação do solo ao nível dos Planos Diretores, muitas das Leis Orgânicas analisadas apontaram para uma diretriz de significância social que propõe o zoneamento de áreas de acordo com o assim chamado interesse social. Dessa forma podem ser delimitadas zonas especiais de interesse social (as chamadas ZEIS), zonas ou áreas de interesse ambiental, paisagístico, cultural, histórico, etc., áreas de interesse urbanístico, que sejam fundamentais de se preservar (11) e áreas de empreendimentos de impacto, etc. Em algumas leis desceu-se a um nível de detalhamento maior com relação ao zoneamento como, por exemplo, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza que já prevêm a possibilidade da subdivisão da cidade em áreas especiais. (12)

4.4. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Quanto aos instrumentos da política urbana nas Leis Orgânicas são diversos, englobados nas várias esferas: instrumentos de planejamento (Plano Diretor, zoneamento, parcelamento do solo, Lei de Edificações, etc.); tributários e financeiros (Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, taxas e tarifas diferenciadas por zonas e pela utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos, como é o caso da taxa transportes, fundos destinados ao desenvolvimento urbano e a contribuição de melhoria); jurídicos (concessão do direito real de uso, servidão administrativa, solo criado, desapropriação, usucapião, parcelamento ou edificação compulsória, direito de superfície, etc.); administrativos e outros. Como muitos deles se repetem pelas várias leis analisadas, convém destacar aqueles de maior significado.

Já se falou no direito de construir como um dos mais importantes instrumentos da política urbana e que estabelece um tipo de concessão denominado solo criado. Outro instrumento importante refere-se ao que poderíamos denominar direito aos relatórios de impacto, principalmente tendo em vista as funções sociais da cidade e da propriedade e o objetivo do uso socialmente justo e ecologica-

Direito aos relatórios de impacto ambiental



São Paulo - Shopping Center Aricanduva

mente equilibrado do território da cidade. Portanto, os relatórios de impacto devem estabelecer instrumentos que evitem a implantação de determinados empreendimentos que venham a causar danos ou grande impacto ambiental e urbano. Nas Leis Orgânicas de Curitiba, Belo Horizonte, Florianópolis, Salvador e Vitória são denominados de *Relatórios de Impacto Ambiental* e nas Leis Orgânicas de São Paulo e Rio de Janeiro, *Relatórios de Impacto de Vizinhança*. Estes relatórios (13) são obrigatórios para os projetos de implantação de obras ou equipamentos de iniciativa pública ou privada (por exemplo, *shopping centers*, supermercados, viadutos, pontes, etc.) que tenham significativa repercussão ambiental ou de infra-estrutura urbana. Instrumentos de ampliação da participação popular, estes relatórios devem assegurar o fundamental direito político à informação a qualquer cidadão, cuja cópia deverá ser fornecida aos moradores da área afetada e suas associações, que poderão requerer audiência pública antes da decisão final do projeto.

Conforme dispõe a Lei Orgânica de Belo Horizonte, haverá necessidade de Relatório de Impacto Ambiental e Econômico-Social para a implantação de conjuntos habitacionais com mais de 300 unidades, assegurada a sua discussão em audiência pública, critério também adotado por Recife para conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades.

A Lei Orgânica de Porto Alegre, a nosso ver, foi a que estabeleceu um procedimento mais rígido para esses projetos, ao dispor da necessidade de sua aprovação pela Câmara Municipal. Não apenas isto, mas o essencial é que a lei assegura a manifestação da população através de plebiscito, sobre a concordância, ou não, dos projetos em questão.

Direito de vizinhança - um direito coletivo fundamental

Ainda sobre este tema, é importante mencionar as regras estabelecidas pela Lei Orgânica do Rio, sobre o exercício do direito de vizinhança, como um direito coletivo, no que se refere especialmente ao licenciamento de obras no município. Através dessas regras se garante aos proprietários e moradores do entorno, (imóveis fronteiros ou na área de influência) ao empreendimento em questão, o direito de intervir no processo da aprovação de construção de obras novas, afim de que estes projetos sejam aprovados de acordo com a legislação urbanística em vigor. O direito de vizinhança também poderá ser exercido, ao mesmo tempo, pelos proprietários e pela associação de moradores legalmente constituída, desde que em seus estatutos esteja previsto o exercício deste direito.

4.5. POLÍTICA FUNDIÁRIA

Um dos objetivos fundamentais de todas as Leis Orgânicas foi o de estabelecer instrumentos e mecanismos que invertessem a tendência histórica da forma como as cidades foram apropriadas pela articulação dos interesses especulativos. Em consonância com os princípios de erradicar a pobreza, a marginali-



zação e reduzir as desigualdades sociais, os municípios, através de suas leis, reconheceram a existência das assim denominadas cidades "*clandestinas*" ou irregulares onde se encontra a maioria da população. Neste sentido, estabeleceram como diretriz importante da política urbana a urbanização e regularização fundiária das áreas onde se encontram as favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, áreas de risco, etc. No caso de Porto Alegre, Fortaleza, Vitória e Rio de Janeiro, os legisladores foram mais adiante assegurando a participação da comunidade diretamente interessada no processo de urbanização e regularização fundiária.

Urbanização e regularização fundiária

Também a privatização dos espaços públicos decorrente da ação especulativa se evidencia quando se observam as inúmeras áreas públicas que seriam de uso comum da população das ci-



São Paulo - Favela Nova Jaguaré

Robson Martins

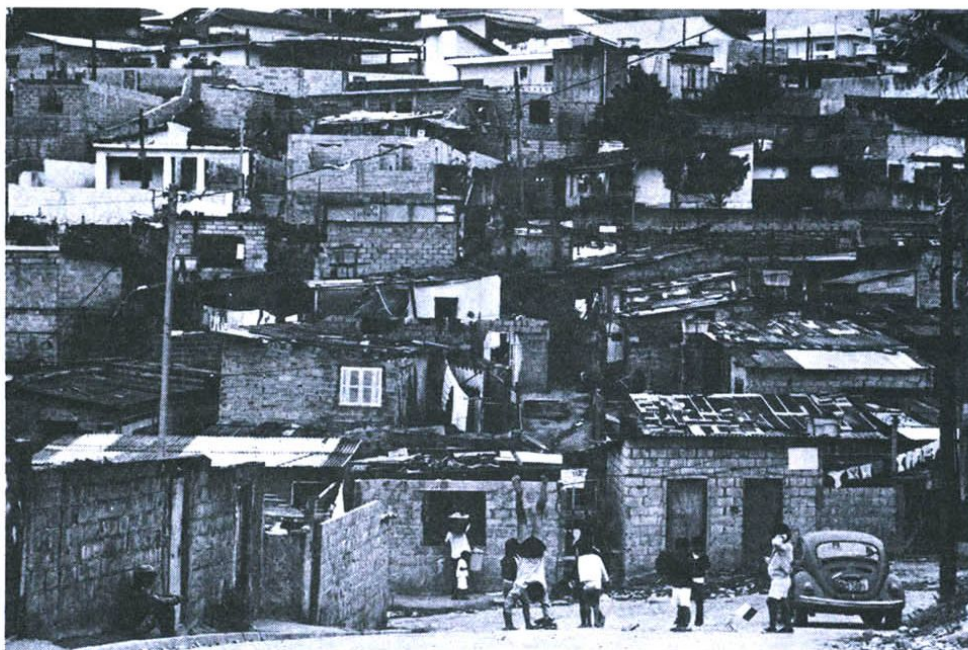
dades, como são as praças públicas, ocupadas por empreendimentos ou equipamentos privados. As Leis Orgânicas procuraram garantir instrumentos de democratização e do uso social do solo urbano estabelecendo uma política sobre a utilização dos bens públicos.

Cadastrros de terras públicas

A criação do Cadastro de Terras Públicas é um destes instrumentos e tem sua aplicabilidade imediata. Permite democratizar o acesso de todos os cidadãos às informações sobre a existência de áreas públicas que, portanto, pertencem à coletividade. O objetivo é definir com a comunidade qual deve ser a melhor maneira de usar estas áreas visando que elas tenham um destino social, como é o caso de um posto de saúde, de uma creche, de um centro cultural, etc. Este instrumento ficou previsto nas leis de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Goiânia, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Vitória, Rio de Janeiro.

Terras públicas e o direito de moradia

Outro grande objetivo das Leis Orgânicas foi o de reconhecer a forma como a população das cidades ocupou as terras públicas uma vez



Pirajuçara - SP

Robson Martins

que o processo de exclusão social e segregação espacial impulsionou as invasões e ocupações coletivas, a construção de favelas, a ocupação dos vazios urbanos, etc. A destinação social das



Pirajuçara - SP

Robson Martins

terras públicas raramente foi objeto de intervenção e planejamento na realidade da maioria das cidades. Neste sentido, a regularização fundiária prevista em várias Leis Orgânicas tem como objetivo primordial garantir o direito à moradia da população que se encontra nas áreas ocupadas.

Com essa finalidade, as leis de Vitória, Belém, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre estabeleceram a destinação prioritária dos bens públicos municipais, não utilizados ou sub-utilizados, para assentamentos da população de baixa renda ou para a instalação de equipamentos comunitários.

O instrumento que viabiliza isto é a concessão de direito real de uso que visa assegurar o direito da população que vive numa favela situada em área pública de usar o terreno ocupado para fins de moradia. Ou seja, garante-se o uso social enquanto a propriedade continua pública. A concessão pode se dar mediante um pagamento por parte de cada morador ao poder público, por um período a ser estabelecido em lei, ou de forma gratuita. Na verdade, esta população vai adquirir o direito de usar esta propriedade para fins de moradia. O Poder Público pode definir quais serão as favelas que, de acordo com a sua condição física-urbanística, são passíveis de urbanização e regularização. Existem determinadas situações onde não é possível estabelecer este procedimento, como por exemplo, as áreas de risco.

A Lei Orgânica de Salvador foi inovadora no uso deste instrumento ao assegurar, com base no usucapião urbano, o direito da população de baixa renda que esteja ocupando pelo prazo mínimo de 5 anos um terreno público para fins de moradia, requerer à justiça o direito de concessão de uso. Nas demais leis, a possibilidade da concessão de direito real de uso fica condicionada à política urbana a ser estabelecida pelo poder municipal.

Uso social de terras públicas

Em relação ao uso social das terras públicas, cabe ressaltar o alcance social da Lei Orgânica de Porto Alegre, quando nas disposições transitórias assegura o direito de moradia através da concessão de direito real de uso aos ocupantes de área pública municipal que ocupem a área para fins de moradia, no período anterior ao mês de janeiro de 1989. Essa é sem dúvida uma norma que *cria um direito novo*, pois as famílias que se encontram nessa situação podem exigir do Poder Público, se for o caso até ir à Justiça, para que lhes sejam outorgadas as respectivas concessões de direito real de uso. (14) Na verdade, a Lei Orgânica de Porto Alegre está

atendendo a um preceito da Constituição Federal ao estabelecer a concessão de direito real de uso como um direito *subjetivo* das famílias que preencham os mesmos requisitos do usucapião urbano e que estejam na posse de um terreno público da categoria dos bens "*dominicais*" (15)

Outro grande instrumento que assegura o di- **Usucapião urbano**
reito à moradia é o *usucapião urbano*, em áreas não-públicas. O novo texto da Constituição Federal determina que quem ocupar uma área urbana de até 250 metros quadrados durante mais de cinco anos - sem contestação e para sua moradia ou de sua família - terá direito de posse, desde que não seja proprietário de outra área, urbana ou rural. O usucapião especial urbano foi uma conquista social significativa para o Movimento de Reforma Urbana, fruto de inúmeras lutas. (16) Associado à concessão do direito real de uso em terras públicas, acima referido, o usucapião especial urbano apresenta um papel fundamental para a regularização fundiária. Através de interpretação jurídica específica das normas incluídas na Constituição Federal, permite ao Poder Público Municipal estender a concessão de direito real de uso para famílias que estão na posse de um imóvel público urbano há pelo menos 5 anos. (17) Este direito não se refere à propriedade mas sim ao uso do imóvel público para fins de moradia. Nesta linha de interpretação, destaca-se a Lei Orgânica de Porto Alegre que eleva a eficácia social da concessão de direito real de uso ao mesmo nível do usucapião urbano para garantir o direito à moradia da população que vive em áreas públicas municipais. (18)

Com a combinatória do usucapião urbano, a concessão do direito real de uso e a possibilidade de obtenção da regularização fundiária, abre-se, para a população de baixa renda, a perspectiva de uma maior igualdade na apropriação do espaço urbano, principalmente aquela que habita a cidade "*clandestina*" através da legalização das ocupações coletivas em favelas e loteamentos clandestinos.

4.6. POLÍTICA HABITACIONAL

Diante da grave realidade brasileira no que toca às políticas habitacionais e frente ao enorme déficit habitacional cujas estimativas beiram a cifra de 14 milhões de moradias necessárias no país, os municípios, frente à ineficácia do governo federal no setor, assumiram, em parte, o desafio da intervenção na área habitacional. Isto apesar de que, de acordo com a nova Constituição

Federal, a União, os Estados e os municípios, em nível de cooperação, têm a obrigação de promover programas de construção de moradias, melhorias das condições habitacionais e saneamento básico.

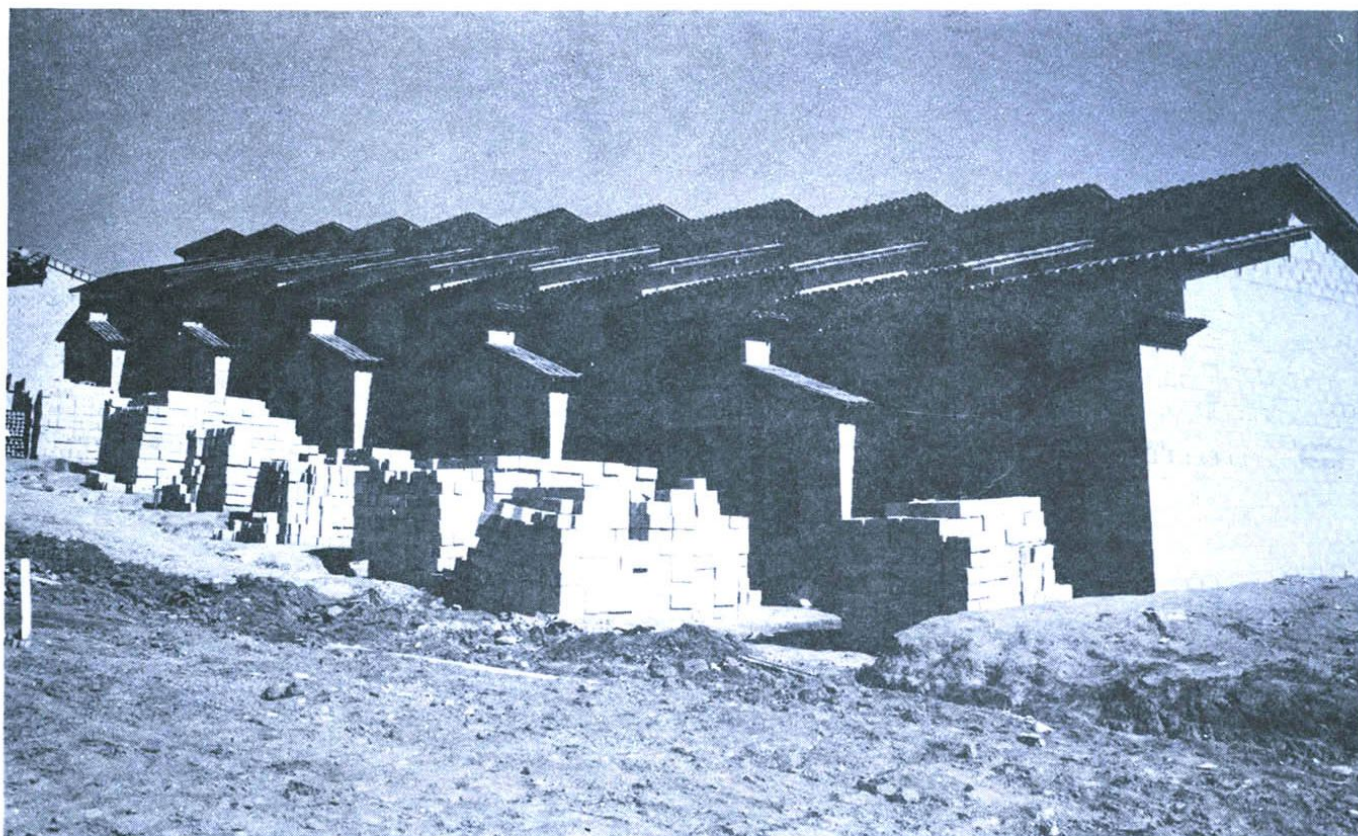
Diante dessa realidade, as Leis Orgânicas dos municípios em estudo, na sua maioria, estabeleceram capítulo próprio para a política habitacional. Florianópolis, Rio de Janeiro, Curitiba, Goiânia, e Fortaleza dispõem sobre a obrigação do Município fixar recursos orçamentários próprios e específicos para a implantação de política habitacional. No que se relaciona com a destinação de recursos outra forma prevista foi a de constituir fundos especiais como o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, na Lei Orgânica de Porto Alegre, tendo como fonte os recursos obtidos com a aplicação do solo criado e recursos orçamentários municipais. (19)

A Lei Orgânica de São Paulo também assegura a previsão de destinação de verbas especiais para programas de habitação para a população de baixa renda através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual a ser estabelecido pelo

Mutirão com autogestão

Executivo. Dentre estes programas, um se destaca em particular - o FUNAPS Comunitário. Programa já existente desde 1979, o FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), visava conceder, numa visão fortemente assistencialista, subsídios para a construção de moradias populares, sem obter, praticamente, retorno de seus investimentos. Reformulado pela atual administração, com base na experiência dos movimentos de moradia, o FUNAPS, resumidamente, viabiliza a construção de moradias em regime de mutirão e autogestão. Assumindo a forma de um sistema financeiro municipal, a grande novidade do FUNAPS está nas novas formas de autogestão, transferindo para as associações comunitárias, muitas delas transformadas em cooperativas habitacionais, os recursos para viabilizar acesso à terra e o financiamento do material de construção, entre outros. (20)

As políticas habitacionais que, em geral, foram estabelecidas nas Leis Orgânicas se destinam à execução de programas de moradia popular para populações de baixa renda e também para a melhoria das condições habitacionais. Porto Alegre, por exemplo, estabeleceu isto de forma mais clara ao se propor: "*regularizar, organizar e equipar as áreas habitacionais irregulares formadas espontaneamente, dando prioridade às necessidades sociais de seus habitantes*".



São Paulo - Conjunto Baltazar Cisneiro - Mutirão

Robson Martins



São Paulo - Conjunto Campanha Gaúcha - Mutirão

Robson Martins



São Paulo - Morro Novo

Robson Martins



São Paulo - Mutirão Apuanã

Robson Martins



Mutirão Juta Sapopemba - São Mateus - SP

Robson Martins



Mutirão Juta Sapopemba - São Mateus - SP

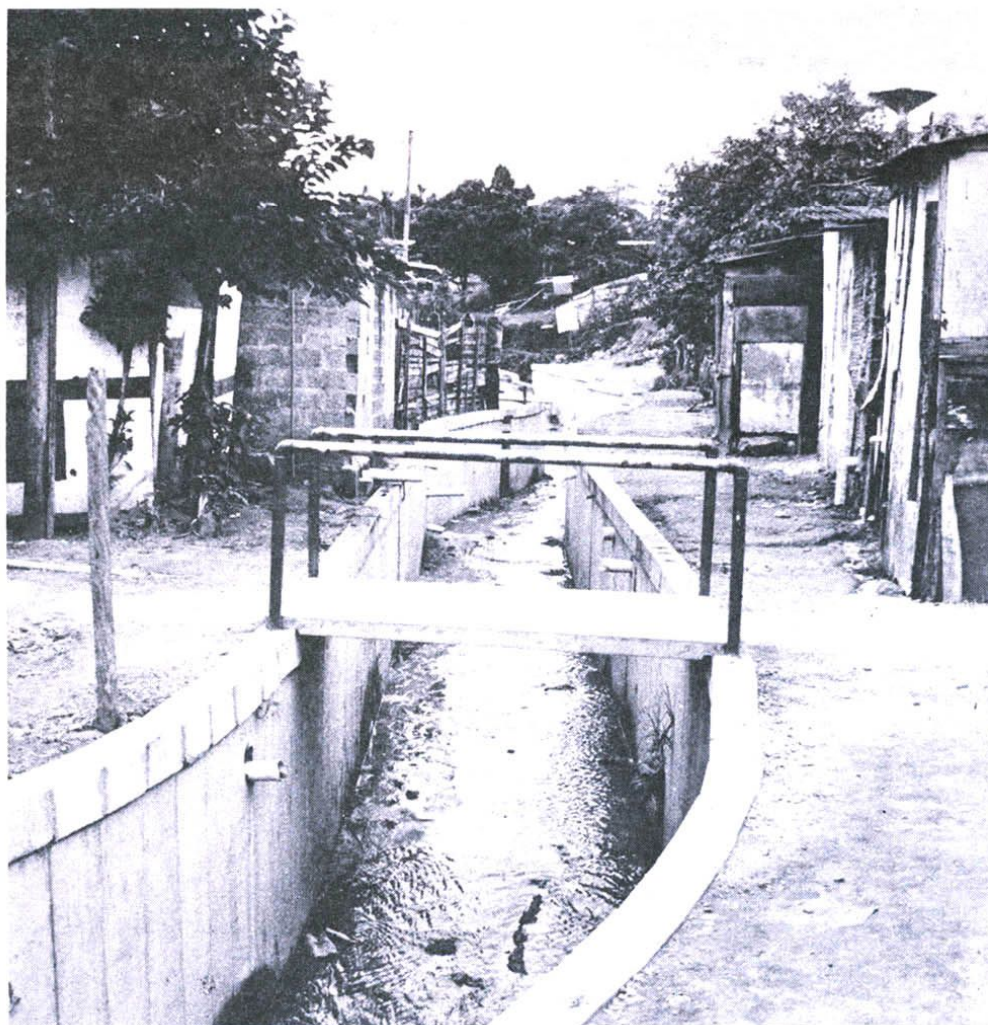
Robson Martins

Urbanização de favelas

A obrigação dos municípios de promoverem a urbanização e a regularização das áreas ocupadas pela população de baixa renda (passíveis de urbanização) aparece na Lei Orgânica de Porto Alegre, de forma explícita, e está prevista nas leis de Belo Horizonte, Goiânia, Salvador, Recife e Fortaleza. Esta última, estabeleceu como prioridade da política habitacional municipal, o programa de urbanização de favelas considerado como atividade contínua e permanente do planejamento urbano municipal.

Convém ressaltar que, para a formulação e implantação da política habitacional no município, o princípio da participação popular foi mencionado expressamente nas Leis Orgânicas do Rio de Janeiro e São Paulo, que asseguram a participação das comunidades na execução dos programas habitacionais, através de suas entidades representativas.

Outros princípios na linha de implantação de programas de moradia popular prevêm a qualidade e o custo dos proje-



Favela Esperantinópolis - São Paulo

Robson Martins



Filhos da Terra - Organização popular garante regularização

Robson Martins



Reurbanização Favela N. S. Aparecida - São Paulo

Robson Martins

tos habitacionais apoiando, para esse fim, o desenvolvimento da pesquisa de materiais e sistemas construtivos alternativos com o objetivo de baratear o custo da construção sem prejudicar a qualidade. Essa diretriz foi observada de formas diferenciadas pelas leis em análise. Além do apoio à pesquisa de novas tecnologias nas leis de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Goiânia, Salvador e Belém, ficaram instituídos programas de assistência técnica gratuita aos projetos de construção de *moradias para famílias de baixa renda, como por exemplo* para os programas de mutirão, autoconstrução e urbanização de favelas.

Poder público e iniciativa privada

Outro princípio observado procura integrar a ação do Poder Público com a iniciativa privada para a oferta de materiais básicos de construção a preço de custo, com vistas às demandas da autoconstrução. Ou ainda, promover incentivos para o setor privado elaborar projetos de infra-estrutura simplificada. Em São Paulo, a Lei Orgânica previu a associação do setor público com o setor privado para a promoção de transformações no espaço urbano que tragam benefício para a coletividade, como são as operações urbanas. Através destes instrumentos o Poder Público pode dar incentivos para o setor privado realizar empreendimentos e, como



Projeto Cortiço - Mooca - São Paulo

Robson Martins

contrapartida, parte dos recursos investidos são destinados para uma finalidade social como a construção de moradias populares. Por exemplo, na região central da cidade de São Paulo existem locais com grande concentração de cortiços. Os proprietários desses imóveis poderiam implantar um projeto de uso misto - comércio e habitação de interesse social; teriam, nesse caso, autorização do poder público para construir acima do coeficiente de aproveitamento do terreno utilizado para o empreendimento comercial. Em troca, dariam para a construção de habitações de interesse social o valor correspondente à construção do empreendimento comercial do projeto.

Apesar da análise extremamente sumarizada e que não dá conta dos detalhes das várias políticas habitacionais, pode-se afirmar que as diversas Leis Orgânicas acabaram por produzir *um outro conceito do direito à moradia*. Este se expressa de maneira ampla, que abre um leque enorme de oportunidades, não apenas para aqueles que são responsáveis pelo planejamento e gestão dos graves problemas das cidades brasileiras, como para a agenda de lutas dos movimentos organizados na formulação de políticas públicas alternativas.. Assim, o direito à moradia se encontra nas diretrizes estabelecidas de urbanização e regularização fundiária das favelas, loteamentos clandestinos e demais assentamentos da população de baixa renda; no incentivo e fortalecimento da organização popular através do programa de mutirão e de auto-construção pelas associações comunitárias e/ ou cooperativas habitacionais populares; dos meios para assegurar projetos habitacionais com qualidade e custos acessíveis; enfim, de entender que o conceito de direito à moradia não se restringe a assegurar somente a casa mas compreende as condições habitacionais e de infra-estrutura urbana, através de equipamentos e serviços urbanos, em especial os de saneamento básico e transportes coletivos.

NOTAS:

- (1) Vide SILVA, Ana Amélia, 1991.
- (2) Tanto na Lei Orgânica do Rio de Janeiro, quanto na de Vitória, a função social da cidade foi amplamente detalhada como "direito de todos os cidadãos ao acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, saúde, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural". "Lei Orgânica de Vitória", 1990. Vide também a Lei Orgânica do Rio de Janeiro, 1990, capítulo V "Da Política Urbana", parágrafo 1º do artigo 422.
- (3) Além de todo um capítulo sobre meio ambiente que engloba as mais diversas medidas de preservação ambiental e equilíbrio ecológico, encontra-se uma prosusão de artigos, incisos e parágrafos abordando a questão sob diversas formas.
- (4) Vide SILVA, Ana Amélia e MELÃO, Celeste, 1991.

- (5) Capítulo I "Da Política e Reforma Urbanas", Título V "Do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente". Lei Orgânica de Porto Alegre, 1990.
- (6) Tais normas devem ser aperfeiçoadas quando da elaboração dos Planos Diretores, para cidades com mais de 20 mil habitantes.
- (7) Esta questão dos terrenos desocupados cuja ociosidade se mantém em função da especulação, é uma das faces cruéis da espoliação urbana principalmente na sua contribuição para o déficit habitacional. Apenas em São Paulo, para se ter uma idéia, há um contingente de 5 milhões de pessoas incluídas no déficit habitacional, que gira em torno de pouco mais de 1 milhão de moradias. E, hoje, os terrenos vazios representam, em São Paulo, 26,1% do total da área líquida urbanizável, ou seja, descontando-se ruas, parques, aeroportos, etc., todas as áreas urbanas que não podem receber construções ou edificações.
- (8) Para explicitação de todos estes direitos urbanísticos vide FELDMAN, S. & DA SILVA, L.O., 1991.
- (9) Isto é, se o terreno tem a metragem de 300 metros quadrados, o proprietário poderá construir, sem nenhum ônus, essa mesma metragem. No caso do proprietário ter a intenção de construir acima desse coeficiente (dos 300 m²), terá que pagar ao Poder Público pelo uso do potencial da infra-estrutura urbana ali instalada. Na Lei Orgânica de Porto Alegre o solo criado foi entendido como excedente do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos com relação a um nível pré-estabelecido em lei, sendo que os recursos decorrentes da aplicação deste instituto se integrarão a um fundo municipal de desenvolvimento.
- (10) Com relação aos instrumentos previstos neste artigo é importante ressaltar a diferença existente quanto à progressividade do IPTU, no tempo, como uma sanção ao proprietário que não atenda à função social, diferenciando-se dos demais tipos de progressividade deste imposto. Quanto à desapropriação - por ser uma sanção -, o pagamento deixa de ser prévio e em dinheiro, aplicando-se a mesma regra existente para a desapropriação para fins de reforma agrária. Ou seja, o pagamento deve ser mediante títulos da dívida pública.
- (11) No caso do Plano Diretor de São Paulo, o bairro do Bexiga (Bela Vista) é um exemplo de área de interesse urbanístico. Ele conserva características do início do século, que devem ser consideradas na construção de novos prédios e casas na região. Vide FELDMAN & DA SILVA, 1991, op. cit.
- (12) Em Belo Horizonte: áreas de urbanização preferencial, áreas de reurbanização, de urbanização restrita, de regularização, de transferência do direito de construir, de preservação ambiental e áreas destinadas à implantação de programas habitacionais. Em Recife, são praticamente as mesmas. Em Fortaleza: de urbanização especial, de urbanização prioritária, de recuperação ambiental, de regularização fundiária, etc.
- (13) No Rio de Janeiro, os Relatórios de Impacto Ambiental e Urbanístico foram uma das reivindicações básicas da Emenda Popular de Reforma Urbana.
- (14) Essa norma necessita de regulamentação através de lei complementar, sendo que merece destaque o direito das Associações dos Moradores de Porto Alegre, proceder conjuntamente com o Executivo municipal, o levantamento das áreas passíveis de outorga da concessão do direito real de uso.
- (15) Estes bens são aqueles que o Poder Público pode utilizar para fins privados, isto é, pode vender, alugar, etc.
- (16) Embora tenha sido uma conquista para o Movimento Nacional de Reforma Urbana, a nova Constituição contrariou a Emenda Popular de Reforma Urbana que previa o usucapião para quem ocupasse uma área de até 300 m² durante mais de três anos.
- (17) O parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição Federal trata do usucapião urbano a ser concedido conforme as normas previstas para moradores de áreas não públicas. Se a Constituição proibiu a aquisição de imóveis públicos pelo usucapião urbano, qual seria a razão do instrumento de concessão de uso ter sido abordado dentro dessa mesma norma constitucional? Se o usucapião urbano visa assegurar o direito à moradia das famílias que estão há mais de 5 anos na posse de um imóvel urbano de propriedade particular - portanto uma situação já consolidada -, o instituto da concessão de uso deve ser entendido como um direito subjetivo que assegura o direito à moradia das famílias que estão na posse de um imóvel público urbano por pelo menos 5 anos (terreno público dominical), com metragem até 250 m². Ou seja, obedecendo as demais regras do usucapião urbano.
- (18) Com base nessa norma o município de Porto Alegre poderá, mediante lei específica, regulamentar a forma da população reivindicar o direito de concessão real

de uso para fins de moradia, prevendo a desafetação em alguns casos; passando determinadas áreas públicas de bem de uso comum do povo para a categoria de bens de uso dominial. Ou, no caso das áreas de risco quando não serão passíveis de urbanização e regularização fundiária, devendo o Poder Público assegurar outra alternativa de moradia para as famílias que vivem nessas áreas.

- (19) Curitiba também contempla essa forma através do Fundo Municipal de Habitação bem como Belo Horizonte que, anualmente, terá que destinar recursos de seu orçamento para o Fundo de Habitação Popular.
- (20) Vide entre outros, MUÇOUÇAH & ALMEIDA, 1991; e publicação da Superintendência de Habitação da SEHAB/ SP, intitulada "Da utopia à Construção".

SÃO PAULO, 27 de JANEIRO DE 1925

JORNAL "O COMBATE", Ano X, nº 2877

"A Câmara por dentro - sessões a que o público assiste - sessões a que o público deixa de assistir"

"A galeria da assembléia municipal é muito frequentada. A sua instalação já foi feita de modo a conter o menor número possível de público. Nestes dias em que o caso do leite tem atraído grande número de interessados é que melhor se pode observar aquilo. A galeria não pode conter mais de trinta pessoas, apenas o número suficiente para satisfazer as disposições constitucionais. Nos dias normais as pessoas que vão assistir às sessões da comarca são disciplinadas e partidárias decididas do ponto de vista do governo em todos os assuntos; chega-se a dizer que aquilo é uma claqué escolhida a dedo entre o pessoal dependente de algumas administrações municipais; é afinal um público camarada que ganha honestamente o seu dia ajudando a preencher a uma formalidade dessa coisa vaga, indecisa e ductil: a Constituição (...)"

SÃO PAULO, 24 DE FEVEREIRO DE 1990

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

"Sessão da Assembléia Municipal Constituinte, durante os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica de São Paulo"

"O Sr. Presidente (Gilberto Nascimento - PMDB): - Neste momento nós queremos convidar o Prof. FÁBIO COMPARATO, do Plenário Pró Participação Popular na Constituinte, que estará fazendo a defesa da Emenda nº 29/81 (...)"

O SR FÁBIO COMPARATO (...) eu não creio exagerar dizendo que esta emenda popular, cuja defesa me incumbe, toca no cerne do regime democrático. Ela é, portanto, um dos pontos mais salientes da reconstitucionalização do município de São Paulo(...) Gostaria de salientar alguns pontos que me parecem de relevância na emenda que foi apresentada(...)"

(Entre estes pontos) Ademais, o fato de se ter instituído o princípio das audiências públicas (...) como uma providência preliminar para tomada de decisões importantes para a vida municipal habituando o povo, portanto, a tomar partido e não apenas a ficar na posição de requerente, senão de pedinte(...) A proximidade permanente entre esta Câmara e os munícipes, por meio de audiências públicas periódicas no plenário e nas Comissões Permanentes não poderia deixar de merecer elogio. (...) este contato permanente da Câmara com o plenário, das comissões com o povo, apresenta a superação do velho hábito do clientelismo individual, ou seja, a população vai passar aos poucos, a entender que o poder público é exercido pela Câmara de Vereadores, como órgão legislativo, e não pelos Vereadores individualmente, numa espécie de relação de cunho privatista, que não se coaduna com a dignidade de representação popular (...)"

VI. *"A cidade faz a sua constituição"*

Dois momentos tão diversos entre si, referentes à Lei Orgânica de São Paulo servem, novamente, de exemplo. Foram necessários 65 anos para que Emendas Populares pudessem dar voz à entidades e movimentos sociais e permitir a sua participação na elaboração da Lei Fundamental de São Paulo. Assim aconteceu em várias cidades onde existia um movimento social organizado em torno de bandeiras mais gerais.

Em São Paulo foram 686 emendas populares ao projeto de Lei Orgânica, sendo que as que conseguiram as maiores conquistas foram as referentes à reforma urbana, participação popular, meio ambiente, criança e adolescente e saúde. (1) Em outras cidades, as Emendas Populares de Reforma Urbana subscritas pelas mais diversas entidades e movimentos sociais urbanos comprometidos com a luta pela Reforma Urbana, puderam obter conquistas consideráveis, como foi o caso, das cidades de Porto Alegre e Rio de Janeiro, onde os interesses populares foram, praticamente, incorporados em sua quase totalidade. A perspectiva, portanto, da participação popular em todas as fases da elaboração do planejamento municipal e da gestão das cidades apareceu como demanda prioritária em várias Leis Orgânicas, como reivindicação fundamental não apenas de movimentos sociais organizados mas também de inúmeros outros atores sociais significativos, como ONGs, entidades sindicais, de assessoria aos movimentos sociais, de defesa de direitos humanos, de ensino e pesquisas urbanas, etc.

Sobretudo, nas cidades de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, etc., a participação popular se deu através da articulação de várias entidades em Fóruns de Entidades e Movimentos ou Plenárias Pró-Participação nas Constituintes Municipais.

Até recentemente, são bem escassos os textos de que temos conhecimento que relatam a trajetória de lutas e conquistas nas Leis Orgânicas das diversas cidades. Todavia, através de alguns

Plenárias, fóruns e emendas populares - O papel das ONG's e entidades de assessoria

deles e de alguns boletins em jornais elaborados por entidades e movimentos e, ainda, através de alguns relatos, podemos assinalar alguns pontos que nos parecem fundamentais.

Porto Alegre

Em Porto Alegre, o Fórum Municipal de Entidades, envolvendo movimentos e sindicatos atuou com grande mobilização para exercer pressão junto à Câmara Municipal. Ressalta-se o papel fundamental representado pelas entidades de assessoria popular, as assim denominadas ONG's (organizações não-governamentais). *"As entidades de assessoria cumpriram um papel de 'mediadoras' entre o saber técnico-científico e popular, auxiliando na desmitificação da especialização da política e da técnica"*. (2) Como afirma PEREIRA, o Fórum passou a ser uma instância de representação da sociedade civil junto à Câmara Municipal, onde representantes de movimentos, entidades sindicais e, sobretudo, ONGs e entidades de assessoria, conseguiram viabilizar no texto final da Lei Orgânica, grande parte das propostas populares capazes de possibilitarem *"reformas nas políticas públicas municipais"*. O papel das entidades de assessoria foi fundamental, principalmente pela atuação em torno da elucidação dos aspectos técnicos embutidos em muitas das propostas. *"A Reforma Urbana, Participação Popular, Descentralização da Gestão Municipal, Assessoria Jurídica, Cooperativismo, foram alguns exemplos de temáticas aprofundadas no processo, tanto pelas assessorias como pelos movimentos populares. Com isso, as entidades avançaram no seu papel de 'formuladoras' das propostas alternativas e apareceram como sujeito próprio, com propostas próprias para o processo político institucional"*. (PEREIRA, 1991. op.cit).

Em outro artigo, a mesma autora faz uma análise comparativa do processo de elaboração das Leis Orgânicas de quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo) e dois centros urbanos do interior do Estado do Rio Grande do Sul (Pelotas e Caxias do Sul), utilizando-se, para a escolha dos casos analisados, do critério principal da participação popular.(3) PEREIRA, dedica-se, sobretudo, à análise dos mecanismos de política urbana utilizados nestas Leis para garantir a função social da propriedade e as inovações introduzidas nas políticas habitacionais, em consonância com os princípios da Reforma Urbana. Se, de um lado, ressalta o significado que teve a participação popular no avanço de conquistas *"progressistas"* inscritas nestas leis, a autora não deixa de registrar os grandes conflitos que se verificaram durante o processo de elaboração, sobretudo, o confronto

com os *lobbies* representados por empreiteiras, grandes proprietários de vazios urbanos e empresários.

Cabe destacar, no texto de PEREIRA, como estes conflitos e embates se viram refletidos nos trabalhos das Câmaras das diversas cidades, através de "*uma 'mescla' de visões diferenciadas sobre o processo urbano*". Múltiplas visões entre os interesses do poder local, dos setores do capital e dos movimentos populares, encontravam eco, também diversos, nas Câmaras constituintes, com a articulação de vereadores aos grupos e interesses que defendiam.

Em Recife, a participação popular e, principalmente, as entidades de assessoria aos movimentos populares também desempenharam um papel significativo na elaboração da Lei Orgânica. Segundo MARINHO, o "*Movimento Unificado Constituinte Popular - MUCP conseguiu tomar para si a efetiva liderança em uma mobilização ampla e plural que deixou frutos inquestionáveis no texto das cartas*", referindo-se à Constituição Estadual e, principalmente, à Lei Orgânica de Recife. No total mais de 150 entidades se agregaram ao MUCP, compreendendo desde organizações de profissionais liberais até sindicatos operários, passando por associações de bairro, clubes de mães, deficientes físicos e outros das mais diversas naturezas. "*Os resultados são hoje perceptíveis no texto da Constituição e da Lei Orgânica do Recife, e - embora ali se observem omissões indesejáveis quanto a algumas bandeiras da Reforma Urbana - abrem caminho, na definição de alguns importantes princípios e instrumentos para a formulação de uma legislação complementar que possa contemplar os interesses de segmentos tradicionalmente deixados à margem do processo legislativo*"(4)

Tanto no caso de Recife como o de Porto Alegre, acima citados, ressalta-se a participação das entidades de assessoria, as assim designadas ONGs (organizações não governamentais). MOURA, aponta para a importância das ONGs na luta pelo direito de moradia prevalecendo sobre o direito de propriedade, a ponto de, segundo a autora, ter "*firmado jurisprudência em outros estudos no Brasil*". (5) Aliás, é bom ressaltar a tradição combativa destas entidades de assessoria nas lutas pela função social da propriedade e pela moradia, em Recife, com destaque para a questão da regularização e urbanização de favelas, através do PREZEIS.

Resumidamente, o PREZEIS constitui uma Lei Municipal de 1987, que não apenas criou mecanismos e normas para legali-

zar e regularizar as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, como *"definiu que poderia criar outras áreas além das 27 estabelecidas pela Lei Municipal de 1983"*. (MOURA, 1992) A lei social que incorpora o PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, visa acabar com o processo de expulsão das populações das favelas e a especulação de terras. Além de garantir o direito de terra para moradores dessas áreas, impedindo despejos ou remoções, o PREZEIS se propõe, também a urbanizar as áreas envolvidas, e tem por princípio fundamental a participação da comunidade em todas as etapas da legalização e urbanização das favelas, através de seus representantes reunidos nas COMULS - Comissões de Urbanização e Legalização da Terra, por cada bairro onde vigora o PREZEIS. (6)

A partir da experiência de luta pelo PREZEIS, assistiu-se um fortalecimento da articulação das entidades de assessoria e ONGS na elaboração de outros direitos nas esferas legislativas, citando-se a criação em 1990, dentro do Fórum de ONGs de Pernambuco, do GACIP - Grupo de Apoio à Cidadania Popular.

Bahia

Um outro texto, recente, aponta também para algumas conquistas progressistas e inovações sobre formas de participação popular que emergiram do processo de elaboração de Leis Orgânicas, em alguns municípios da Bahia. TEIXEIRA (1992), assinala a importância da participação de entidades populares e movimentos *"mais ativos e mais organizados"*, configurando, em alguns municípios, leis que inscreveram uma quantidade maior de demandas populares. (7) Algumas conquistas populares de inegável avanço foram inscritas em algumas leis, no Estado da Bahia, tal como já foram anteriormente descritas no que toca à questão urbana e à participação popular.

São Paulo

Também, em São Paulo, a participação na elaboração da Lei Orgânica envolveu vários grupos, entidades e movimentos.

"A Lei Orgânica teve grandes avanços por conta de um grande processo de negociação, de discussão, de debates das Emendas. Muitas conquistas "passaram" até porque as bancadas mais ligadas aos movimentos populares tiveram algum tipo de mediação, de articulação.(...) A Lei Orgânica é um produto das articulações de diversas entidades profissionais, movimentos e entidades populares, de assessoria, etc. Acho que a participação das assessorias foi muito importante neste processo, porque ela desenvolveu dois tipos de papel importantes: decodificar as demandas e exprimir isto de uma forma técnica. Acho que a Lei Orgânica é um produto de um conjunto de intervenções que foram colocadas na cidade, inclusive da inter-

venção daqueles que tiveram representação da população, os vereadores.(...)" (8)

O texto acima, em parte, expressa a articulação em um grande Fórum de Luta pela Reforma Urbana na Constituição Municipal, reunindo diversos movimentos populares e entidades de defesa de direitos humanos, sindicais e de assessoria aos movimentos populares. (9) Durante o ano de 1989, este Fórum reuniu-se no Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, discutindo as demandas e reivindicações que emergiam das lutas populares em relação à construção de uma cidade com justiça social e onde o direito à participação pública na sua gestão pudesse ser um direito conquistado. Com a bandeira de luta "Reforma Urbana, Já!", foi elaborada a Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição Municipal onde várias questões gerais foram firmadas: o direito à cidade para todos estabelecendo as funções sociais da cidade e o uso social da terra, mecanismos para impedir a especulação imobiliária e instrumentos para execução da política urbana. Também foram previstos mecanismos para a participação popular no governo da cidade, além de terem sido elencados uma série de direitos à moradia, com especial atenção aos problemas dos moradores de cortiços e de favelas.

Elemento fundamental para que a cidade fosse repensada à nível dos movimentos e entidades populares, sobretudo os de moradia, a União dos Movimentos por Moradia de São Paulo (10) elaborou uma Cartilha intitulada: "*A cidade faz a sua Constituição*", título este assumido por nós nesta publicação. Este documento visava servir como instrumento de conscientização da importância dos trabalhos do legislativo e de como as forças populares poderiam influir na Lei Orgânica e na elaboração de outras leis de interesse da população. Elaborada a Emenda Popular sobre Reforma Urbana e necessitando de 1.500 assinaturas para ser defendida em Plenário, a Emenda obteve pouco mais de 12.000 assinaturas, a maior parte delas coletadas junto a entidades e movimentos articulados na luta pela Reforma Urbana.

Nos embates e debates que envolveram as várias etapas da elaboração da Lei Orgânica de São Paulo, as entidades de assessoria tiveram um papel fundamental, sobretudo no acompanhamento das demandas e reivindicações populares dentro da Câmara Municipal. Assim, durante toda a etapa em que se discutia o ante-projeto de Lei Orgânica, puderam alertar as entidades e movimentos populares sobre demandas que sofriam o risco de não serem incorporadas na lei. Por exemplo, uma série de propostas populares que estavam para ser retiradas pela ação de alguns vereadores: participação popular no Plano Diretor;

criação do Conselho Municipal de Habitação; criação do Fundo Municipal de Apoio a Habitação de Interesse Social; apoio a construção de moradias populares, pelo Município, através de cooperativas habitacionais ou outras modalidades alternativas; participação popular no planejamento municipal; participação popular na elaboração e discussão da legislação urbanística; assistência jurídica pelo município à população de baixa renda; ação de usucapião urbano pela defensoria pública municipal para aqueles que comprovem não ter recursos; permissão ao poder público para intervir sobre o direito de construir; etc.

Como o próprio trecho de entrevista citado acima permite inferir, também foi fundamental a atuação dos vereadores comprometidos com os interesses populares para que a Lei Orgânica de São Paulo tivesse assumido um aspecto progressista e tivesse adquirido o formato de uma legislação avançada em termos de novos direitos à cidade e à cidadania. Como bem se expressou um vereador:

"Alguns dos novos direitos e dispositivos da Lei Orgânica são tão modernos que a sociedade não está preparada para garantir o seu exercício. Por exemplo, o plebiscito para grandes obras, abrangido pelo direito aos relatórios de impacto ambiental ou de vizinhança, em São Paulo. A própria população ainda não se preparou para exercer este direito. E, no entanto, é o que há de mais moderno na Europa e em outros países, e o que é mais importante, pode ser aplicado, de imediato". (11)

NOTAS:

- (1) Conforme boletins elaborados pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte.
- (2) PEREIRA, S.A., 1991.
- (3) PEREIRA, 1990.
- (4) MARINHO, Geraldo, 1990.
- (5) MOURA, Alexandrina S., 1992.
- (6) Além do estudo de MOURA, citado, registra-se o artigo de SOLER, 1992 e o Manual para Lideranças sobre "A Lei do PREZEIS, publicado pelo Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) de Recife, dezembro de 1990.
- (7) "A partir de encontros, seminários e reuniões intermunicipais, promovidos por entidades populares (Pólo Sindical, APAEB - Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia, MOC - Movimento de Organização Comunitária, CARITAS, dioceses), em vários municípios foram criadas Comissões Municipais com representantes de associações de bairro, sindicatos de trabalhadores rurais, associações de pequenos produtores, associação de professores, grupos de Igrejas (Católica, Batista, Evangelho Quadrangular), etc. Estas Comissões articulavam as discussões, preparavam propostas, coordenavam a coleta de assinaturas para emendas e acompanhavam as sessões das Câmaras. Vinculadas a elas, nos distritos e povoados, havia grupos que periodicamente mandavam representantes para as reuniões da Comissão Municipal. Em alguns municípios onde a Câmara era mais aberta, foi criada uma Comissão Especial, no qual, ao lado dos Vereadores, parti-

cipavam representantes de entidades (sindicatos, associações, clubes de serviços, etc.)". TEIXEIRA, op. cit., pp.49-50.

- (8) Trecho de entrevista com Wilson Bueno, que foi liderança dos movimentos por moradia da zona Norte de São Paulo e hoje é assessor da União dos Movimentos por Moradia.
- (9) As seguintes entidades e movimentos estiveram representados no Fórum pela Reforma urbana na Constituinte Municipal: ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano; SASP - Sindicato dos Arquitetos de São Paulo; FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; ADM - Associação em Defesa da Moradia; Pastoral da Moradia; MUF - Movimento Unificado de Favelas; AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros; CEATS - Centro Acadêmico XI de Agosto; POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Centro de Defesa dos Direitos Humanos; Pastoral das Favelas em Áreas de Risco; MDF - Movimento de Defesa dos Favelados; Movimento de Sem Terra da Zona Norte; Associação Pró-Moradia da Zona Sul; Movimento Popular por Direito à Moradia na Zona Sul; Movimento Sem Terra Leste II; CEP - Centro de Entidades Populares; Movimento de Sem Terra do Butantã; Associação dos Moradores Sem terra do Sapopemba e Adjacências - Leste I; Movimento Terra e Moradia da Região de São Miguel; Movimento Habitação Moradores da Santa Casa da Zona Norte; Coordenação dos Movimentos e Associações de Moradia, Ajuda Mútua e Autogestão; União dos Movimentos de Moradia.
- (10) A União dos Movimentos por Moradia de São Paulo (UMM), articula uma série de movimentos populares (atualmente congrega cerca de 45 movimentos e associações diversas, atingindo um contingente estimado em 100 mil famílias), em torno dos principais problemas de moradia: favelas, cortiços, sem-terra, ocupações e mutirões, moradores em loteamentos clandestinos, moradores em áreas de risco, etc.
- (11) Entrevista com o então líder do Governo na Câmara Municipal, Vereador Pedro Dallari, em 7/03/91.

VII. Conclusão: As leis são "*leis de papel*"?

Iniciamos esta análise pela abordagem de múltiplos cenários sobre a cidade de São Paulo mas que, no entanto, revelam o retrato dos dramas que acompanham o desenvolvimento de outras cidades no país. Um primeiro cenário encenou a cidade onde conflitos e contradições do seu crescimento urbano não podiam se expressar no parlamento, através de políticas públicas que atendessem aos interesses da maioria da classe trabalhadora que impulsionava as tarefas de um processo industrial em crescimento.

Um segundo cenário, encenando um espaço onde a face cruel da segregação espacial e da exclusão social se esbatiam numa política autoritária e ditatorial, onde as cidades espoliadas de autonomia municipal serviam de ancoradouro à Câmaras Municipais vazias de poder e vontade legislativas.

Finalmente, um terceiro cenário configurando as cidades deste final de milênio imersas no caos urbano gerado por um planejamento e políticas urbanas onde prevaleceram os interesses especulativos mais depredadores. Mas, também, encenando, pela primeira vez na história do país, uma dinâmica política diversa, onde a autonomia municipal pôde ser assegurada nas novas esferas constitucionais por força das conquistas de inúmeras lutas e resistências por parte de entidades diversas e movimentos sociais. É neste sentido que se diz que a perspectiva de uma nova cultura política permite o estabelecimento de relações significativas entre os movimentos sociais e o espaço jurídico-institucional.

Novas práticas de luta, novos direitos. Outras formas de fazer política pelas quais os direitos criados por iniciativa de entidades, movimentos e representantes no parlamento, adquirem expressão em um espaço público, onde podem ser debatidos e negociados conforme os interesses mais amplos ali representados. É neste sentido que afirmamos, no início desta análise, que a esfera constitucional instituinte de novas Leis Orgânicas assumiu, em algumas cidades do país, a configuração de um espaço de lutas. A partir de um novo patamar de conquistas de novos direitos abriu-se uma multiplicidade de canais para a formulação de políticas alternativas.

Tais conquistas apareceram enquanto resultado das aspirações de setores organizados que lutaram por seus direitos.

Mais ainda, é fundamental ressaltar a forma como se deu a inserção destes direitos no campo institucional. Demandas e reivindicações expressas nas mais variadas lutas e práticas de resistências de entidades e movimentos sociais foram trabalhadas dentro de mecanismos e regras da própria ordem legal vigente. A capacidade de entender as leis, elaborar seus pressupostos, debater suas finalidades e lutar por sua inscrição nos espaços institucionais resultam de uma concepção que encara a construção de novos direitos enquanto práticas sociais. Tais práticas emergem de (ou implicam em) um espaço de sociabilidade que reconhece a legitimidade da existência de outros direitos que emergem do cotidiano compartilhado de experiências e vivências de exclusão na cidade desigual e "*clandestina*", formando aquilo que os juristas denominam de pluralismo jurídico - vários direitos interagindo com a norma legal, oficial.

Cabe ressaltar, ao longo desta trajetória, o papel fundamental de uma série de atores sociais significativos, ao lado dos movimentos sociais urbanos, como as ONGs e entidades de assessoria diversas, nas quais se destacam os assessores jurídicos. As próprias demandas pela redemocratização da sociedade brasileira, repostas pela mobilização de amplos setores da sociedade estimularam uma vasta produção, teórica e prática, por parte dos juristas. Principalmente, pela sua vertente voltada para a "*sociologia do direito*", em grande parte inspirada pelas obras do sociólogo português BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e do jurista brasileiro ROBERTO LYRA F^o.

A necessidade de rever paradigmas do positivismo jurídico e do idealismo jusnaturalista; as questões da legalidade e da legitimidade; a distinção entre lei e direitos; a questão do acesso à justiça; a necessidade de democratização do judiciário e da administração da justiça; o reconhecimento do pluralismo jurídico onde um conjunto de direitos "*informais*" são entendidos enquanto práticas sociais; entre outros, foram alguns temas que emergiram da luta por direitos humanos, contribuindo para toda uma renovação da literatura sobre conflitos sociais, que passa a centrar-se na questão dos "*sujeitos coletivos de direitos*".

Toda uma produção teórica, extremamente rica, por estar calcada nas experiências das lutas sociais, decorre da questão do pluralismo jurídico, inclusive com vários estudos empíricos centrados, principalmente nas invasões de terra e nas lutas pela moradia (SOUSA Jr., org., 1988; FALCÃO, 1984; PANIZZI, 1989;

BALDEZ, 1989). Nestes estudos, o que é colocado em questão não é a mera oposição dos outros direitos em relação ao direito oficial estatal, mas sim, que os direitos que emergem das práticas sociais podem ajudar a construir um novo marco legal, reconhecido na legitimidade de *"inúmeras lutas, negociações e ajustes entre múltiplos interesses"*. (PANIZZI, 1989).

Como aponta PAOLI (1990:23), os juristas foram estimulados *"a criarem uma nova legalidade para as conquistas obtidas através das lutas populares. Sua maior atenção passou a ser a questão de como construir uma 'ordem alternativa legítima', baseada em uma nova representação da vontade coletiva, que pudesse, legalmente, proporcionar um novo contrato político"* (ver também, FARIA, 1989 e 1991). Essa dimensão da criação de novos direitos impulsionou estudos importantes na área jurídica e, sobretudo, informou as novas relações entre a ação de inúmeros assessores e entidades de assessoria jurídica com os movimentos populares. Na ação de advogados e juristas, principalmente, resalta-se a proposta de implantação de um aparato de justiça legal que incorpore as demandas e reivindicações expressas nas ações e lutas dos movimentos sociais. (PAOLI, 1990).

Esta ação aparece expressa, com força, especialmente durante a elaboração das Leis Orgânicas das várias cidades do país. Aqui a ação dos juristas somada à ação de outros assessores, juntamente com os movimentos populares, puderam inscrever vários direitos urbanos, sociais e políticos nas Constituições Municipais.

Por que, então, o título desta conclusão que revela a preocupação com a possibilidade destas leis se tornarem *"letra morta"* ou, simplesmente, *"leis de papel"* ?

Partimos da constatação de que grande parte da inflexão que se pôde notar na atuação de algumas ONGs e outras entidades, tem a ver com uma re-avaliação do papel dos movimentos sociais nesta nova conjuntura. De fato, estudos de matriz sociológica apontaram, com maior ou menor contundência, para a debilidade e refluxo destes movimentos que, ou perderam sua força e projeção, ou se viram submetidos às práticas políticas do autoritarismo, centralismo e corporativismo que permeiam a sociedade civil brasileira. Mas, ao mesmo tempo, pudemos verificar que outros movimentos, e não apenas em São Paulo, adquiriram uma vitalidade maior dentro de uma trajetória (não sem dificuldades), de maior institucionalização de seus interesses e negociação de novos direitos. Falo de alguns movimentos de moradia, dos sem-terra, de mulheres e de direitos humanos, entre outros. Maior vitalidade, desde que esta seja percebida como

novas formas de fazer política que incluem ações em torno de sua articulação em federações de caráter mais unificado; articulação em torno de bandeiras mais gerais e unificadoras; e, luta articulada para a proposição de propostas alternativas de projetos de lei populares e de políticas públicas setoriais.

Contudo, o desafio colocado para as ONGs, entidades e movimentos, na sua trajetória para um papel cada vez mais crescente na elaboração de políticas públicas alternativas, guardam relação estreita com a complexidade com que se apresenta a questão da cultura política, neste país, e que se expressou, também, durante o processo de elaboração das Leis Orgânicas das cidades.

MARINHO, aponta para uma série de limites que se apresentaram no processo constituinte, em Recife, que restringiram a ação dos movimentos urbanos na representação, apenas, de suas lideranças.

"Em termos de participação popular, a rigor, a mobilização restrita a lideranças pode não representar um hiato entre os anseios de suas bases e aquilo que resultou, concretamente, definido nas suas "Emendas Populares". Mas, sem dúvida, a experiência vivida traz à tona um velho dilema que é o da forma como se pode fazer com que os movimentos sociais urbanos - em sua natureza tão 'reivindicacionista' -, possam ultrapassar a barreira da visão fragmentada do universo da cidade, chegando a percebê-lo e a intervir sobre ele de forma mais global, como passa a exigir um quadro institucional que se pretende mais democrático na gestão da coisa coletiva. O GACIP - Grupo de Articulação Pró-Cidadania Popular - vem trabalhando não só no acompanhamento do Plano Diretor, mas também na preparação da legislação complementar a nível estadual e municipal. Tratam-se de ações que tem procurado, baseadas na experiência acumulada em todo processo constituinte, centrar sua atenção muito especialmente na questão da capacitação dos representantes populares nos canais institucionais de gestão da coisa pública. De fato, um dos elementos chave detectados ao longo deste percurso parece ser, decisivamente, a adequação dos movimentos sociais a um novo espaço como agente de interferência direta na definição das políticas públicas". (MARINHO, p. 9).

Na mesma linha das complexas articulações dos movimentos com o Estado, SOLER analisa as dificuldades da participação popular para a aplicabilidade da lei do PREZEIS. Conforme já mencionado, esta lei social foi elaborada contando com grande participação dos movimentos e entidades de assessoria. Mas, como aponta o autor:

É significativo que, na atualidade, a Lei não está sendo integralmente implementada. Isso leva a concluir que o PREZEIS inclui,

também, o elemento de ser concessão dos setores sociais hegemônicos, que aceitam a Lei sem perder a sua condição de supremacia, de poder real no conjunto de relações sociais... Todavia, (como afirma adiante), a via da institucionalização de direitos populares com participação direta parece ser uma boa escola para a prática democrática e o exercício da cidadania". (SOLER, citado, pp.68-69)

TEIXEIRA, que analisou a elaboração das Leis Orgânicas do Estado da Bahia, também assinala as dificuldades, em determinadas cidades, da mobilização popular se defrontar com a ação de vereadores que, atendendo a interesses especulativos, tentam desqualificar e desmobilizar a ação das entidades de assessoria e dos movimentos. Apesar das conquistas inegáveis em muitas destas leis, o autor ressalta:

"Algumas conquistas poderão constituir letra morta se não forem regulamentadas. Por outro lado, a simples conquista de um direito, como o de apresentar Projetos de Lei, pode não ter eficácia, posto que a decisão sobre o mérito e a aprovação do projeto é de competência dos Vereadores. Assim, cumpre-se formalmente a iniciativa popular; porém, as aspirações do segmento social que a exerceu poderão ser frustradas. Daí a necessidade da mobilização e da continuidade da luta." (TEIXEIRA, citado, p.46)

É neste sentido que afirmamos que o espaço jurídico-institucional se revela enquanto um espaço que não pode se esvaziar de seu conteúdo de luta constante, devendo ser (re) atualizado através da mais ampla participação no interesse da partilha da cidade por entre todos os seus cidadãos. É por isso mesmo, que estes espaços de lutas são ao mesmo tempo tão frágeis e colocam continuamente outras demandas para os movimentos e entidades compromissados com a tarefa de construir uma cidade com justiça social. Este é o caso de inúmeras conquistas incluídas nas Leis Orgânicas das cidades e que hoje se vêem ameaçadas por forças conservadoras e elitistas.

São Paulo, pode novamente servir de exemplo frente ao peso cultural da distância histórica que sempre existiu, na sociedade brasileira, entre representantes e seus representados e que constitui a essência da cultura do elitismo, do clientelismo, da tutela e da barganha. Neste sentido, e frente a estas características que apontam para o fisiologismo dos partidos e para a política de clientela, os movimentos populares não têm conseguido agir junto à Câmara Municipal no sentido de garantir uma série de conquistas democráticas que ficaram inscritas no corpo da Lei Fundamental da cidade. Conquistas importantes como a

tribuna popular e as audiências públicas têm sido manipuladas por alguns vereadores compromissados com um estilo de "vereança de resultados", nos quais se inclui a corrupção e a falta de moralidade no trato da coisa pública. Até o momento os movimentos sociais têm se mobilizado pouco para garantir conquistas da Lei Orgânica. A tribuna popular em São Paulo e as audiências públicas em torno do Plano Diretor exemplificam formas de manipulação em detrimento dos interesses populares. Assiste-se, também, a mobilização de setores empresariais conservadores contra as leis que justamente pretendem ordenar a cidade na ótica da justiça social, como é o caso de inúmeros projetos e leis complementares.

Esta mobilização tem revelado uma visão de planejamento como instrumento de manutenção de uma divisão necessária (*apartheid*), entre as muralhas simbólicas que abrigam a cidade que tem serviços, equipamentos urbanos e qualidade de vida, da cidade clandestina, onde quase tudo se define pela sua carência.

Vale citar, nesta linha, que durante o processo de elaboração da Lei Orgânica de São Paulo, o vereador Bruno Féder, do PDS, propos emenda contra *"a acolhida e o tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluam para o Município"*. A emenda não passou; muito ao contrário, o princípio foi incluído, como fundamental nas Disposições Preliminares do Título 1º da lei. Mais tarde um pouco, este mesmo vereador apresenta um projeto de lei, de cunho eminentemente segregador, que discrimina nordestinos e outros migrantes que acorrem ao município de se utilizarem dos serviços da Prefeitura. Tal projeto gerou uma grande polêmica nos jornais, à época, e não foi aprovado. Sabe-se, porém, que não são poucos os que teriam dado acolhida a este projeto.

Também, durante os trabalhos da Lei Orgânica, em São Paulo, o Plenário Pró-Participação na Constituinte Municipal denunciou a atitude de alguns vereadores e, em especial, a do vereador Brasil Vita, tendo solicitado que a ação de repúdio constasse nos anais da Câmara Municipal.

"As palavras desse vereador, por ocasião da votação do projeto de resolução que regulamenta a Iniciativa Popular de Lei, refletem plenamente sua visão transversa da política e da democracia. Para alguns vereadores só é povo quando eles têm que pedir votos. Afora isto, o povo é 'desocupado e vagabundo', conforme afirmou o vereador Brasil Vita na sessão do dia 19 de dezembro de 1989. Em segundo lugar, conforme se aduz do pronunciamento do vereador acima citado, a delegação de um mandato a um vereador, pela população, tem caráter de entrega, de alienação

da soberania popular. Por esta visão, o povo deve eleger um representante e, a partir daí, deixá-lo ao sabor de sua vontade e dos interesses que a ela se acoplem... Triste democracia aquela em que existem castas com direitos diferentes. Numa verdadeira democracia, representantes e representados são, antes de mais nada, igualmente cidadãos". (Boletim do Plenário Pró-Participação na Constituinte, nº 50, janeiro de 1990)

Também, pode ser citado o encaminhamento dado ao projeto sobre concessão do direito real de uso, pela Câmara Municipal, visando a regularização fundiária nas favelas situadas em áreas municipais. Verificou-se, por parte das maioria dos vereadores, grande resistência na aprovação deste projeto de alto alcance social, uma vez que regularizaria a terra para 1 milhão de favelados vivendo nessas áreas.

Um campo de lutas, portanto, se abre para as entidades e movimentos sociais nesta trajetória já iniciada de criação de novos direitos e novos instrumentos de política urbana, como vemos destacando no decorrer da análise. O direito ambiental significando o direito à qualidade de vida nas cidades; a prevalência do direito de moradia sobre o direito de propriedade; o direito de propriedade separado do direito de construir permitindo o solo criado; a compatibilização do direito à moradia com o direito ambiental, porém evitando remoções e despejos; o cadastro de terras públicas; o uso social de terras públicas; o usucapião urbano; as zonas especiais de interesse social; a urbanização e regularização fundiária de favelas e outras áreas carentes; o direito aos relatórios de impacto ambiental; a concessão de direito real de uso; uma nova concepção de planejamento urbano através dos Planos Diretores; a abertura de canais mais amplos de participação nos destinos da cidade; etc. Todos estes direitos servem para formatar um ***direito à cidade*** no sentido de possibilitarem uma partilha da cidade orientada pelos valores da igualdade e justiça social e informarem, assim, a elaboração de políticas públicas alternativas. Nesta tarefa está o grande desafio para movimentos sociais, ONGs e as mais diversas entidades de assessoria, de tal forma que pensamos ser pertinente deixar aqui inscrita a seguinte questão: ***qual cidade construiremos com esses direitos?***

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BALDEZ, Miguel, 1989 - **O Direito Insurgente - ocupações coletivas**. Petrópolis, Centro de Defesa dos Direitos Humanos.
- CEAS, 1990 - **A Lei do Prezeis - instrumento de luta pela urbanização e regularização da terra**. Manual para Lideranças. Recife, CEAS - Centro de Estudos e Ação Social, dezembro.
- FALCÃO, Joaquim A., 1984 (org) - **Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas**. Rio de Janeiro: Forense.
- FALCÃO, Joaquim A., 1988 - "Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife". In: SOUSA JR., José G. (org), 1988 - **O Direito Achado na Rua**. Brasília: UNB.
- FARIA, José Eduardo, 1989 - **Direito e Justiça**. São Paulo: Ática.
- FARIA, José Eduardo, 1991 - **Justiça e Conflito (os juízes em face dos novos movimentos sociais)** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- KOWARICK, ROLNIK, SOMECK (orgs.), 1990 - **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense/ SEMPLA
- LYRA Fº, Roberto, 1988 (9ª ed.) - **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, nº 62
- MARINHO, Geraldo Buga, 1990 - "Participação Popular na Elaboração do Plano Diretor - a questão da assessoria". Recife: **ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular**, setembro. (mimeo.)
- MOURA, Alexandrina S., 1992 - "Organizações Não-Governamentais e o acesso ao uso do solo na região metropolitana do Recife". Trabalho apresentado no **Taller Latinoamericano sobre Suelo Urbano y Derecho**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco da UFPE. (mimeo.)
- MUÇOUÇAH, Paulo S. & ALMEIDA, Marco Antonio, 1991 - **Mutirão e auto-gestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares**. São Paulo: PÓLIS, nº 3.
- PANIZZI, Wlana, 1989 - "Entre a cidade e Estado: a propriedade e seus direitos". In: **Espaço e Debates**, NERU, SP, nº 26, ano IX (84-90)
- PAOLI, Ma. Célia, 1990 - "Citizenship, Inequalities and Democracy: The Making of a Public Space in Brazilian Experience". Paper apresentado no **XII World Congress of Sociology**. Madrid, Spain, July.
- PEREIRA, S., 1991 - "Lei Orgânica: Desafios às Entidades de Assessoria". In: **Jornal E AGORA?**. São Paulo: FASE-SP, CPV, SOF e PÓLIS, nº 6, novembro.
- PEREIRA, Simone A., 1990 - "O novo espaço institucional dos municípios". In: **O Rio Grande do Sul Urbano**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- ROLNIK, Raquel, 1981 - **Cada um no seu lugar**. Tese de mestrado apresentada junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- SAULE Jr., Nelson, 1990 - "Reforma Urbana e Plano Diretor nas Constituições Municipais". São Paulo: mimeo.
- SILVA, Ana Amélia, 1990 - "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania". In: **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU, ano X, nº 30.
- SILVA, Ana Amélia, 1991 - **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. São Paulo: PÓLIS, nº 1.

-
- SILVA, Ana Amélia & MEIÃO, Celeste M.G., 1991 - "O direito à qualidade de vida na cidade". In: GRIMBERG, Elisabeth, (org). **Ambiente Urbano e Qualidade de Vida**. São Paulo, PÓLIS (Publicações, 3)
- SOLER, Salvador, 1992 - "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Recife - entre a conquista e a concessão". In: **Cadernos do CEAS**. Salvador: CEAS, nº 136, jan/fev, pp. 59-69.
- SOUSA Jr., José Geraldo (org), 1988 - **O Direito Achado na Rua**. Brasília: Editora da UNB.
- SOUSA SANTOS, Boaventura, 1983 - "Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab". Coimbra: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 11.
- SOUSA SANTOS, Boaventura, 1988 - "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". In: SOUSA Jr., José G. (org) - **O Direito Achado na Rua**. Brasília: UNB (1a. reimpressão).
- TEIXEIRA, Elenaldo, 1992 - "Cidadania e Poder Local". In: **Cadernos do CEAS**. Salvador: CEAS, nº 136, jan/fev., pp. 46-58.

PÓLIS

Instituto de Estudos, Formação e
Assessoria em Políticas Sociais

O Pólis é um instituto que atua no campo das políticas sociais com o objetivo de contribuir para a ampliação dos direitos civis e políticos na nossa sociedade.

O objetivo principal do Instituto é desenvolver programas de estudos e pesquisas, de formação, assessoria e consultorias no campo das políticas sociais, visando contribuir para o debate, a divulgação de idéias e ampliação dos direitos civis e políticos em nossa sociedade.

Nesta perspectiva, as atividades desenvolvidas pelo PÓLIS compreendem temas como movimentos sociais, administração pública, processos legislativos, análises de conjuntura política e econômica, bem como representações no campo da cultura e do cotidiano.

O Pólis desenvolve as seguintes atividades:

- diagnósticos, estudos e pesquisas no campo das políticas sociais;
- projetos técnicos para a formulação de políticas das diversas áreas dos serviços públicos e da administração municipal;
- formação e treinamento de técnicos do serviço público e de lideranças da sociedade civil;
- assessoria e consultoria para prefeituras, órgãos legislativos, entidades e movimentos da sociedade civil.

O Pólis para isso utiliza de instrumentos como seminários, cursos, debates, publicações, vídeos, pesquisas de opinião e pesquisas aplicadas.

O Pólis possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias à construção de um projeto democrático de gestão municipal.

Números anteriores:

- Experiências inovadoras de gestão municipal
- Estudos de Gestão:
Ronda Alta e São João do Triunfo

Próximo número:

Estudos de Gestão:
Icapuí e Janduis
