

El Estatuto de la ciudad: la construcción de una ley

José Roberto Bassul



Introducción

En Brasil, la primera constitución que trata de la cuestión urbana fue la de 1988, promulgada cuando las ciudades albergaban ya a más del 80 % de la población total.

La aglomeración demográfica en los núcleos urbanos pasó a caracterizar a Brasil a partir de la crisis mundial de 1929, que afectó al ciclo del café del estado de São Paulo y empujó a grandes contingentes de desempleados hacia los núcleos urbanos (Chaffun, 1996, p. 18-19). Ese proceso de urbanización se agudizó particularmente entre la segunda mitad de la década de 1950 y la de 1970, en el llamado «período desarrollista». A lo largo de esos años, caracterizados por elevadas tasas de crecimiento demográfico, la población brasileña pasó a concentrarse sólidamente en ciudades cada vez mayores, que adquirieron un perfil metropolitano.

Los municipios se vieron obligados a hacerle frente a los efectos de la urbanización acelerada enteramente desprovistos de herramientas para esa inmensa tarea. No había recursos económicos suficientes, ni medios administrativos adecuados ni instrumentos jurídicos específicos. Influidos por los sectores dominantes en la economía urbana, el aparato estatal dirigía sus escasos recursos a inversiones de interés privado y adoptaba normas y modelos urbanísticos moldeados por los movimientos del capital inmobiliario. Al igual que ocurría con la renta económica nacional, la «renta» urbana se concentraba. La ciudad se escindió. Para pocos fueron los beneficios de los aportes tecnológicos y del consumo afluente; para muchos, la privación de la ciudadanía y la esclavitud de la violencia.

La planificación regulatoria, fundada en la creencia de que la formulación de la política urbana debería darse en el ámbito de la esfera técnica de la administración pública, en lugar de darle la vuelta a esa situación, acentuó sus efectos. La gestión tecnocrática alimentó un proceso caracterizado, por una parte, por la apropiación privada de las inversiones públicas y, por otra, por la segregación de grandes masas de población en favelas, bloques de viviendas humildes y loteos periféricos, excluidos del consumo de bienes y servicios urbanos especiales.



Las demandas sociales para suplir esas carencias aumentaron y dieron lugar a la organización popular de grupos de presión, que pasaron a exigir iniciativas de los poderes públicos. Esas organizaciones, muy activas en la década de 1970, se conocían entonces como movimientos sociales urbanos, y estaban aliadas a entidades representativas de ciertas categorías profesionales, como arquitectos, ingenieros, geógrafos y asistentes sociales. En la década de 1980, formaron el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) con el objetivo de luchar por la democratización del acceso a condiciones dignas de vida en las ciudades brasileñas.

Dicho movimiento actuaba en dos vertientes, la del territorio físico y político de las ciudades y la de la proposición de normas jurídicas especiales, y aunque en diversos momentos enfatizara el aspecto legislativo de sus propuestas, condujo ambos frentes de actuación de manera complementaria.

Sembrado de debates y embates, el ideario de la reforma urbana tomó cuerpo conceptual y adquirió mayor consistencia política en el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida en 1986, cuyo reglamento no sólo preveía la realización de audiencias públicas, sino que también admitía la presentación de propuestas de iniciativa popular. Por esa vía, la de las llamadas enmiendas populares, el tema de la política urbana se incorporó al proceso constituyente con una mayor expresión social, lo cual le proporcionó un mayor reconocimiento político.

Fruto de la Constitución promulgada en 1988, el Estatuto de la Ciudad, aprobado 13 años después, trajo consigo la aplicabilidad de las normas constitucionales, especialmente para los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana. Fue un largo camino. El propósito de este artículo es registrar esa trayectoria.



Aspectos históricos

La institucionalización de la cuestión urbana en el ámbito federal¹ encuentra sus más remotas referencias en el año 1953, con ocasión del III Congreso Brasileño de Arquitectos, celebrado en Belo Horizonte (estado de Minas Gerais). El documento final del evento propuso la redacción de una ley para crear un ministerio especializado en vivienda y urbanismo en el gobierno central (Serran, 1976, p. 28-29). Al año siguiente, el IV Congreso, realizado del 17 al 24 de enero en São Paulo, reiteró esa reivindicación.

En 1959, la sección de Rio de Janeiro del Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB) publicó una propuesta de proyecto de ley, denominada Ley de la Casa Propia. Esa propuesta legislativa, que fue remitida a los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott y Jânio Quadros, proponía la constitución de «sociedades comerciales destinadas a financiar la adquisición de casa propia», la vinculación entre el reajuste de las cuotas y el aumento del salario, la recuperación del inmueble (mediante indemnización) en caso de impago por parte del comprador, así como la creación de un Consejo Nacional de Vivienda. Esta última sugerencia fue implementada en 1962, durante el gobierno de João Goulart, que asumió el poder tras la renuncia de Jânio Quadros.

1. Brasil es una República federativa, compuesta por la «unión indisoluble» de los estados y municipios y del Distrito Federal (Constitución de Brasil, art. 1.º, caput)

En 1963, el Seminario de Vivienda y Reforma Urbana, realizado en el Hotel Quitandinha de Petrópolis (estado de Rio de Janeiro), conocido como «Seminario del Quitandinha», en el que participaron «tanto políticos (como el diputado Rubens Paiva, posteriormente asesinado durante el régimen militar) como técnicos e intelectuales» (Souza, 2002, p. 156-157), dio lugar a un documento que, aunque tuviera un marcado énfasis en la lucha por la vivienda, defendía ya preceptos de mayor justicia social en el territorio de las ciudades. Sus conclusiones no sólo contenían la recomendación de que el Poder Ejecutivo remitiera al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre la política de vivienda y urbana, sino que también, y especialmente, exponían principios y fundamentos que décadas después serían incorporados al orden jurídico.

Veamos algunos ejemplos (entre los muchos existentes) del carácter pionero y de la actualidad de ese documento:



1. «El problema habitacional en América Latina (...) es el resultado de condiciones de subdesarrollo provocadas por diversos factores, hasta por procesos de expoliación (...);»
2. «La situación habitacional de Brasil [se caracteriza] por la desproporción cada vez mayor en los centros urbanos entre el salario o los ingresos familiares y el precio de alquiler o de adquisición de la vivienda, [dado que] el significativo número de viviendas construidas se ha destinado casi exclusivamente a las clases económicamente más favorecidas»;»
3. «Es grande y cada vez mayor, tanto en números absolutos como relativos (...), la cantidad de población que vive en infraviviendas en los mayores centros urbanos del país»;»
4. «Contribuye a agravar el déficit habitacional (...) la demostrada incapacidad de que la iniciativa privada obtenga los recursos e inversiones necesarios para el aumento de la oferta de viviendas de interés social (...);»
5. «La ausencia de una política habitacional sistemática (...) viene provocando efectos maléficos en el desarrollo global del país, con un descenso del rendimiento económico-social de dicho desarrollo»;»
6. Entre «los derechos fundamentales del hombre de la familia se incluye el de la vivienda» y su cumplimiento exige «límites para el derecho de propiedad y uso del suelo» y se materializa «en una reforma urbana, considerada como el conjunto de medidas estatales para alcanzar la justa utilización del suelo urbano, la ordenación y el equipamiento de las aglomeraciones urbanas y el suministro de vivienda digna a todas las familias»;»
7. «Es de suma importancia para la política habitacional formar una conciencia popular sobre el problema y que el pueblo participe en los programas de desarrollo de las comunidades»;»
8. «Es imprescindible adoptar medidas que restrinjan la especulación inmobiliaria, que es siempre antisocial, controlando la inversión privada en este sector»;»
9. «Para hacer efectiva la reforma urbana resulta imprescindible modificar el párrafo 16 del art. 141 de la Constitución Federal, para permitir la expropiación sin exigencia de pago a la vista, al contado» (Serran, op. cit., p. 55-58).

Por lo tanto, en ese texto histórico estaban los principios fundamentales que más tarde, y con mayor énfasis sobre sus aspectos sociales, serían defendidos por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) en la Asamblea Nacional Constituyente. A comienzos de 1963, con base en esas propuestas² y en el auge de la campaña popular por las reformas de base, como se llamaban entonces, el gobierno de João Goulart remite su mensaje anual al Congreso Nacional, en el que aborda la cuestión de la vivienda en Brasil en los siguientes términos:



«No ignoramos que sólo el desarrollo del país, con el aumento de la riqueza nacional, podrá elevar el nivel de vida de la población, proporcionándole adecuadas condiciones de residencia. Pero tampoco ignoramos que la falta de una legislación reguladora ha permitido que la industria de la construcción se transforme en la presa favorita de los especuladores, impidiendo el acceso a la vivienda propia de las clases más pobres de nuestra población».

Abortado por el golpe militar del 31 de marzo de 1964, el proyecto no llegó a ser presentado ante el Congreso Nacional.

Aunque la cuestión urbana ya era importante en aquel ambiente político y el Seminario del Quitandinha verdaderamente influyó en las decisiones políticas, «la repercusión de dicho encuentro no fue comparable a la visibilidad que le otorgó a la movilización que en aquella misma época agitaba el Brasil rural, en la estela de la organización de las ligas campesinas, que clamaban por una reforma agraria» (Souza, 2002, p. 157).

Quizás fuera por esa razón, tras haberse frustrado las precursoras iniciativas de legislación urbana del Gobierno de Goulart, por lo que los gobiernos militares aprobaron enseguida una ley para tratar de la cuestión agrario-rural, el Estatuto de la Tierra, mientras que en lo referente a la problemática urbana, hicieron recular el debate, circunscribiéndolo a la política habitacional, mediante la creación en 1964 del Banco Nacional de Vivienda (BNH)³. La idea de una legislación que se centrara ampliamente en las ciudades no volvería al debate político hasta finales de la década de 1970.

A medida que los problemas urbanos se agravaban, aumentaban las críticas a la actuación del BNH, muy centrado en el enfoque económico de la construcción de viviendas. A comienzos de la década de 1970, el BNH extendió su actuación a los programas de saneamiento y el Gobierno federal instituyó las primeras regiones metropolitanas, como tentativa de tratar las cuestiones que sobrepasaban la jurisdicción municipal, y creó la Comisión Nacional de Política Urbana y Regiones Metropolitanas (CNPU).

2. Según Jorge Wilhelm (1965, p. 161).

3. Creado en 1964 por el gobierno militar que había tomado el poder, el BNH se destinaba a financiar programas habitacionales. Respecto a la vivienda popular, apoyaba el «desalojo» de las favelas y la transferencia de sus habitantes a «conjuntos habitacionales». No obstante, la mayor parte de los recursos aportados se dirigió a acciones inmobiliarias dirigidas a la demanda habitacional de la clase media. El sistema instituido en 1964 incluía, junto al BNH, en el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU), cuyo objetivo era orientar la elaboración de los planes directores municipales. El SERFHAU desapareció en 1974 y el BNH en 1986.

No obstante, todavía no existía ninguna propuesta legislativa con el objetivo de fomentar la adopción de políticas que promovieran el acceso de los más pobres a los servicios y equipamientos urbanos. Durante el régimen militar, la primera tentativa en ese sentido ocurrió en el ámbito de la CNPU, tras su transformación en Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), en el que en 1976 se elaboró un anteproyecto de ley de desarrollo urbano basado en la constatación de que «las administraciones locales no disponían de un instrumental urbanístico para enfrentar la especulación inmobiliaria y promover la distribución de los servicios públicos urbanos» (Grazia, 2003, p. 57).

La noticia de que se estaba elaborando ese anteproyecto se filtró a la prensa, lo cual «suscitó titulares alarmistas en algunos periódicos y semanarios de la época, uno de los cuales alertaba a los lectores sobre el hecho de que el gobierno militar pretendía “socializar el suelo urbano”» (Ribeiro y Cardoso, 2003, p. 12). El gobierno dio marcha atrás.

Sin embargo, las reivindicaciones sociales crecían. La campaña electoral de 1981, en la que sería la primera elección directa de gobernadores tras el golpe de Estado de 1964, incluyó la cuestión urbana en la agenda política nacional. En 1982, la 20.ª Asamblea General de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) aprobó un documento, titulado «Suelo Urbano y Acción Pastoral», en que critica la formación de reservas de tierra urbana con fines especulativos y, entre otras acciones públicas, la política de desalojo de favelas. Dicho texto proponía, por ejemplo, la regularización de las tierras de asentamientos informales, la lucha contra el suelo urbano inactivo y la supeditación de la propiedad urbana a su función social (CNBB, 1982).

Un mes después, el Gobierno del general João Figueiredo, cuyo ministro del Interior (responsable de la cuestión urbana) era el coronel Mário Andreazza, movido por el riesgo «de que la cuestión urbana pudiera animar a las clases populares en torno a líderes de la oposición al régimen autoritario» (Ribeiro y Cardoso, op. cit., p. 13), envió finalmente al Congreso Nacional el proyecto elaborado en el CNDU. Aunque fuera una versión más blanda, en la que se habían excluido ciertos instrumentos, como la «concesión de la tenencia de la tierra a los habitantes urbanos que estuvieran en condiciones ilegales de ocupación» (Grazia, 2002, p. 21), la propuesta conservaba la esencia⁴ del anteproyecto de 1976.



4. Según Adauto Cardoso (apud Grazia, 2002, p. 20), se había publicado una versión anterior del proyecto «sin permiso gubernamental» en el diario *O Estado de S. Paulo*, de 27/01/1982, lo cual habría brindado una ocasión para que surgieran reacciones ante esa posibilidad de regularización de la tierra. Es interesante señalar que esa misma polémica resurgió en la Asamblea Nacional Constituyente y, casi dos décadas después, con ocasión de la sanción del Estatuto de la Ciudad.

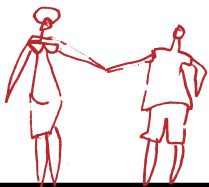


El proyecto de la Ley de Desarrollo Urbano (LDU), n.º 775/83, tenía como objetivo «la mejora de la calidad de vida en las ciudades», a través de directrices e instrumentos como los siguientes:

1. la recuperación de las inversiones de los poderes públicos para lograr una valorización inmobiliaria;
2. la posibilidad de que los poderes públicos realicen expropiaciones de inmuebles urbanos para la renovación urbana o para combatir las reservas de suelo inactivo;
3. el derecho preferente de compra;
4. la tasación de la renta inmobiliaria resultante de factores vinculados a la localización del inmueble;
5. el derecho de superficie;
6. el control del uso y ocupación del suelo;
7. la compatibilización de la urbanización con los equipamientos disponibles;
8. La limitación del derecho de propiedad (impuesto progresivo y edificación obligatoria);
9. la regularización de las tierras de las áreas ocupadas por población de bajos ingresos;
10. el reconocimiento jurídico de la representación ejercida por las asociaciones de vecinos;
11. el estímulo a la participación individual y comunitaria;
12. el derecho de participación de la comunidad en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;
13. la legitimación del ministerio público para proponer acciones en defensa del ordenamiento urbanístico.

Muchos de sus instrumentos figuraban en la enmienda popular de la reforma urbana⁵, que se presentaría cuatro años después a la Asamblea Nacional Constituyente, en 1986. Es importante lembrar que todavía estaba en vigor la Constitución del régimen militar, de 1967/69, que además de caracterizarse por el perfil autoritario del régimen, ignoraba la naturaleza ya predominantemente urbana de Brasil. En realidad, la proposición legislativa se basaba tan sólo en el frágil abrigo constitucional proporcionado por el por aquel entonces todavía impreciso principio de la función social de la propiedad.

No obstante, la presentación del proyecto supuso una indiscutible audacia. La reacción de los sectores conservadores de la sociedad fue inmediata. El empresariado urbano más atrasado volvía a tachar el proyecto de «comunista», como de hecho solía suceder entonces con las iniciativas de índole democrática. La revista *Visão*, de São Paulo, portavoz del empresariado conservador, que apoyaba al gobierno, llegó a tratar el asunto en un artículo de portada. Acusaba al proyecto de acabar con el derecho de propiedad en Brasil. El proyecto de ley 775/83 nunca fue sometido a votación en el Congreso Nacional.



5. Al examinar comparativamente el proyecto de ley 775/83 (LDU) y la Enmienda Popular de la Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31) afirma, pese a la diferencia entre el énfasis de la LDU en la planificación urbana y el de la enmienda en la participación popular, que «la enmienda popular se movía en el campo de discusiones y según una manera de pensar la cuestión urbana que fue establecida por la LDU».


El proceso constituyente y la Enmienda Popular de la Reforma Urbana


La democratización del país, en 1985, supuso la oportunidad para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, que se formó en 1986. Su proceso de funcionamiento «fue osado e innovador, sin paralelo en la historia constitucional brasileña y bastante raro incluso en el derecho comparado» (Coelho y Oliveira, 1989, p. 20).

Desde el inicio de los trabajos, hubo amplias posibilidades de participación popular en todo el proceso. La Subcomisión de la Cuestión Urbana y Transporte celebró por sí sola 12 audiencias públicas (Araújo, 2009, p. 377). No obstante, la más relevante de las diversas formas de participación democrática en el proceso constituyente fueron las «enmiendas populares».

A partir del primer proyecto, sistematizado el 15 de julio de 1987, fueron admitidas, junto con las formuladas por los propios constituyentes, las enmiendas de iniciativa de los ciudadanos, siempre y cuando contaran con la firma de 30.000 electores y estuvieran patrocinadas por un mínimo de tres asociaciones representativas. En total, fueron presentadas 122 enmiendas populares, que sumaron más de 12 millones de firmas. No obstante, sólo 83 cumplieron las exigencias reglamentarias y fueron oficialmente aceptadas. Entre ellas se encontraba la Enmienda Popular de la Reforma Urbana.

Dicha enmienda, registrada oficialmente como Enmienda Popular n.º 63, de 1987, obtuvo 131.000 firmas, la primera de las cuales fue de Nazaré Fonseca dos Santos, y estuvo bajo la responsabilidad formal de la Federación Nacional de Ingenieros, de la Federación Nacional de Arquitectos y del Instituto de Arquitectos de Brasil, aunque también fue organizada por la Coordinación Nacional del Suelo Urbano, de la Coordinadora de los Mutuarios del BHN y del Movimiento en Defensa de los Habitantes de las Favelas, «además de 48 asociaciones locales o regionales» (Maricato, 1988). Constaba de 23 artículos y pretendía, en resumen, consignar en la Constitución:

- 
1. el derecho universal a condiciones dignas de vida urbana y a la gestión democrática de las ciudades;
 2. la posibilidad de que los poderes públicos expropien inmuebles urbanos por interés social, mediante pago en títulos de deuda pública, con excepción de la casa propia, cuya indemnización debería ser plena, previa y en dinero.
 3. la captura de plusvalías inmobiliarias derivadas de inversiones públicas;
 4. la iniciativa y el veto popular de leyes;
 5. la posibilidad, en caso de ausencia de una ley federal reguladora, de la aplicación directa de la norma constitucional mediante decisión judicial;
 6. la responsabilización penal y civil de la autoridad que incumpliera los preceptos constitucionales;
 7. la prevalencia de los «derechos urbanos» mediante instrumentos tales como: impuesto progresivo, impuesto sobre la valorización inmobiliaria, derecho de preferencia, expropiación, discriminación de tierras públicas, declaración de bien de interés público, régimen especial de protección urbanística y ambiental, concesión de derecho real de uso y parcelación y edificación obligatorias;
 8. la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir;
 9. la usucapión especial para fines de vivienda de terrenos públicos o privados;

- 
10. el derecho a la vivienda con base en políticas públicas que garantizaran: regularización de la tierra y urbanización, programas habitacionales para adquisición o alquiler, fijación de un límite máximo para el valor inicial de los alquileres, asesoría técnica y aplicación de recursos presupuestarios a fondo perdido, con control por parte de la sociedad;
 11. una periodicidad mínima de 12 meses y el control estatal de los índices aplicados al reajuste de alquileres;
 12. el monopolio estatal para la prestación de servicios públicos, con la prohibición de subvenciones a servicios concedidos a la iniciativa privada;
 13. la creación de un fondo de transportes públicos para subvencionar el límite de las tarifas al equivalente al 6 % del salario mínimo mensual;
 14. la participación popular en la elaboración e implementación del «plan de uso y ocupación del suelo», además de su aprobación por el Poder Legislativo.

Como era de esperar, la Enmienda Popular de la Reforma Urbana suscitó reacciones. En un artículo publicado en el diario *Folha de São Paulo* el 20/08/1987, un día después de la presentación de la enmienda, el diputado constituyente Luiz Roberto Ponte (del partido PMDB de Rio Grande do Sul), también presidente de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC), la criticó firmemente al considerar que la tierra, foco de las preocupaciones de la reforma urbana, no era un problema importante, alegando que representaba sólo un 5 % «de los recursos necesarios para construir una vivienda digna».

La arquitecta Ermínia Maricato, profesora de la Universidad de São Paulo (USP) y por aquel entonces directora del Sindicato de Arquitectos de aquel estado, que defendió la Enmienda ante el plenario de la Asamblea Nacional Constituyente, se encargó de refutar tales afirmaciones en un artículo publicado en el mismo diario. Recordó que el costo relativamente bajo del suelo en la producción de la vivienda se daba en «conjuntos habitacionales situados prácticamente “fuera” de las ciudades» y que la «retención especulativa de la tierra contribuye a esa situación».

La transición de ese debate se presta a ejemplificar el ambiente conflictivo en que se examinó la propuesta de la reforma urbana, que dio como resultado el siguiente texto constitucional:





«Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el Poder Público municipal, conforme las directrices generales fijadas en la ley, tiene el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

§ 1.º - El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades de más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

§ 2.º - La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.

§ 3.º - Las expropiaciones de inmuebles urbanos se realizarán mediante una previa y justa indemnización en dinero.

§ 4.º - Se faculta al Poder Público municipal, mediante una ley específica para el área incluida en el plan director, a exigir en los términos de la ley federal al propietario del suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, so pena, sucesivamente, de:

I - parcelación o edificación obligatorias;

II - impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo;

III - expropiación con pago mediante títulos de deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta 10 años, en parcelas anuales, iguales y sucesivas, garantizados el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Art. 183. Quien posea como propia un área urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y la use como vivienda propia o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º - El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2.º - Ese derecho no será reconocido a la misma persona más de una vez.

§ 3.º - Los inmuebles públicos no serán adquiridos por usucapión».

Al final del proceso constituyente, la enmienda popular de la reforma urbana resultó parcialmente aprobada, algo que parece haber desagradado parcialmente a ambas partes del debate. Por una parte, el MNRU se mostraba insatisfecho porque la función social de la propiedad, directriz fundamental de la enmienda, había sido sometida a una ley federal que fijase las directrices de la política urbana y, además, a un plan director municipal. Por otra parte, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) hacía pública su disconformidad con la usucapión urbana (Maricato, 1988).

Tras la promulgación de la Constitución, fruto del «acuerdo posible», la mayor parte de los aspectos legislativos del ideario de la reforma urbana pasarán a depender de una ley federal. Empezaba a nacer el Estatuto de la Ciudad.



El Estatuto de la Ciudad

Proyecto inicial y primeras reacciones

A pesar de sus antecedentes y de la naturaleza de su contenido, el proyecto de ley que acabó transformándose en el Estatuto de la Ciudad no fue impulsado por un parlamentario que fuera arquitecto, urbanista, abogado, geógrafo, sociólogo, economista, asistente social, o que hubiera sido líder de movimientos populares en favor de la vivienda, ni mucho menos que por el empresario o que tuviera vínculos con el capital inmobiliario. El autor del proyecto fue el senador Pompeu de Sousa, periodista y profesor nacido en 1916 y fallecido en 1991, por lo que no pudo presenciar la aprobación de su proyecto, ya bastante modificado, en 2001.

El proyecto fue presentado el día 28 de junio de 1989 y recibió la denominación oficial de «Proyecto de Ley del Senado (PLS) n.º 181, de 1989 (Estatuto de la Ciudad)». Con el dictamen favorable del relator, el senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), fue aprobado en el Senado exactamente un año después y remitido a la Cámara de los Diputados, donde permanecería durante 11 años y sería reformulado.

En la Cámara, denominado PL 5.788/90, dicho proyecto, por haber sido votado, pasó a funcionar como una especie de «locomotora», a la que se fueron anexando 17 «vagones», propuestas (de menor o mayor cobertura) sobre el mismo tema, con origen en la propia Cámara de los Diputados. Los autores de esos proyectos, con las respectivas fechas de presentación, son los diputados Raul Ferraz (1989), Uldorico Pinto (1989), José Luiz Maia (1989), Lurdinha Savignon (uno en 1989 y otro, como coautor, en 1990), Ricardo Izar (uno en 1989 y otro en 1991), Antônio Brito (1989), Paulo Ramos (1989), Mário Assad (1989), Eduardo Jorge (1990, como coautor), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) y Fernando Lopes (1997).

De entre todos ellos, hay que destacar el del diputado (del partido PMDB del estado de Bahía), que, en realidad, «retomó la enmienda presentada por el diputado al PL 775/83 con sus adaptaciones al Constitución de 1988» (Motta, 1998, p. 211); los de Lurdinha Savignon (PT del estado de Espírito Santo) y Eduardo Jorge (PT del estado de São Paulo), elaborados con la participación del MNRU; y el del diputado Nilmário Miranda (PT del estado de Minas Gerais). Este último reflejó el esfuerzo de consenso que se realizó en 1993 en un grupo de trabajo formado por representantes indicados por el diputado Luiz Roberto Ponte, vinculado al empresariado, y por el propio Nilmário Miranda, vinculado al movimiento de la reforma urbana.

En la justificación de su proyecto, Pompeu de Sousa afirmaba que pretendía contener la «indebida y artificial valorización inmobiliaria, que dificulta el acceso de los menos pudientes a terrenos para vivienda y que grava doblemente al poder público, que se ve forzado a intervenir en áreas cuya valorización resulta, la mayoría de las veces, de inversiones públicas, costeadas por todos en beneficio de unos pocos».



Ciertos textos producidos por la Sociedad Brasileña de Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad (TFP)⁶ dan la medida de la valoración que los propietarios inmobiliarios vinculados a esa institución emitían sobre el proyecto, al considerar que el Estatuto de la Ciudad invertía «contra dos principios del orden natural, consagrados por la doctrina social de la Iglesia y arraigados en la sociedad brasileña: el de la propiedad privada y el de la libre iniciativa» (TFP, 2004, p. 5).

Las definiciones del proyecto respecto a la función social de la propiedad y el abuso del derecho sufrieron restricciones radicales de diversos sectores del empresariado urbano. «El sector empresarial ni siquiera aceptó iniciar un debate sobre ellas» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 7).

En el sector empresarial había también oposición a la propuesta de usucapión colectiva. Para Vicente Amadei, asesor del Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo (SECOVI/SP)⁷, que representó la posición del empresariado urbano en muchos momentos del debate legislativo, se trataba de «un incentivo para la invasión» (DM, 1992, p. 34).

El Estatuto de la Ciudad fue igualmente repudiado por los empresarios de la construcción y del mercado inmobiliario, que participaron en el 56.º Encuentro Nacional de la Industria de la Construcción Civil, celebrado en Fortaleza en 1992. En el informe final de dicho encuentro, la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC) consideraba que «el proyecto enmascara actos de autoritarismo estatal, por ejemplo, al interferir en la adquisición de inmuebles urbanos, que son objeto de compra y venta entre particulares» (DM, 1992, p. 34).

Como se percibe, aunque fueran distintas y hasta potencialmente opuestas, las diversas fracciones del capital inmobiliario urbano (propietarios de tierras, constructores y promotores) parecían actuar al unísono en el rechazo del proyecto del Estatuto de la Ciudad.

Por el contrario, en el ámbito del movimiento por la reforma urbana, el proyecto gozó de una muy buena acogida. Desde la promulgación de la Constitución de 1988, ese movimiento pasó a luchar por la redacción de la ley federal requerida en el capítulo de la política urbana, como medio para hacer eficaces sus dispositivos. Para el MNRU, según el jurista Nelson Saule Jr., «desde comienzos de la década de 1990, el proyecto de ley federal de desarrollo urbano denominado 'Estatuto de la Ciudad' [fue considerado] el marco de referencia para la institución de la ley que regula el capítulo de la política urbana de la Constitución brasileña» (Saule Jr., 2003, p. 1).

Las posiciones estaban claras. Por un lado, el conjunto de entidades y movimientos que habían construido el ideario de la reforma urbana apoyaba el Estatuto de la Ciudad y exigía su aprobación en el Congreso nacional. Por otra parte, las entidades representativas del empresariado urbano, a las que se les sumaron las instituciones de defensa de la propiedad privada como causa política, se oponían al proyecto de ley. La lucha parlamentaria estaba lanzada.



6. Organización social de perfil ultraconservador, dedicada a la defensa incondicional del derecho de propiedad.

7. Institución empresarial, representativa del sector inmobiliario de la mayor ciudad de Brasil.

Tramitación legislativa: del conflicto a la unanimidad

En 1991, cuando el Estatuto de la Ciudad estaba a punto de ser votado en la primera Comisión a la que había sido distribuido, la de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR), hubo una alteración en el reglamento interno de la Cámara de los Diputados que modificó los criterios de distribución de los proyectos. En lugar de examinar previamente las propuestas, la CCJR pasó a pronunciarse al final, tras la deliberación de las denominadas comisiones de mérito. Entonces, el proyecto fue redistribuido hacia la Comisión de Tráfico y Transportes, Desarrollo Urbano e Interior (posteriormente se eliminó de la expresión «tráfico y transportes»), identificada como CDUI. En 1992, el relator del proyecto en esta comisión, el diputado Nilmário Miranda (del PT del estado de Minas Gerais) promovió audiencias públicas sobre el Estatuto de la Ciudad y atendió «a una petición del Poder Ejecutivo, que solicitó un plazo mayor que el reglamentario para la presentación de sus enmiendas» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 1 y 2). De manera paralela, otras dos comisiones, la de Economía, Industria y Comercio (CEIC) y la de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías (CDCMAM) solicitaron audiencias sobre el proyecto. En razón del reglamento de la Cámara, la tramitación fue nuevamente invertida, pues la comisión más directamente relacionada con esa materia, en este caso la CDUI, debía ser la última a manifestarse sobre el mérito.

Estábamos ya en 1993 y entonces el proyecto fue remitido a la CEIC, donde se nombró relator al diputado Luís Roberto Ponte (del PMDB de Rio Grande do Sul), cuya actuación en la Constituyente fue transcrita como sigue por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC):



«Este parlamentario es uno de los mejores ejemplos de cómo ser coherente y reaccionario. (...) Empresario de prestigio y liderazgo a nivel nacional, supo como pocos usar su mandato en defensa de las causas que defiende. Situado absolutamente contra todas las banderas del movimiento sindical, supo comportarse como representante de la clase empresarial con brillo y determinación. Sin duda, fue una revelación en los trabajos de la Constituyente y otro nombre con el que puede contar la derecha» (Coelho y Oliveira, 1989, p. 379).

Ese vaticinio no tardó en confirmarse. Desde el inicio, por la demora del proceso. El diputado simplemente no presentaba su trabajo a la Comisión. «Ante la morosidad en la presentación del dictamen y la posición manifiestamente contraria del relator respecto a parte del contenido del Estatuto de la Ciudad» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 2), el diputado Nilmário Miranda propuso al diputado Ponte la formación de un grupo de trabajo integrado por representantes de entidades y especialistas en la materia indicados por ambos. La propuesta fue aceptada.

El grupo lo formaron representantes de entidades populares, profesionales y empresariales de la sociedad civil, técnicos del Gobierno federal y asesores legislativos. El objetivo era promover un acuerdo que resultara en un proyecto de enmienda, que fuera aprobado por todas las corrientes de opinión. Sin embargo, «a pesar de todo el trabajo realizado por el grupo y del resultado consensual que se alcanzó, el relator, el diputado Luís Roberto Ponte, no cumplió el compromiso adquirido, a saber, incorporar a su dictamen la enmienda producida⁸ y someter a votación el Estatuto de la Ciudad» (Araújo y Ribeiro, op. cit., p. 2).

Fuera del Congreso Nacional, la sociedad también actuaba en polos igualmente enfrentados. El MNRU presionada mediante «notas públicas (...), con el objetivo de que se retomara la tramitación del proyecto» (Grazia, 2003, p. 60), mientras que el empresariado actuaba en sentido contrario, al igual que lo hacía la TFP, especialmente a partir de julio de 1992. «La TFP se echó a la calle para recoger firmas para un documento que solicitara a los parlamentarios que no aprobaran ese proyecto [antes de un plebiscito]. (...) Tras esa campaña, el proyecto de Estatuto de la Ciudad desapareció de la agenda» (TFP, 2004, p. 11 y 12).

En la comisión, los parlamentarios hacían su parte. Los que estaban ligados al movimiento de la reforma urbana insistían en que el Estatuto de la Ciudad tenía que ser votado y aprobado, aunque se hiciera alguna que otra alteración. Otros, simpatizantes de las causas del empresariado, presentaron enmiendas para cambiar la propia naturaleza del proyecto. Fueron presentadas nada menos que 114 enmiendas, la mayoría de carácter conservador.

Esa auténtica muralla de reacciones no empezó a ceder hasta 1996, cuando el diputado Luís Roberto Ponte presentó por fin su dictamen. Son diversas las causas que lograron vencer su inercia. Por una parte, un factor que parece que tuvo una gran influencia en la actitud del diputado fue una tentativa de acuerdo coordinada por la Secretaría de Política Urbana (SEPURB) del Ministerio de Planificación. Por otro lado, las entidades vinculadas al movimiento por la reforma urbana habían tomado la iniciativa de buscar un proceso de negociación con los diputados contrarios a la aprobación y con el propio relator, porque consideraban que el proyecto «tenía que salir de dicha comisión, donde estaban concentrados los intereses contrarios» (Grazia, 2003, p. 60). Para ello, el MNRU «tuvo que abdicar de algunas de sus propuestas (...) con la esperanza de que la materia perdida se recuperaría en las demás comisiones. (...) Una apuesta arriesgada, pero victoriosa», según Grazia de Grazia (op. cit., p. 61).

El hecho es que el dictamen del relator le quitó al proyecto original su enfoque conceptual y lo orientó más pragmáticamente para la instrumentalización de los municipios, a pesar de que en ese aspecto se mantuvieran todos los instrumentos originales, a la vez que se añadieron otros, como la transferencia del derecho de construir, la concesión onerosa del derecho de construir y las operaciones urbanas consorciadas, dispositivos que defendió el movimiento de la reforma urbana en muchos momentos y que ya estaban en aplicación en algunas ciudades.

De esa experimentación municipal se obtuvieron muchos beneficios empresariales. El propio dictamen del relator confirma esa evidencia al declarar respecto del citado añadido, que «los instrumentos pueden ser beneficiosos para las actividades inmobiliarias urbanas, al innovar en las formas posibles de colaboración entre los poderes públicos y las empresas privadas» (CD, s/d, p. 377).

Para sorpresa de muchos, el proyecto fue aprobado sin disputas, acaso porque las intenciones de los dos bloques de opinión estaban tácticamente disimuladas —el MNRU al ceder en sus propuestas intentando recuperar las pérdidas en las fases siguientes y el empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos «beneficiosos para las actividades inmobiliarias»—.



Cuando por fin el 29 de octubre de 1997 se celebró la votación en la CEIC, la primera que se realizaba en la Cámara de los Diputados, «para asombro de todos los presentes, no se formuló ni siquiera una objeción al informe presentado. Todas las manifestaciones fueron favorables al dictamen, que fue aprobado por unanimidad. Tras un largo período de tiempo de obstrucción, que parecía delatar fuertes resistencias al contenido de la proposición de ley, se asistió a una votación por consenso, sin ninguna reserva» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 3).

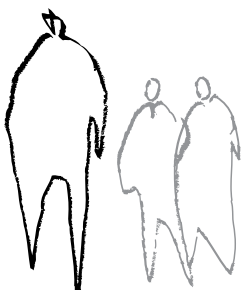
Aprobado en la CEIC, el proyecto fue a continuación a la Comisión de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías (CDCMAM), donde recibió contribuciones relativas a la política ambiental, especialmente en lo referente a la inclusión del Estudio de Impacto de Vecindad (EIV), iniciativa del diputado Fábio Feldmann (del partido PSDB del estado de São Paulo).

A finales de 1988, el proyecto llega a la principal comisión de mérito, la de Desarrollo Urbano e Interior (CDUI), presidida por el diputado Inácio Arruda (PCdoB de Ceará), muy ligado a los movimientos sociales urbanos.

El presidente de las comisiones es el encargado de indicar a los relatores de los proyectos. El diputado Inácio Arruda se nombró a sí mismo para la realizar el informe del Estatuto de la Ciudad y empezó a poner en práctica un extenso y amplio calendario de recogida de sugerencias, consultas, audiencias públicas, debates y seminarios, que culminó con la realización de la I Conferencia de las Ciudades, estratégicamente programada para comenzar un día después de la votación del proyecto en la Comisión, que se hizo el día 1 de diciembre de 1999.

En la fase de debates que precedió a la votación, se acataron e incorporaron al texto sometido a votación muchas sugerencias, casi todas ellas tendientes a acercar el proyecto al contenido de la enmienda de la reforma urbana. Se tomaron en cuenta las propuestas del Foro Nacional de la Reforma Urbana, como su propuesta (FNRU, 1999) de incluir instrumentos de regularización de la tierra, como las ZEIS y la concesión especial de uso para fines de vivienda, un plan de atención para la población afectada por operaciones consorciadas, un capítulo sobre la gestión democrática de la ciudad, procesos participativos de elaboración presupuestaria, así como la fijación de penalidades para alcaldes en cuyos municipios no se elaborara el plan director. No obstante, no se atendió su petición de suprimir el artículo que autorizaba la emisión de certificados de potencial constructivo en el ámbito de las operaciones urbanas.

En cambio, el Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo (SECOVI/SP, 1999) presentó pocas sugerencias, aparentemente satisfecho con el texto que prevaleció hasta entonces. Además de escasas en número, sus propuestas llaman la atención por el contenido de algunas de ellas. Junto a la previsible defensa del mantenimiento de dispositivos como los que condicionaban la aplicación de las penalidades para luchar contra la inactividad del suelo a los casos en que hubiera «inactividad de infraestructura y demanda de utilización», una propuesta que, por cierto, no fue atendida, esa entidad empresarial propuso, curiosamente, la inclusión del «presupuesto



participativo» como instrumento de la política urbana, así como la exigencia de que la gestión de las operaciones urbanas fuera «obligatoriamente compartida con representantes de la sociedad civil», instrumentos de gestión democrática propios del ideario de la reforma urbana. En estos últimos aspectos, sí se aceptaron las sugerencias del SECOVI-SP.

El texto resultante de este proceso fue aprobado. Entonces, el Estatuto de la Ciudad fue finalmente remitido a la Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR), que debía manifestarse sobre la constitucionalidad del proyecto. En esa comisión, aunque el MNRU hubiera percibido «que los consensos no eran tan reales» (Grazia, 2003, p. 61), sólo se produjeron dos alteraciones. Una, para retirar los dispositivos referentes a regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, considerados inconstitucionales, por tratarse de una competencia de los estados. Otra, para atender reivindicaciones de sectores de la construcción y de parlamentarios vinculados a iglesias evangélicas, liderados por el diputado Obispo Rodrigues (del PL del estado de Rio de Janeiro), que resultó en la supresión de los dispositivos que determinaban, en los casos de estudio de impacto de vecindad, la «audiencia de la comunidad afectada» y la nulidad de las licencias expedidas sin el cumplimiento de ese requisito.

Desde el punto de vista del propio MNRU, las concesiones, que mantenían el contenido de la materia, dejando su aplicación a merced de la legislación municipal, eran aceptables, «pues se sabe que, según la relación de fuerzas políticas existentes en cada municipio, las directrices fijadas en la ley federal serían o no absorbidas» (Grazia, op. cit., p. 62).

No obstante, la deliberación de la CCJR consumió todo el año 2000. Nuevamente se necesitaron campañas públicas, notas y manifiestos del MNRU. Y a la Comisión se remitió incluso una petición de abogados y juristas en defensa de la constitucionalidad del proyecto. El día 29 de noviembre de 2000, se votó finalmente el dictamen favorable del diputado Inaldo Leitão (del PSDB del estado de Paraíba). Una vez más, hubo unanimidad en la aprobación. entonces, el proyecto debería volver al Senado para que se ratificaran las alteraciones promovidas en la Cámara.

Parecía que el consenso estaba consolidado. Sin embargo, todavía se produjo otro cambio por parte de la representación empresarial. Según la Constitución de 1988, los proyectos aprobados en las comisiones de la Cámara o del Senado, como el Estatuto de la Ciudad, no requieren ser sometidos al Plenario, excepto si hubiera un recurso en ese sentido suscrito por un mínimo de un décimo de los parlamentarios respectivos. Con base en ese dispositivo, un grupo de parlamentarios —bajo el liderazgo del diputado Márcio Fortes (del PSDB de Rio de Janeiro), con el diligente apoyo del diputado Paulo Octávio (PFL del Distrito Federal), ambos grandes empresarios del sector inmobiliario— presentó el Recurso n.º 113, de 12 de diciembre de 2000, en una tentativa de que el proyecto se sometiera al Plenario de la Cámara de los Diputados.



Pasaron a actuar en sentido contrario a la aprobación del recurso las entidades ligadas al MNRU, los partidos que en la época plantaban oposición al gobierno y, junto a ellos, parlamentarios vinculados al propio gobierno, como el diputado Ronaldo César Coelho⁹ (PSDB de Rio de Janeiro), presidente de la CCJR, cuya actuación fue considerada «importante» por el movimiento de la reforma urbana (Grazia, 2003, p. 62).

El 20 de febrero de 2001, el recurso fue derrotado y el Estatuto de la Ciudad vuelve al Senado federal, de donde había salido hacía casi 11 años. Con el parecer favorable del relator, el senador Mauro Miranda (PMDB de Goiás), el proyecto fue aprobado por unanimidad. Conservadores o progresistas, empresarios o trabajadores, más a la derecha o más a la izquierda del amplio espectro político-partidario, todos, sin excepción, apoyaron y elogiaron una proposición de ley que surgió con los defectos de ser «socialista y confiscatoria» (TFP, 2004, p. 6) o «una falta de respeto al derecho de los ciudadanos y al derecho a la propiedad» (DM, 1992, p. 34).

Dificultades para la sanción presidencial

Según Grazia de Grazia (2003, p. 63), «el período entre la aprobación en el Senado y la sanción fue de gran tensión. Se sabía que había cuestiones polémicas, que iban contra los intereses de sectores inmobiliarios y del Gobierno federal, pero que eran favorables a los sectores excluidos». Aunque así se lo pareciese al MNRU, llaman la atención algunas evidencias y opiniones de que el sector inmobiliario no estaba tan explícitamente en contra. Por ejemplo, Eduardo Graeff¹⁰, asesor especial de la Presidencia de la República, afirma que «en el proceso de sanción, la mayor dificultad fueron las objeciones de naturaleza jurídica en la Presidencia. Creo que el equipo tenía una visión jurídica conservadora» (Graeff, 2003, p. 1). Por otro lado, Graeff declara no recordar si hubo presiones procedentes del sector inmobiliario, contrarias a la sanción del proyecto: «El que tenía acceso al gobierno y podría presentar alguna objeción, pero no sé si lo hizo, era el diputado de Rio Grande do Sul Luís Roberto Ponte, ligado a la industria de la construcción (...). Aunque no tendría por qué hacerlo, pues para el sector de la construcción el proyecto no es malo» (Graeff, op. cit., p. 1).

De hecho, las representaciones del empresariado nunca solicitaron un veto integral, ni siquiera substancial, del Estatuto de la Ciudad. Hubo pequeñas objeciones, la principal de ellas relativa a la «concesión de uso especial para fines de vivienda», un instrumento destinado a garantizar la seguridad jurídica para fines de vivienda a los ocupantes de tierras públicas cuya tenencia, sin oposición del propietario, datara de un mínimo de cinco años. Como la Constitución de 1988 (art. 183, § 3.º), siguió la tradición de establecer la imposibilidad de adquirir inmuebles públicos por usucapión (o sea, de que la propiedad plena dejara de ser pública y se traspasara al particular), «se estaría ante una dificultad casi insuperable para la regularización de la tierra de los asentamientos en área pública, lo que implicaría que los ocupantes tendrían que resignarse con la situación de irregularidad» (Alfonsin, 2002, p. 163).



9. Empresario, antiguo banquero.

10. Sociólogo, colega de profissão, amigo e assessor do presidente Fernando Henrique Cardoso desde quando este era senador, Eduardo Graeff é filho do falecido professor Edgar Graeff, arquiteto e intelectual de relevo, vinculado às causas sociais e democráticas de resistência ao regime militar.

Al sancionar el proyecto y vetar ese dispositivo, el presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, afirmó que «en reconocimiento de la importancia y de la validez del instrumento de la concesión de uso especial para fines de vivienda, el Poder Ejecutivo someterá sin demora al Congreso Nacional un texto normativo que cubriera esa laguna».

La promesa fue cumplida mediante la medida provisoria n.º 2.220, de 4 de septiembre de 2001, que reguló la aplicación de la medida de la concesión de uso especial «de que trata el § 1.º del art. 183 de la Constitución», y creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que sería transformado posteriormente, durante el Gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en el Consejo de las Ciudades. El día 10 julio de 2001, el Estatuto de la Ciudad se hizo ley.

Comentarios finales

La historia de esta trayectoria nos induce a cuestionar las razones que llevaron al empresariado urbano, que en un principio reaccionó drásticamente contra las propuestas de la reforma urbana, desde sus iniciativas más remotas, a aprobar y apoyar por unanimidad instrumentos legales que supuestamente iban contra sus intereses.

En gran medida, la circunstancia de la aprobación unánime del Estatuto de la Ciudad puede atribuirse a los efectos del largo período de tiempo, 12 años, que transcurrió entre la formulación y la aprobación de la nueva ley. En ese período, buena parte de los instrumentos incluidos en el Estatuto ya se estaban poniendo en práctica en los municipios, antes de la aprobación de la norma federal, con resultados considerados estimulantes por el capital inmobiliario, lo que constituye, sin duda, un importante factor de disminución del grado de restricciones que ese segmento económico le planteaba al proyecto.

Así, lo que en un determinado momento parecía una amenaza para el sector empresarial, pasó a percibirse y aprovecharse gradualmente como una oportunidad de mercado.

Por lo tanto, no es casualidad ni ha de causar extrañeza que el documento remitido por el SECOVI-SP (1999) a la Comisión de Desarrollo Urbano e Interior (CDUI) de la Cámara de los Diputados, con ocasión del debate allí promovido por el relator del proyecto que todavía estaba pendiente de votación, incluyera propuestas como la del «presupuesto participativo», respecto al cual el empresariado afirmaba que «ya no se admite, especialmente en asuntos referidos a la sociedad como un todo, la exclusión de la participación de los ciudadanos». Ese mismo documento defendía que las operaciones urbanas consorciadas fueran gestionadas de manera compartida «con representación de la sociedad civil», ya que esa participación «se hace absolutamente necesaria para garantizar el respeto adecuado del plan de operación urbana consorciada». Ambas propuestas, que por cierto coincidían con las propuestas del MNRU, fueron incorporadas al texto.



Al observar que «ese cambio de manos de las banderas democráticas es otra novedad que han traído los nuevos tiempos», Ermínia Maricato menciona como ejemplo un documento interno de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), que congrega a los 30 países más ricos del mundo, en el que se afirma: «La participación, la democratización, la buena gestión pública y el respeto de los derechos humanos favorecen un desarrollo durable» (Maricato, 2000, p. 131-132).

Esa percepción del empresariado respecto a la problemática urbana, que pasó a ver el deterioro de las condiciones de vida de las grandes metrópolis como un factor de riesgo mercadológico, a pesar de que sea notoriamente distinta de la formulación crítica surgida en el ámbito del MNRU, ayuda a explicar el cambio de posiciones del «poder empresarial» en lo referente al contenido del Estatuto de la Ciudad y a la formación de consensos entre los dos campos. Para Raquel Rolnik (2003), «la situación urbana era muy mala, se degradó sobremanera (...). En São Paulo se percibe que los empresarios han tomado conciencia de que el modelo no ha funcionado y se observa una cierta apertura para pensar en modelos alternativos».

En ese ambiente, no resulta difícil comprender la convergencia de opiniones, aunque fundadas en análisis y propósitos diferentes, entre el empresariado y el MNRU. A pesar de sus graves problemas urbanísticos, que son a un tiempo causa y efecto de los problemas generales de las ciudades, éstas reúnen, como ningún otro tipo de agrupación humana, las condiciones culturales y materiales —medios y modos— capaces de propiciar una mejora del nivel de dignidad, de los principios éticos y de los niveles de cualificación que deben alcanzar las sociedades organizadas. Y una legislación adecuada puede ser, qué duda cabe, muy útil para alcanzar ese objetivo.



Referências bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública [Concesión de uso especial para fines de vivienda: garantizar la función social de la propiedad pública]. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras [El Estatuto de la Ciudad y la reforma urbana: nuevas perspectivas para las ciudades brasileñas]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Subcomisión de la Cuestión Urbana y Transporte. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiat de y ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). *Audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna [Audiencias públicas en la Asamblea Nacional Constituyente: la sociedad en la tribuna]*. Brasília: Câmara de los Diputados, Edições Câmara, 2009.
- ARAÚJO, Suely Mara V. G. de y RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate [El Estatuto de la Ciudad: análisis histórico y situación actual del debate]. Texto presentado en el I Congreso Brasileño de Derecho Urbanístico. Belo Horizonte, mimeo, 2000.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* [El Estatuto de la Ciudad: ¿Quién ganó? ¿Quién perdió?]. Brasília: Senado Federal, Subsecretaría de Ediciones Técnicas, 2005.
- BRASIL. *Constituição Federal* [Constitución federal]. Brasília: Senado federal, [1988] 2003.
- _____. *Sistema de Informação del Congreso Nacional (SICON)*. Senado federal, <<http://www.senado.gov.br/sicon>>.
- _____. Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001 (Estatuto de la Ciudad), que «regular los arts. 182 y 183 de l Constitución federal, establece las directrices generales de la política urbana y otras medidas». Disponible em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.
- _____. Medida Provisional n.º 2.220, de 4 de septiembre de 2001, que «dispone sobre la concesión de uso especial de que trata el § 1.º del art. 183 da Constitución y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y otras medidas». Disponible en <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.
- CD (CÁMARA DE LOS DIPUTADOS). Ejemplar del proyecto de ley n.º 5.788-D, de 1990 (Del Senado federal, PLS n. 181/89), s/d.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano [Dinámica global y desafío urbano]. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras [Hábitat: prácticas de éxito en vivienda, medio ambiente y gestión urbana en las ciudades brasileñas]*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- CNBB (Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil). Solo urbano e ação pastoral [Suelo urbano y acción pastoral]. São Paulo: Paulinas, 1982.
- COELHO, João Gilberto Lucas y OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes [La nueva Constitución: evaluación del texto y perfil de los constituyentes]*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- DM (Revista Dirigente Municipal). Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso [Los destinos de la propiedad: los emprendedores inmobiliarios se rebelan contra el Estatuto de la Ciudad, en una votación en el Congreso]. Revista Dirigente Municipal, São Paulo, año XXIII, n.º 8, p. 34-35, 1992.
- FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). *Habitação popular: inventário da ação governamental [Vivienda popular: inventario de la acción gubernamental]*. São Paulo: Garilli, 1985.
- FNRU (Foro Nacional de la Reforma Urbana). Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade [Sugerencias del Foro Nacional de la Reforma Urbana de enmiendas al Estatuto de la Ciudad]. Documento remitido a CDUI/CD, 1999.
- GRAEFF, Eduardo. Entrevista concedida al autor. Desgravación (mimeo.), 2003.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas [El Estatuto de la Ciudad: una larga historia con victorias y derrotas]. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras [El Estatuto de la Ciudad y la reforma urbana: nuevas perspectivas para las ciudades brasileñas]*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade [La reforma urbana y el Estatuto de la Ciudad]. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade [Reforma urbana y gestión democrática: promesas y desafíos del Estatuto de la Ciudad]*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

INTERNET. <www.cidades.gov.br>.

_____. <www.direitoacidade.org.br>.

_____. <www.estatutodacidade.org.br>.

_____. <www.favelatemmemoria.com.br>.

_____. <www.senado.gov.br>

MARICATO, Ermínia. *Terra urbana e a constituinte [La tierra urbana y la constituyente]*. *Folha de São Paulo*, 27/8/1987, p. A14.

_____. *O usucapião urbano e a gafe da FIESP [La usucapión urbana y el error de la FIESP]*. *Folha de São Paulo*, 14/7/1988, p. A14.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil [Las ideas fuera de lugar y el lugar fuera de las ideas: planificación urbana en Brasil]. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos y MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos [La ciudad del pensamiento único: deshaciendo consensos]*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, George. A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações [La trayectoria de la urbanización brasileñas: especificidades e implicaciones]. Trabajo presentado en el seminario Proceso Brasileño de Urbanización: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, 1995.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado [El Estatuto de la Ciudad comentado]*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade [Reforma urbana y gestión democrática: promesas y desafíos del Estatuto de la Ciudad]*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel. Entrevista concedida al autor. Desgravación (mimeo.), 2003.

SCHMIDT, Benício y FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana [La cuestión urbana]*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SECOVI-SP. Sugerencias para alteração del PL 5.788/90 – Estatuto de la Ciudad. Documento enviado a CDUI/CD, 1999.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional [El IAB y la política habitacional]*. São Paulo: Schema, 1976.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas [Cambiar la ciudad: una introducción crítica a la planificación y a la gestión urbanas]*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TFP TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade [TFP contra la reforma urbana socialista y confiscatoria. El Estatuto de la Ciudad]. <www.tfp.org.br/secoes/arquivo>, consulta em 9/2/2004.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor [São Paulo, metrópolis 65: contribuciones para su plan director]*. São Paulo: Difel, 1965.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor*. São Paulo: Difel, 1965.

