

Movimentos populares e o Estatuto da Cidade

Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa

Com a retomada do processo democrático, a partir da década de 1980, a presença dos movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana, atuando no desenvolvimento de propostas e de reivindicações junto ao poder público, em ações diretas de ocupação de imóveis, na resistência a despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais.

Hoje, falar de programas ou políticas de habitação eficientes requer, necessariamente, apresentar propostas nas quais a população seja sujeito e tenha papel decisivo na sua definição e implantação. Talvez seja esta a grande conquista desses movimentos, nascidos a partir da base e de necessidades concretas, no bojo do ressurgimento dos movimentos populares no período final da Ditadura.

De fato, apesar da repressão aos movimentos populares nos anos de chumbo da Ditadura, os movimentos de moradores de loteamentos irregulares e o Movimento de Defesa dos Favelados (este de caráter nacional) já atuavam desde meados da década de 1970. Nessa época, em que o Brasil viveu um processo de expansão das periferias acompanhado por sérios problemas urbanos, apareceu uma infinidade de movimentos espontâneos que, com apoio da Igreja Católica, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares, se articularam no bairro, na favela e em determinadas regiões das cidades e lutaram por melhores condições de vida.

Grandes e numerosas ocupações de terra nas periferias das metrópoles impulsionaram as organizações que, com o decorrer do tempo, estabeleceram uma articulação entre as reivindicações pontuais e específicas e as agendas mais amplas ligadas ao direito à Cidade. Em nível nacional, a necessidade e o desejo de articular-se surgem à medida que se aprofunda a crítica à política habitacional oficial do governo federal, marcada — na época — pela exclusão das famílias mais pobres e pela dificuldade de acesso aos seus recursos.



Nesse sentido, a iniciativa das “Caravanas a Brasília”, a partir de 1988, levou esses grupos a mostrar sua cara na capital do País e a reunir movimentos para ações conjuntas. Em 1990, com o I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pelo Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em São Paulo, que contou com participação de grupos de todas as regiões, inicia-se uma articulação nacional e a mobilização pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.



Também, a partir do final da década de 1980, houve a eleição de administrações municipais democráticas e populares em vários pontos do País. Este fator, somado às mudanças no papel dos municípios que, depois da Nova Constituição de 1988, passaram a ter maior importância na condução das políticas sociais e em especial, da habitação, trouxe para os movimentos nova frente de luta: estes passaram a atuar em parceria com o poder local. Essa mudança, longe de superar os conflitos, dá uma nova lógica às lutas sociais. Esses movimentos se somaram ao movimento da reforma urbana, que já havia se formado na elaboração, mobilização e pressão pela Emenda Popular da Reforma Urbana no processo constituinte. Além disso, passaram a atuar nos programas de produção habitacional, ao mesmo tempo em que mantiveram e aprofundaram a pressão sobre as prefeituras.

De todo esse processo surgem, nos anos 1990, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), fortalecendo a pauta específica da moradia popular. Além deles, a agenda do movimento comunitário é sistematizada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), fundada em janeiro de 1982, que agregava, desde então, grande heterogeneidade de entidades filiadas — mutuários, associação de moradores em bairros periféricos e movimentos de sem-teto. Em 1993 é fundada a Central dos Movimentos Populares (CMP) que buscava articular diferentes movimentos populares urbanos. A partir de então, passam a existir quatro movimentos populares nacionais ligados à luta por moradia: CMP, Conam, MNLN e UNMP.

Os quatro movimentos participam do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulando a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade. Somam-se a estas entidades nacionais, inúmeros outros movimentos de caráter local ou regional que atuam cotidianamente nas lutas por moradia. As entidades nacionais possuem diversas bandeiras em comum, embora apresentem formas de organização e propostas diferenciadas. Foram elas que, de forma conjunta, apresentaram o primeiro Projeto de Iniciativa Popular do País dispondo sobre a criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, com mais de um milhão de assinaturas, aprovada em 2005 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula em 2006. Tal proposta teve tanto impacto que, hoje, diversos países da América Latina possuem iniciativa de mesma natureza.

A partir de 2001, estabeleceu-se uma articulação mais estável entre essas entidades, o que tem garantido seu protagonismo nas principais agendas da reforma urbana no País. Essa articulação também se manifesta nas Conferências Nacionais das Cidades, realizadas a cada dois anos a partir de 2003. Por meio da elaboração de uma estratégia e uma pauta conjunta, as entidades nacionais de luta por moradia têm conseguido eleger os conselheiros que representam o segmento dos movimentos populares no Conselho Nacional das Cidades.

A luta pelo Estatuto da Cidade

Se existe uma questão que trava o avanço da reforma urbana no Brasil, esta questão é a enorme concentração da terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens.

O Capítulo da Política Urbana foi uma tentativa de estabelecer na Constituição de 1988, por meio dos artigos 182 e 183, alguns limites ao direito de propriedade.

No nosso entendimento, os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram realmente resolvidos e estão em franco recrudescimento em nossas cidades.

Prova disso é que os artigos 182 e 183 da Constituição só foram regulamentados em 2001, com o Estatuto da Cidade, após mais de 13 anos de lutas e mobilizações do Fórum Nacional da Reforma Urbana e mais um conjunto enorme de organizações em todo o Brasil.

A Luta pela implementação do Estatuto

Após sua aprovação, intensificou-se o processo de apropriação e difusão do conteúdo do Estatuto da Cidade pelos diversos movimentos populares, assim como pelos demais segmentos sociais. Independente do nível de conhecimento e também de compreensão da complexidade de seu conteúdo, imediatamente o Estatuto da Cidade passa a ser visto como uma vitória da luta do movimento pela reforma urbana, uma conquista — resultado dos tantos anos de mobilização e pressão.

Mas a lei precisa ser efetivamente implementada e para isso, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, muitas universidades, ONGs e movimentos realizaram inúmeros cursos de capacitação sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade. Nestes cursos, a lei não era divulgada de forma neutra, mas sim apresentada a partir de uma visão específica: a da reforma urbana, do direito à cidade e da democratização da terra e da propriedade urbana. Esses cursos respondiam à necessidade de capacitar e tornar os instrumentos do Estatuto da Cidade comum à população, como elemento não de uma política dissociada da realidade concreta, mas do dia a dia das comunidades, sobretudo como instrumento para a transformação social que atua sobre o cotidiano.

Mais do que seus instrumentos, foram os três princípios do Estatuto da Cidade — cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade — que levaram a mensagem que mobiliza os movimentos na defesa e na pressão sobre o poder público municipal para sua implementação.

Outro ponto a se destacar é que, a partir da aprovação, a implementação do Estatuto da Cidade passa a ser uma bandeira constante nas mobilizações dos movimentos nacionais e de suas bases locais. Seja de forma mais ampla, seja utilizando-a na justificativa das reivindicações pontuais, o Estatuto da Cidade é reivindicado e cobrado das autoridades públicas em todos os níveis de governos.

A “Carta pela implementação do Estatuto da Cidade”, aprovada no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade no Rio de Janeiro, em julho de 2002, com a participação de diversos movimentos populares e dos demais segmentos sociais, constitui-se num documento de orientação dos diferentes atores sobre a Lei e, ao mesmo tempo, num manifesto político que contém os princípios do movimento pela reforma urbana.



Elaboração e implementação dos Planos Diretores

A exigência pelo Estatuto da Cidade de elaboração dos planos diretores municipais, bem como a definição de um prazo para isso, deu início a um grande processo de mobilização também junto aos movimentos populares. O conceito de “plano diretor participativo” passou a qualificar discussões e pressões sobre os Executivos municipais.

A primeira batalha a ser travada foi, na maioria das cidades, exatamente a questão da participação da sociedade. Argumentos autoritários ou tecnocráticos questionavam a capacidade de a população participar da elaboração dos planos. A tradição de planos diretores feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas e sem nenhum diálogo com a cidade, ainda hoje, permeia as práticas de planejamento. Tampouco havia um consenso ou uma norma para avaliar o que se podia ou não qualificar de “participativo”. A edição da Resolução 25 do Conselho das Cidades¹, em março de 2005, deu melhor definição sobre o processo participativo, com orientações para a sua efetivação.

No entanto, foram inúmeros os casos de conflitos nos municípios sobre o tema da participação. Por meio de pressões, manifestos e também demandas ao Ministério Público e ao Judiciário, os movimentos, articulados com outros segmentos, exigiram participar não só das audiências públicas, mas de todo o processo de elaboração. Foram batalhas que levaram meses e algumas delas conseguiram interromper ou alterar o processo, garantindo alguma reversão em favor da sociedade. Em diversas cidades, ações civis e representações no Ministério Público, Defensorias Públicas e mobilizações do povo nas Câmaras Municipais e Prefeituras questionaram a forma de elaboração de planos diretores e também o seu conteúdo depois de aprovado.

Foi o caso de Salvador/BA, onde todo o processo foi conturbado e questionado pela sociedade, durante e depois de sua aprovação. O Ministério Público chegou a suspender a tramitação do plano, que depois foi retomada. Outras capitais como Fortaleza/CE, Rio de Janeiro/RJ, Curitiba/PR, São Luís/MA, além da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo/SP tiveram seus planos questionados judicialmente por não cumprirem com a exigência de participação popular. Em São Paulo, uma Frente em Defesa do Plano Diretor Estratégico tenta, de todas as formas, barrar a iniciativa do prefeito Gilberto Kassab (DEM) e da Câmara Municipal de revisar o Plano em benefício do capital imobiliário da cidade.

Conquistado algum canal de participação, tratava-se de ocupá-lo, apresentando propostas de interesse para os movimentos populares. Muitas vezes, a luta por conquistar espaços participativos foi mais difícil do que a própria luta pela aprovação de propostas concretas.

Outra disputa que se deu em muitos municípios foi relacionada à linguagem utilizada nas discussões dos Planos Diretores. Um processo de participação requer a utilização de linguagem e mecanismos que a favoreçam. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que lutavam para traduzir os planos para uma linguagem mais acessível, enfatizando os aspectos centrais, as lideranças populares esforçavam-se para se apropriar de conceitos mais técnicos, sem, no entanto perder, a sua perspectiva política.



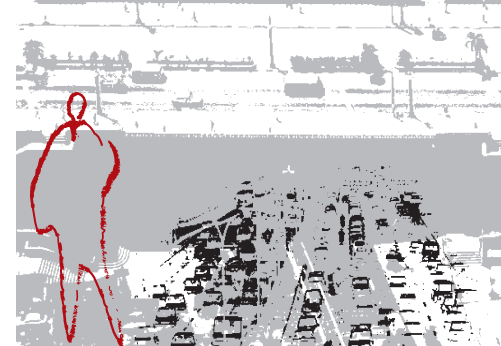
1. A Resolução 25, de 18 de março de 2005, emite orientações e recomendações aos municípios sobre a coordenação compartilhada com a sociedade, a realização de audiências públicas e de um calendário de discussão.

Certamente um dos temas que mais mobilizou os movimentos na elaboração dos planos diretores foi a conceituação e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Assistimos a esforços coletivos de listar, demarcar as áreas. No caso das ZEIS já ocupadas por favelas e outros tipos de assentamentos precários, a preocupação era “não deixar ninguém de fora”, pois a demarcação da área como ZEIS eleva a noção de segurança da posse, embora não a garanta explicitamente. No caso da definição e demarcação das ZEIS em áreas vazias, a fim de destiná-las para habitação popular, houve muito mais dificuldade. A primeira delas na própria definição de seus parâmetros como faixa de renda a ser atendida, usos possíveis, tamanho do lote ou da moradia, entre outros. Depois, em relação à demarcação dos lotes em plantas. Muitas vezes o plano previu o instrumento, mas não demarcou áreas para aplicá-lo, tornando-o inócuo. Em outras situações, o poder público subdimensionou a quantidade de ZEIS necessárias e não demarcou aquelas de maiores conflitos com interesses econômicos. Um bom exemplo que contraria essa regra foi no município de Taboão da Serra, no estado de São Paulo, onde a quantidade de metros quadrados demarcados como ZEIS foi proporcional à magnitude do déficit habitacional da cidade, visando a atendê-lo completamente.

Contrariando a lógica da expulsão da população mais pobre para as periferias das cidades, alguns municípios demarcaram ZEIS em áreas centrais, experiência esta conjugada à luta dos movimentos por moradia nos centros e a inúmeros processos de ocupação de imóveis vazios ou abandonados, públicos e particulares.

Mais um ponto de conflito se verificou quando da definição de grandes projetos urbanos, ampliação de vias, operações urbanas, projetos de revitalização em áreas onde se encontram assentamentos populares ou próximos a eles. A lógica da exclusão se demonstra aí mais perversa, onde o poder público “permitiu” a ocupação, com sua omissão ou conivência, enquanto não havia interesses do capital imobiliário e a área era considerada degradada. Ao “melhorar” o local, essa população é expulsa, de forma violenta, pelas ações de reintegração de posse, com medidas administrativas, ou de forma tácita, com o encarecimento dos aluguéis e do custo de vida. Em poucos, mas exemplares casos, conquistou-se a permanência da população no local. Nesses casos, a mobilização e a organização da comunidade foram fundamentais para que os instrumentos jurídicos fossem efetivamente aplicados.

Podemos constatar, ainda, a participação dos movimentos em temas que, à primeira vista, não interferem diretamente na luta específica por moradia, mas à cidade como um todo ou a alguma parte da cidade em especial. É o caso da luta contra a verticalização da orla de cidades litorâneas, ponto de conflito entre a especulação imobiliária consorciada às grandes construtoras e os movimentos sociais urbanos. Esses interesses voltam a se enfrentar em toda a definição de zoneamento, potencial construtivo, gabarito, onde muitas vezes, os movimentos populares também assumem como pauta a democratização da cidade.



Nesses e em inúmeros outros casos, tem ocorrido a articulação dos movimentos populares com entidades profissionais, ONGs de caráter urbano, entidades ambientalistas, igrejas e entidades de setores sociais de classe média para atuar conjuntamente nas discussões do plano diretor, formulando propostas e conquistando o papel de interlocutores junto às prefeituras no processo de elaboração e aprovação dos planos diretores.

Já a relação com o legislativo municipal tem sido mais conflituosa. Permeados por interesses pontuais, quase sempre o plano diretor que foi discutido e consensualizado com o Poder Executivo, acaba por receber emendas que, se não alteram os conceitos básicos do plano, introduzem alterações localizadas que descaracterizam sua implementação e geram inúmeros conflitos no processo de aprovação.

Cabe destacar, ainda nesse tema, a criação, em setembro de 2004, pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 15, de “uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação dos planos diretores participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis”, com os seguintes eixos:

Inclusão territorial • assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo, também, a posse segura e inequívoca da moradia das áreas ocupadas por população de baixa renda;

Gestão democrática • oferecer instrumentos que assegurem a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano; e

Justiça social • distribuição mais justa dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano.

A campanha, lançada em 2005, foi coordenada por instituições integrantes do Conselho das Cidades e de núcleos estaduais. Os núcleos estaduais, também compostos pelos segmentos integrantes do Conselho das Cidades, fizeram o trabalho de mobilização, capacitação, acompanhamento, formação de multiplicadores e divulgação. Uma das grandes preocupações da Campanha foi estender a discussão do Estatuto da Cidade aos municípios fora dos circuitos tradicionais de discussão das regiões metropolitanas.

As entidades dos movimentos populares participaram intensamente da Campanha, na coordenação nacional e nos núcleos estaduais, tendo sido protagonistas em diversos deles. Para os movimentos, o objetivo também era o de romper a cultura que via os planos como algo técnico e descolado das lutas cotidianas, além de reforçar, junto aos executivos e legislativos municipais, a obrigatoriedade dos processos participativos.

Mais complexa, no entanto, tem sido a implementação desses mesmos planos. Longe de cumprir com a meta de que o plano diretor seja um orientador do crescimento e dos investimentos na cidade, muitos deles foram abandonados logo após sua implementação. Em muitos casos, o plano exige a regulamentação, por meio de lei específica, dos instrumentos aprovados, o que demanda nova batalha no legislativo. Em outros casos, mesmo com os instrumentos aprovados e prontos para ser implementados, o Executivo municipal simplesmente não os utiliza. Mudanças de gestão também têm interferido na sua aplicação, devido aos diferentes interesses que se alternam, assim como as pressões por mudanças pontuais, como ampliação da zona urbana, que muitas vezes desvirtuam os objetivos aprovados.





A dificuldade de implementação dos planos acaba, muitas vezes, frustrando aqueles movimentos que participaram da luta e pressionaram pela aprovação de propostas, mas não conseguiram ver os resultados concretos dos instrumentos, levando a um questionamento da sua eficácia e desanimando algumas lideranças.

Isso mostra que é bastante importante a construção de mecanismos de participação e acompanhamento da execução dos planos. Os movimentos têm lutado pela criação de conselhos municipais da cidade, mas enfrentam não só resistência na criação destes, como também a fragmentação e falta de marco jurídico específico. Alguns municípios criaram conselhos de habitação (exigência da lei 11.124 de 2005²), conselhos de política urbana, conselhos de transporte, conselhos de meio ambiente etc., mas, em geral, estas instâncias não se articulam entre si, refletindo a ausência de um olhar mais integral sobre a cidade. A fragmentação das instâncias de participação reflete a fragmentação das políticas e também dos interesses envolvidos na construção das cidades.

Regularização fundiária

Olhar um retrato de um bairro na periferia de uma das nossas grandes cidades sem que haja a legenda com a indicação do local pode nos remeter para qualquer outra cidade brasileira. A face amarga da segregação de nossas periferias é — literalmente — a mesma em todas as metrópoles, e em todas as cidades, onde as casas com tijolos sem reboco ou de madeira dão um aspecto avermelhado, num verdadeiro mosaico de casas e barracos que se apertam em beiras de rios e encostas de morros ou se espriam em enormes territórios.

Para esse povo restam as “sobras” das cidades. São territórios abandonados pelo poder público, ou marcados por forte clientelismo, em que os serviços só chegam com muita pressão social. Não há escolas, creches, transporte de qualidade, espaços de lazer etc. Agepê, cantor popular no Brasil, retratou esta dura realidade em sua música que diz: “Moro onde não mora ninguém, onde não passa ninguém, onde não vive ninguém...”

O Estatuto das Cidades com seus instrumentos de regularização fundiária e a Medida Provisória 2.220/2001, são marcos positivos na luta contra esta dura realidade. Tais instrumentos por si só não induzem a nenhuma mudança de paradigma, mas abrem possibilidades que antes não existiam de garantia de segurança na posse.

2. A Lei 11.124/05, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, exige a formação de conselho municipal de habitação ou congênere para que o município o integre e possa receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Este Sistema ainda se encontra em implantação.

O artigo nono do Estatuto da Cidade estabelece que: “aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. E a Medida Provisória 2.220/01 diz em seu artigo primeiro: “que aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

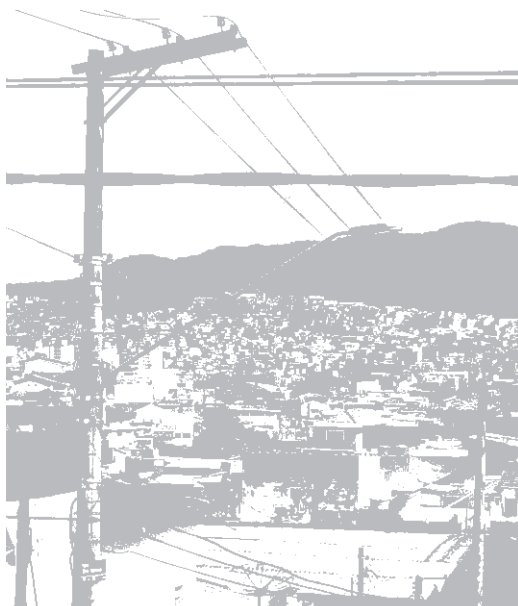
Estes instrumentos jurídicos, a Usucapião e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, referem-se a um direito do cidadão que pode ser buscado de forma individual ou coletiva, por iniciativa do morador, da Associação de Moradores ou pelo poder público. Este movimento pela busca do direito exige organização, capacidade de pressão, apoio técnico jurídico social, e muitas vezes recursos financeiros. Em que pese algumas ótimas iniciativas, as ações que visam o acesso à moradia e a segurança da posse por meio da regularização fundiária ainda patinam frente aos milhões de pessoas que vivem em favelas e loteamentos populares espalhados por todos os cantos do país.

É para desanimar? É lógico que não. Há, de fato, inegáveis avanços e os marcos regulatórios vão evoluindo na medida das dificuldades, e sem dúvida é, a partir da regulamentação do Estatuto da Cidade, que se coloca cada vez mais na ordem do dia a necessidade de superar este enorme desafio.

A 4ª Conferência Nacional das Cidades fará esta reflexão no seu eixo temático 2, sobre “A aplicação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores e a função social da propriedade do solo urbano” (texto base da 4ª Conferência das Cidades).

Vejam que o Conselho Nacional das Cidades, ao firmar este eixo temático, propõe amplo debate nacional sobre a eficácia dos instrumentos, uma reflexão sobre o nosso marco regulatório atual e sua capacidade (ou não) de garantir a função social da propriedade e melhorar, de fato, a vida dos pobres nas cidades.

Olhando por esse ângulo, não se trata de garantir apenas um título de propriedade ou posse da moradia, mas a efetiva mudança nas precárias condições de vida nestes territórios. É evidente que um “documento” para quem vive com medo de ser despejado a qualquer momento é fundamental, mas o próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 39, nos aponta para algo mais, quando diz que: *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*



Luta contra os despejos

A questão que colocamos aqui é por que, mesmo com tantas conquistas nos marcos regulatórios, o poder e força da propriedade privada permanecem intocáveis?

O poder judiciário, assim como o estado com seu poder de polícia, atuam com toda a sua energia para garantir o direito de propriedade. A quantidade de conflitos fundiários urbanos que se espalham de norte a sul e de leste a oeste no País, evidencia a forma despudorada e predatória em que atuam os especuladores imobiliários, jogando pesado na defesa de seus próprios interesses. Seria como dizer que os freios colocados ao direito de propriedade não têm sido suficientes para fazer parar a locomotiva do capital imobiliário.

Com a retomada no Brasil do ciclo de investimentos públicos nas cidades, observamos a ocorrência de uma supervalorização da terra urbana que traz consigo um aumento dos conflitos fundiários. Tais investimentos, às vezes de necessidade até questionável, enchem de alegria os setores imobiliários que se beneficiam de forma direta ou indireta deste processo de valorização da terra urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de garantias para, de certa forma, proteger ou prevenir que tais ações do capital especulativo atinjam as comunidades ameaçadas. Porém, numa situação de conflito, tem sido difícil “a lei” ficar do lado dos grupos mais fragilizados e excluídos. Muito pelo contrário, o que se tem visto é atuação generalizada do poder público e dos donos capital na criminalização de tais comunidades. Muitas vezes o que ocorre é que, quando o conflito se torna público, os posseiros já perderam sua moradia, ou foram violentamente deslocados, até mesmo com a conivência, complacência ou mesmo participação do poder público.

O Brasil, para além das garantias e diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades, em seu artigo 2º, é também signatário de uma série de tratados internacionais do direito à moradia:

Declaração Universal de Direitos Humanos, que dispõe que toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure saúde e bem-estar, em especial a moradia;

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito fundamental de toda pessoa ter uma moradia adequada e de estar protegida contra despejos forçados;

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979;

Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989.



O Brasil é Estado-parte de todos esses instrumentos legais internacionais, o que os inclui no quadro normativo nacional.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana estabeleceu, em seu Manifesto do Encontro sobre a Prevenção aos Despejos, em Recife, que esse tipo de prática representa “um problema crescente e suas consequências desencadeiam uma série de violações desrespeitando a dignidade e os direitos humanos. São causados pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico excludente, que produz alta concentração de terra e renda e que favorece os detentores da propriedade no campo e na cidade. A terra, ao invés de cumprir a sua função social, serve ao mercado, destinando-se à especulação imobiliária, à manutenção de latifúndios e à implementação de grandes empreendimentos” (Manifesto de Recife do FNRU 14/6/2006).

Nesse mesmo sentido, o Conselho Nacional das Cidades acolheu as deliberações da 3ª Conferência Nacional das Cidades e aprovou a Criação do Grupo de Trabalho sobre Conflitos com o objetivo de traçar uma política nacional para enfrentamento dos conflitos fundiários que, somando-se aos instrumentos já estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, possa fortalecer as redes de proteção às comunidades ameaçadas.

De fato, a apropriação do Estatuto da Cidade pelos movimentos populares se evidencia quando das situações de conflitos fundiários urbanos. Nas situações de reintegração de posse de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, esta Lei passou a fazer parte dos argumentos contrários ao despejo, seja nas petições judiciais, seja nos manifestos, cartas abertas e no próprio discurso das lideranças³.

Conferência e Conselho Nacional das Cidades espaços de construção coletiva

Em 2009, o conceito de gestão democrática, com a criação de espaços institucionalizados e permanentes de participação e controle social, passa a ser um dos principais pontos nas pautas de reivindicações dos movimentos populares nos três níveis de governo.

Previsto pela MP 2220/01, porém não implementado até 2003, o Conselho Nacional de Política Urbana, depois Conselho Nacional das Cidades, é o instrumento de controle social e participação com maior repercussão e que também é fruto do processo de luta por gestão democrática empreendida na luta pelo Estatuto da Cidade.



3. Exemplos: “O Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, instrumentalizou o Poder Público para atuar em áreas de conflito e promover a regularização fundiária com eficiência, tangenciando os velhos dilemas como a falta de dinheiro para desapropriação ou a regularização de ocupações consolidadas” (Manifesto por Curitiba e o Paraná livres de despejos forçados, de 13/11/2005, assinado por 30 movimentos populares e ONGs). “É responsabilidade do Estado a proteção ao direito à Moradia e a garantia de que os despejos não sejam levados a termo, mediante a utilização dos instrumentos jurídicos e políticos existentes no Estatuto da Cidade para que seja garantida a função social da propriedade.” (Carta sobre violação do direito à moradia de 400 famílias da Favela do Sapo, São Paulo-SP, enviada pelo COHRE ao prefeito da cidade de São Paulo, em julho de 2009).



Os movimentos apostaram na construção do Conselho e também das Conferências Nacionais das Cidades⁴, como espaço institucional de interlocução. Isso não significou, no entanto, o abandono das mesas de negociação direta com os governos, nem dos instrumentos de pressão popular e reivindicação. No Conselho, os movimentos populares têm a maior bancada e sua articulação com os demais setores da sociedade civil tem garantido um protagonismo das proposições.

A partir do processo das conferências nacionais, multiplicaram-se a pressão e as iniciativas de constituição de espaços participativos nos estados e municípios. É digno de nota que mais de quatro mil municípios e todos os estados e Distrito Federal participaram da 1ª Conferência Nacional das Cidades.

As Conferências Nacionais das Cidades têm sido um espaço de construção e de reafirmação da agenda da reforma urbana. No entanto, não há mecanismo institucional que garanta que as deliberações tomadas tanto nas Conferências quanto pelo Conselho sejam acatadas pelo governo na definição das políticas.

Além disso, até hoje não foi resolvido o dilema entre a criação de conselhos setoriais (habitação, saneamento, mobilidade, política urbana) e a criação do conselho da cidade, integrando os temas setoriais. Apesar de todas as três Conferências Nacionais das Cidades terem reafirmado a construção dos Conselhos das Cidades nos três níveis de governo, ainda são poucos os entes federados que o construíram e integraram às políticas setoriais. Essa situação foi ainda mais conturbada quando a Lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Nº 11.124/2007) determinou que, para integrar o Sistema, estados e municípios deveriam criar conselhos de habitação.

Agrava-se a questão quando, até o momento, os instrumentos de Conselho e Conferência carecem de um marco legal que os organize, proposta esta defendida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que é a criação de um Sistema Nacional das Cidades, que define competências e instâncias nos três níveis de governo, dá caráter deliberativo aos conselhos e define o papel das conferências na definição da política do setor.



4. As Conferências Nacionais das Cidades foram instituídas por decreto presidencial, em 2003. A Conferência Nacional é precedida de etapas municipais e estaduais e elege o Conselho Nacional das Cidades. Em maio de 2010, será realizada a 4ª Conferência Nacional das Cidades.



Uma pauta ainda atual

É inegável a influência do processo de luta e de implementação do Estatuto da Cidade na construção do conceito e ampliação da luta pelo direito à cidade, tanto em nível nacional quanto internacional.

A partir do 1º Fórum Social Mundial inicia-se de construção de uma Carta Mundial do Direito à Cidade, iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana e de inúmeras redes internacionais que foram se somando ao longo do processo. A difusão do Estatuto serviu como mote de discussão e, especialmente na América Latina, partes de seu conteúdo foram incluídas ou inspiraram leis nacionais em diversos países. Essa difusão se deu em inúmeros espaços de governo e também da sociedade, por meio das redes de organizações sociais, como Coalizão Internacional do Habitat (HIC), Secretaria Latino-americana de Vivienda Popular (SELVIP), Aliança Internacional de Habitantes, entre outras.

Mais recentemente, a Agência Habitat da ONU em parceria com o Ministério das Cidades e o ConCidades adotou o lema “Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido” para o próximo Fórum Urbano Mundial, que acontece em março de 2010, no Rio de Janeiro. Ainda um conceito em disputa, vemos os princípios que norteiam esta luta em discussão em espaços mais amplos.

No entanto, ainda resta muito a fazer pela plena implementação do Estatuto em nossas cidades. São necessárias sua apropriação e reivindicação por mais organizações. É preciso fazer valer o que foi conquistado nos planos diretores, nas áreas ocupadas, nos enfrentamentos aos grandes interesses da especulação imobiliária e das grandes corporações.

O principal, no entanto, é a consciência de que a lei não é uma ferramenta que age por si só. É um instrumento a mais na mão da sociedade organizada. Mas somente com a mobilização e organização podemos aliar a ferramenta institucional com a pressão política e a construção de poder popular para exigir as mudanças necessárias. As condições para mudanças estruturais nas cidades não podem estar alienadas de mudanças no modelo de sociedade em que vivemos. Queremos construir cidades justas e solidárias e isso faz parte de um processo de transformação integral. Por esta nova sociedade, os movimentos populares continuarão lutando e construindo esperança todos os dias.

