

1. *Introdução*

A Constituição de 1988 promove mudanças importantes no que se refere à política urbana e à possibilidade de participação dos movimentos sociais em sua definição e acompanhamento.

A proposta deste trabalho é extrair da nova Constituição os dispositivos relacionados com a política urbana e a participação popular, levantando também uma agenda para discussão de futuros desdobramentos e alguns pontos que devem merecer atenção especial dos planejadores urbanos, administradores e políticos comprometidos com a questão das cidades.

2. *Política urbana*

A incorporação, pela Constituição de 1988, de um capítulo específico sobre a política urbana (arts. 182 e 183) é um ganho, embora limitado, para aqueles que sempre militaram a favor do reconhecimento formal do fato urbano em um país cuja urbanização se processou muito rapidamente. A inovação constitucional representa, assim, o reconhecimento de que existe uma questão urbana no Brasil.

A par desse reconhecimento, o capítulo apresenta tímidos porém importantes avanços, como a institucionalização de instrumentos jurídicos capazes de minimizar o estoque especulativo da terra urbana (§ 4º do art. 182), embora sua operacionalização deva ser bastante complexa. Esses instrumentos são o parcelamento e a edificação compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, antes restrito à propriedade rural. Esses instrumentos jurídicos, propostos no anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano encaminhado ao Congresso em 1983 e nunca votado, poderão ser aplicados quando o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (§ 1º do art. 182), definir áreas que devam ser aproveitadas para determinado uso mas cujos proprietários as mantenham não-edificadas, subutilizadas ou não-utilizadas.

Esses instrumentos somente poderão ser aplicados de forma sucessiva, dependem de Plano Diretor e de promulgação de lei federal ordinária, o que pode tornar excessivamente lento o aproveitamento da área e de difícil operacionalização a sua aplicação.

A instituição do usucapião urbano, para área de até 250m², após cinco anos de posse sem oposição (art. 183) é outro avanço importante para a política urbana, podendo regularizar a ocupação dita ilegal da terra urbana. É importante ressaltar que o usucapião urbano não se aplica às terras de propriedade do poder público, mantendo-se, para essas, o direito real de uso.

Quanto à enfiteuse em imóveis urbanos, outro instituto importante para a política urbana de alguns municípios brasileiros, a Constituição remeteu para a legislação ordinária a sua disposição, mas faculta, de logo, aos foreiros, no caso de sua

* Trabalho elaborado em nov. 1988.

** Professora da disciplina Governo Local e Participação Popular do Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia. (Endereço da autora: Rua Prof. Sabino Silva, 823/602 - Ondina - 40.155 - Salvador, Bahia.)

extinção, a remissão dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto de acordo com os respectivos contratos (art. 49 das Disposições Transitórias).

Como aspecto desfavorável do capítulo sobre política urbana emerge o dispositivo que limita o exercício da política urbana à esfera municipal (art. 182), talvez uma concessão indevida ao municipalismo isolacionista. É óbvio que o fato urbano não se esgota no território municipal e, no caso das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas que a própria Constituição autoriza os Estados a instituírem (§ 3º do art. 25), muitas ações têm caráter supramunicipal, e como tal devem ser tratados.

Essa questão assume ainda maior complexidade face o aumento das competências concorrentes, que a Constituição de 1988 incorporou, e às possibilidades de fortalecimento do falso municipalismo, de curso fácil ante a ausência de uma maior politização do urbano.

A política urbana desenhada na Constituição está longe de expressar os anseios dos movimentos populares que se mobilizaram a favor da reforma urbana, mas representa o caminho possível no sentido de novos e maiores avanços.

3. *Participação popular*

Talvez a maior inovação de toda a Constituição esteja na ênfase que se confere à participação popular, que deverá emprestar um novo e talvez mais vigoroso tom aos movimentos sociais urbanos. Esse reconhecimento constitucional certamente decorre de dois aspectos principais: a proliferação de organizações e de forças sociais de base e a aceitação do fato de que o processo político tem hoje novos atores.

Ao que tudo indica, os constituintes federais assumiram a existência de novas formas de participação, que podem ser interpretadas como expressões de várias descobertas. Os movimentos sociais urbanos representam novas dimensões da socialização e articulação dos trabalhadores nos espaços coletivos da vida cotidiana, afastadas dos marcos institucionais. São, assim, alternativas construídas em oposição às oferecidas pelas instituições tradicionais de representação, que bloqueavam a sua atuação autônoma e, finalmente assumem práticas inovadoras, que têm um significado de ruptura de uma tradição política marcada por concepções autoritárias, elitistas e corporativistas, que só concediam aos trabalhadores um espaço tutelado e subordinado.¹

É difícil responder se os constituintes federais têm essa visão dos movimentos sociais urbanos, mas, de todo modo, a Constituição abre espaços até então impensáveis à participação da população, no mínimo incentivando a luta dos movimentos sociais.

São apresentados, a seguir, os pontos da Constituição onde a participação popular é contemplada.

No parágrafo único do art. 1º consta que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Há, portanto, explicitamente, uma aproximação entre a democracia representativa e os postulados da democracia direta, que abre espaço para a ação política, fora dos canais tradicionais da representação.

Os incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI do art. 5º tratam da liberdade de associação, que agora independe de autorização, sendo vedada a interferência esta-

¹ Ver, a esse respeito, Warren, Ilse S. & Krischke, Paulo. *Uma revolução no cotidiano*. São Paulo, Brasileira, 1987. p. 10.

tal, podendo a associação, inclusive, representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

O mandado de segurança coletivo, inovação desta Constituição, poderá ser impetrado por associação legalmente constituída, além dos Partidos Políticos, sindicatos e entidades de classe (inciso LXX do art. 5º).

O art. 14 define que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, que deverão ser regulamentados em Lei ordinária.

A criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios dependerão de consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas (§ 4º do art. 18), mantendo-se dispositivo já existente.

O § 4º do art. 27, que trata das Assembléias Legislativas, determina que a Lei estadual disponha sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

No que se refere aos municípios, a Constituição avançou no sentido de estabelecer como preceitos das Leis Orgânicas a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso X do art. 29) e a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (inciso XI do art. 29).

As contas dos municípios deverão ficar, durante 60 dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo ser questionada sua legitimidade (§ 3º do art. 31).

Nas comissões instituídas pelo Congresso Nacional poderão ser realizadas audiências públicas com entidades da sociedade civil (inciso do § 2º do art. 58) e recebidas petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (inciso IV do § 2º do art. 58).

A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe também aos cidadãos (art. 61), quando o projeto de lei for subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (§ 2º do art. 61).

Qualquer cidadão, Partido Político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas da União, dos estados e os Conselhos de Contas municipais.

Não há dúvida de que a Constituição abre um claro e amplo espaço para o exercício da cidadania e de novas formas de participação da sociedade nos processos decisórios, mas só a experiência será capaz de demonstrar se essas novas formas serão realmente exercitadas pelos cidadãos e consideradas pelos que detêm o poder a nível local.

4. Conclusões

Embora os dispositivos relativos à política urbana não tenham tocado nas questões fundamentais que atingem as cidades e, também, não traduzam os anseios da população urbana contidos na proposta popular encaminhada ao Congresso Constituinte com cerca de 150 mil assinaturas, existem já instrumentos jurídico-legais capazes de respaldar as ações dos movimentos sociais urbanos na busca de melhores condições de vida.

As Constituições estaduais, que deverão ser promulgadas em outubro de 1989 e as Leis Orgânicas municipais, agora votadas pelas próprias Câmaras de Vereado-

res, extensivas a todos os municípios e que deverão ser promulgadas seis meses após as Constituições estaduais, serão uma excelente oportunidade para a ampliação dos dispositivos constitucionais já aprovados. Todavia, tal conquista só será alcançada pela via da pressão popular, hoje fortalecida no novo texto constitucional.