
A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO URBANA

*José Roberto Bassul**

1. Introdução

Os efeitos das políticas públicas que configuram o território urbano no Brasil podem ser facilmente percebidos. Grande parte dos brasileiros enfrenta problemas relativos à escassez de moradias, à precariedade dos sistemas de educação, de saúde e de transportes, à insuficiência dos serviços de saneamento, ao desemprego e à violência, ao lado de muitos outros fatores de desqualificação da vida urbana. No entanto, embora hoje pareça não haver dúvidas quanto à importância das questões urbanas na agenda política nacional, nossa primeira Constituição a tratar desse tema foi a de 1988, quando quatro em cada grupo de cinco brasileiros já moravam em cidades.

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a caracterizar o Brasil a partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção aos núcleos urbanos (Chaffun, 1996, p. 18-19). Até então, quase restritas à faixa litorânea e ainda expressando a natureza colonial dos ciclos da exploração econômica do Brasil, as cidades haviam desempenhado fundamentalmente as funções de ocupar, dominar e extrair o máximo proveito econômico dos territórios em que se inseriam.

Nosso processo de urbanização tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970¹, no chamado “período desenvolvimentista”. Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, os investimentos na melhoria da infra-estrutura nacional, especialmente os sistemas de energia, transporte e comunicação, facilitaram a circulação de bens e pessoas e aceleraram a migração rural-

* **José Roberto Bassul** é Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

¹ Enquanto, na década de 1940, as áreas rurais e localidades com menos de vinte mil habitantes responderam por 58% do crescimento populacional do País e as cidades com mais de quinhentos mil habitantes por 28%, na década de 1970, o campo e as localidades pequenas representaram apenas 10% do chamado “crescimento intercensitário”, cabendo às cidades com mais de quinhentos mil habitantes a responsabilidade por nada menos que 58% do crescimento demográfico nacional (Martine, 1995, p. 4).

urbana. A população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades e em cidades cada vez maiores, que adquirem um perfil metropolitano.

Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desparelhados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. A cidade cindiu-se. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência.

O planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro, acentuou os seus efeitos. Voluntária ou involuntariamente, a gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.

Crescentes, as demandas sociais pelo suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Muito ativas na década de 1970, essas organizações, então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras.

Com atuação em duas vertentes, a do território físico e político das cidades e a da proposição de normas jurídicas especiais, o MNRU, embora em vários momentos enfatizasse o aspecto legislativo de suas propostas, conduziu ambas as frentes de atuação de forma complementar. Se, de um lado, os enfrentamentos havidos em torno das lutas pela moradia ou pelo justo provimento de serviços públicos foram, e ainda o são, contidos e represados por um aparato legal e institucional conservador, de outro, esses mesmos conflitos têm levado o aparelho de Estado à adoção de normas jurídicas e medidas administrativas mais permeáveis aos direitos sociais.

Semeado por debates e embates, o ideário da reforma urbana ganhou corpo conceitual e maior consistência política no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujo regimento admitiu a apresentação de propostas de iniciativa popular. Por essa via, a das chamadas “emenda populares”, o tema da política urbana incorporou-se com maior expressão social ao processo constituinte, o que ensejou reconhecimento político e até, para alguns, a delimitação de um novo ramo autônomo do direito: o do direito urbanístico.

O registro dessa trajetória, desde as primeiras iniciativas institucionais até a conformação do ordenamento jurídico-urbanístico vigente, constitui o escopo deste artigo.

2. Aspectos históricos

As mais remotas referências formalmente registradas no caminho da construção de uma legislação urbanística em nosso país tiveram a participação do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Ainda em 1953, o III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte sob a organização do IAB, propôs que se editasse uma legislação para criar, no governo central, um ministério especializado em habitação e urbanismo. No ano seguinte, o IV Congresso, realizado de 17 a 24 de janeiro, na cidade de São Paulo, reiterou essa reivindicação ao adotar a tese denominada “O bem-estar social”, de autoria do arquiteto Nestor Egydio Figueiredo, do Rio de Janeiro, que se fundava em argumentos tais como o de que o déficit de unidades habitacionais já atingia “a elevada cifra de 1 milhão e trezentas mil, [com] acréscimo anual acima de duzentas mil”, bem como na constatação de que “a moradia do homem não pode ser resolvida fora do conceito moderno dos problemas do urbanismo” (Serran, 1976, p. 28-29).

Em 1959, o Departamento do Rio de Janeiro do IAB, publicou, em seu boletim informativo, uma proposta de projeto de lei, devidamente justificada e formalizada em oito artigos, denominada “Lei da Casa Própria”, que “antecipa, em cinco anos, as linhas gerais da Lei 4.380/64 que criou o Sistema Financeiro da Habitação” (Serran, op. cit., p. 8 e 31-38). De fato, essa proposta legislativa, encaminhada pelo IAB aos candidatos à presidência da República nas eleições de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros, propunha a constituição de “sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição de casa própria”, a vinculação entre reajuste de prestação e aumento de salário, a retomada do imóvel (mediante indenização) em caso de inadimplemento do comprador, bem como a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Essa última sugestão foi implementada, em 1962, no governo de João Goulart, que assumira o poder após a renúncia de Jânio Quadros.

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, também promovido pelo IAB, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), do qual participaram “tanto políticos (como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado durante o regime militar) quanto técnicos e intelectuais” (Souza, 2002, p. 156-157), resultou num documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades. Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, mas também, e sobretudo, expunham princípios e fundamentos que décadas depois seriam, alguns, incorporados à ordem jurídica nacional e, outros, mantidos nos discursos propositivos da reforma urbana.

São exemplos do caráter pioneiro e da constrangedora atualidade desse documento, afirmações, entre muitas outras, como as seguintes:

1. “o problema habitacional na América latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...)”;
2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;
3. “nos maiores centros urbanos do país, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;
4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obter-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...)”;
5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do país, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;
6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;
7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;

8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antisocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;
9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (Serran, *op. cit.*, p. 55-58).

Estavam, portanto, nesse histórico documento os princípios fundamentais que, mais tarde, e com maior ênfase em seus aspectos sociais, viriam a ser defendidos pelo MNRU na Assembleia Nacional Constituinte. Com base nessas propostas², o governo João Goulart chegou a elaborar um projeto de lei com o objetivo de criar o Conselho de Política Urbana (Copurb), com amplos poderes, de caráter consultivo, deliberativo e propositivo. Com quinze artigos, a iniciativa, que chegou a ser considerada “um projeto de lei de Reforma Urbana” (Finep, 1985, p. 68), tratava exclusivamente da criação do Copurb, junto à Presidência da República, “com o objetivo de estudar os problemas urbanos do País e elaborar as diretrizes de uma política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético, sincronizado com a expansão econômica e social do País” (art. 1º), em nada referindo-se, por exemplo, ao conteúdo do direito de propriedade nas áreas urbanas³.

Na verdade, o Plano Trienal de Desenvolvimento (1962-64), que João Goulart havia formulado no início de seu governo, não abordava a questão urbana de maneira abrangente nem mesmo em seus aspectos setoriais. No começo de 1963, contudo, no auge da campanha popular pelas “reformas de base”, como se dizia então, o governo encaminha sua Mensagem anual ao Congresso Nacional, “na qual aborda, em dois trechos, a questão habitacional brasileira em sua verdadeira dimensão — a do desenvolvimento urbano” (Schmidt e Farret, 1986, p. 22).

Numa das passagens dessa Mensagem ao Congresso Nacional, João Goulart afirma:

Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do país, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhe adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma *legislação reguladora* tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população,

para, adiante, pretextar-se pela omissão governamental buscando apoio nos dois lados da então chamada “guerra fria”: “recordo que mesmo nos Estados Unidos da América, o país de mais elevada renda do mundo, dezenas de milhões habitam em condições precárias. A União

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

³ Desde 22/11/1963, tramitava na Câmara dos Deputados o PL 1329/1963, de autoria do deputado Artur Lima, liderança da base governista (PTB), que criava a Superintendência da Política Urbana (Supurb), de menor abrangência que a que se pretendia, poucos meses depois, atribuir ao Copurb.

Soviética ainda não conseguiu debelar o seu déficit habitacional, não obstante dois planos septenais de construção intensiva”; e, por fim, compromissar-se: “devo submeter à aprovação do Congresso Nacional, dentro em breve, o projeto de lei de reforma urbana, que constituirá o primeiro passo para a formulação de soluções em novas bases para os problemas da habitação e, particularmente, para a questão da moradia popular” (Revista Arquitetura n° 10, abril de 1963, apud Serran, 1976, p. 47-52, grifos nossos).

Abortado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado ao Congresso Nacional. Embora a questão urbana já fosse importante naquele ambiente político e o Seminário do Quitandinha, realizado em julho de 1963, tivesse, de fato, influenciado as decisões políticas, “a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na mesma época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária” (Souza, 2002, p. 157).

Talvez por essa razão, frustradas as precursoras iniciativas de legislação urbana do governo Goulart, os governos militares tenham logo aprovado uma lei para tratar da questão agrário-rural, o Estatuto da Terra (até hoje considerada avançada, a despeito de sua ainda restrita implementação), e, no que se refere à problemática urbana, feito regredir o debate, circunscrevendo-o à política habitacional⁴.

A ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970. À proporção que os problemas urbanos se agravavam, as críticas à atuação do BNH, voltado para a abordagem financeira da produção habitacional, se avolumavam. A avaliação negativa exposta, em maio de 1971, no Rio de Janeiro, pelo então presidente do IAB, arquiteto Benito Sarno, no III Congresso Interamericano de Habitação, do qual o próprio BNH era anfitrião, dão a medida da opinião que prevalecia entre os profissionais do setor, que tentavam traduzir o sentimento popular:

“O BNH tem atuado há seis anos no Brasil. Tem tomado a moradia como se esta pudesse ser algo isolado. Em muitos casos tem forçado uma ruptura das ligações naturais destas, com o indivíduo e a cidade.(...) É importante que o BNH tenha presente que está criando uma nova semântica da moradia brasileira. (...) Temos medo de que, dentro em breve, moradia para o brasileiro seja apenas um cálculo de Unidades Padrão de Capital⁵, ou a preocupação com a prestação mensal e conseqüente correção ou o pavor de ser levado contra a vontade para um apartamento ou conjunto residencial” (Serran, *op. cit.*, p. 22).

No início da década de 1970, o BNH estendeu sua atuação para programas de saneamento e o governo federal instituiu as primeiras Regiões Metropolitanas – tentativa de

⁴ O “bálsamo” para as classes médias, de que falava a deputada Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, em conhecida carta ao presidente-marechal Castello Branco.

⁵ Referência a uma das muitas “moedas” contratuais de que o SFH se valia, na tentativa de manter constantes, num ambiente econômico inflacionário, os valores envolvidos nos financiamentos habitacionais.

tratar, de forma “integrada”, como era frequente dizer no modelo desenvolvimentista, não apenas as políticas setoriais de habitação, saneamento e transportes, mas também, nas grandes cidades, das questões que ultrapassavam a jurisdição municipal –, bem como criou a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU).

Não havia ainda, contudo, nenhuma proposta legislativa com o objetivo de municiar juridicamente o planejamento e a administração dos núcleos urbanos. A primeira tentativa nesse sentido, durante o regime militar, ocorreu no âmbito da CNPU, depois transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), onde, em 1976, foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, baseado na constatação de seu “corpo técnico [de que] as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e [promover] a distribuição dos serviços públicos urbanos” (Grazia, 2003, p. 57, grifo nosso).

A notícia de que estava em elaboração esse anteprojeto vazou para a imprensa, o que “suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais e semanários da época, um dos quais alertava os leitores para o fato de o governo militar pretender ‘socializar o solo urbano’” (Ribeiro e Cardoso, 2003, p. 12). O governo recuou e deixou de enviar a proposta ao Congresso Nacional.

As reivindicações sociais, no entanto, cresciam. A campanha eleitoral de 1981, no que seria a primeira eleição direta de governadores após o golpe de Estado de 1964, trouxe a questão urbana para a pauta política nacional. No Rio de Janeiro, por exemplo, Leonel Brizola, de volta do exílio por efeito da lei de anistia, prometia, na campanha que resultou surpreendentemente vitoriosa, “assentar cerca de 1 milhão de famílias nos lotes vazios existentes na região metropolitana, fruto do *laissez-faire* do processo especulativo de loteamento periférico ocorrido desde os anos 40” (Ribeiro e Cardoso, op. cit, p. 13).

Em 1982, a 20^a Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”⁶, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana a sua função social (CNBB, 1982).

⁶ Numa de suas passagens mais expressivas, o texto da CNBB vaticina: “a aceleração do processo de urbanização está transferindo para a cidade uma carga conflitual que poderá assumir as dimensões de uma confrontação entre os muitos que têm pouco a perder e os poucos que têm muito a perder” (Jornal do Brasil, 21/2/1982, Caderno Especial, apud Grazia, 2002, p. 21).

No ano seguinte ao do documento da CNBB, mais precisamente no dia 3 de maio de 1983, o governo do general João Figueiredo, que tinha como Ministro do Interior (responsável pela questão urbana) o coronel Mário Andreazza, motivado pela “percepção de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário” (Ribeiro e Cardoso, *op. cit.*, p. 13), finalmente envia ao Congresso Nacional o projeto elaborado no CNDU. Embora fosse uma versão já abrandada pela exclusão de certos institutos, como a “concessão⁷ da posse da terra aos moradores urbanos que apresentavam condições ilegais de ocupação” (Grazia, 2002, p. 21), a proposição conservava a essência do anteprojeto de 1976.

O projeto de lei de desenvolvimento urbano, que ganhou o número 775/83, objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades”, por meio de diretrizes e instrumentos, como, entre muitos outros:

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
3. o direito de preempção;
4. a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
5. o direito de superfície;
6. o controle do uso e ocupação do solo;
7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
11. o estímulo à participação individual e comunitária;
12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
13. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

⁷ Segundo Adauto Cardoso (apud Grazia, 2002, p. 20), uma versão anterior do projeto havia sido publicada, “sem a permissão governamental”, no jornal O Estado de S. Paulo, de 27/1/1982, o que teria ensejado reações a essa possibilidade de regularização fundiária. É interessante notar que essa mesma polêmica ressurgiria na Assembleia Nacional Constituinte e, quase duas décadas depois, por ocasião da sanção do Estatuto da Cidade.

Muitos de seus institutos constaram da Emenda Popular da Reforma Urbana⁸, que viria a ser apresentada quatro anos depois à Assembleia Nacional Constituinte de 1986. Importa lembrar que estava ainda em vigor a Constituição do regime militar, de 1967/69, que, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário do regime, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. Na verdade, a proposição legislativa baseava-se tão-somente no frágil abrigo constitucional proporcionado pelo então ainda impreciso princípio da função social da propriedade.

A apresentação do projeto foi, portanto, uma indiscutível ousadia. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado novamente tachava o projeto de “comunista”, como, aliás, costumava acontecer então com as iniciativas de índole democrática. A revista *Visão*, de São Paulo, porta-voz do empresariado conservador, que apoiava o governo, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. O PL 775/83, nunca votado⁹, parou nos escaninhos do Congresso Nacional.

3. O processo constituinte e a Emenda Popular da Reforma Urbana

O processo de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte “foi ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (Coelho e Oliveira, 1989, p. 20).

Não foi elaborado um estudo ou um projeto-base anteriormente à instalação da Assembleia, que tampouco formou um grupo com esta tarefa preliminar¹⁰. Muito ao contrário desses procedimentos, tradicionais em situações análogas, a construção do projeto de Constituição ocorreu das parcelas para o todo, num processo altamente permeável a pressões externas, de todas as correntes de opinião.

Em todo o processo, foram amplas as possibilidades de participação da chamada “sociedade civil organizada”. A mais relevante entre as variadas formas de participação democrática no processo constituinte foi, sem dúvida, a das “emendas populares”.

⁸ Ao examinar comparativamente o PL 775/83 (LDU) e a Emenda Popular da Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31), embora ressalve a diferença entre a ênfase da LDU no planejamento urbano e a da Emenda na participação popular, afirma que “a emenda popular se move no campo de discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU”.

⁹ Somente em 1995, o projeto deixou oficialmente de tramitar, regimentalmente retirado pelo autor, o Poder Executivo.

¹⁰ Existia um estudo elaborado pouco tempo antes por uma Comissão de Assuntos Constitucionais, constituída pelo presidente José Sarney e conhecida como “Comissão dos Notáveis”. Esse trabalho, contudo, não foi oficialmente reconhecido nem, muito menos, tomado como referência pela Assembleia Nacional Constituinte.

A partir do primeiro projeto, sistematizado em 15 de julho de 1987, foram admitidas, ao lado daquelas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana.

Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (Maricato, 1988), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas.

Disposta em vinte e três artigos, por sua vez desdobrados em dezesseis parágrafos e quinze incisos, e apresentada no dia 19 de agosto de 1987, a Emenda pretendia, em resumo, consignar na Constituição:

1. o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;
2. a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
4. a iniciativa e o veto popular de leis;
5. a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
6. a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
7. a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
8. a separação entre direito de propriedade e direito de construir;
9. o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

10. o direito à moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;
11. a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;
12. o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
13. a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário mínimo mensal;
14. a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo.

Coube à arquiteta Ermínia Maricato, professora da Universidade de São Paulo (USP) e, então, diretora do Sindicato dos Arquitetos daquele Estado, defender a Emenda perante o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

Em seu pronunciamento, ela questionou, de início, se os constituintes e as autoridades municipais, estaduais e federais tinham “consciência de que o nosso País possui uma população predominantemente urbana”, já que parecia que predominava a “consciência de que ainda somos um País agrário”. Em seguida, afirmou que “a maior parte da população brasileira está nas favelas, nos mocambos e na periferia desurbanizada”; declarou não acreditar que os recursos “colocados na mão do capital privado financeiro e da incorporação resolvam o problema da habitação no Brasil”; argumentou que a retenção de solo urbano ocioso não deveria interessar nem ao capital imobiliário produtivo, “que necessita de terrenos para sua atividade”; destacou que a aprovação de instrumentos para a regularização fundiária “já seria uma grande reforma”; e concluiu, afirmando: “A questão urbana é séria e veio para ficar. (...) Acreditamos que a especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro, assim como o empreguismo, a ineficácia administrativa, a corrupção e o latifúndio agrário. O que queremos é um País do século XX. Queremos eliminar o que é arcaico neste País”¹¹.

A despeito da importância do tema, do denso apoio que a Emenda obteve e dos substanciais argumentos que a sustentaram, parecia que o próprio Plenário dava razão à dúvida sobre o grau de consciência dos problemas urbanos com que Ermínia Maricato iniciara seu discurso. Havia apenas três constituintes presentes.

¹¹ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, de 27 de janeiro de 1988, p. 402-403.

Como seria de se esperar, em face de seu conteúdo, a Emenda Popular da Reforma Urbana suscitou reações. Em artigo publicado na Folha de São Paulo de 20/8/1987, dia seguinte ao da apresentação da Emenda, o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte, do PMDB do Rio Grande do Sul, também presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criticou-a firmemente ao considerar que a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria apenas 5% “dos recursos necessários para construir uma habitação digna”. O deputado também defendia que a solução para a moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, cabendo ao governo aportar recursos e subsídios, além de “desapropriar áreas necessárias”.

A própria Ermínia Maricato (1987), em artigo no mesmo jornal, encarregou-se de refutar tais afirmações. Lembrou que o custo relativamente baixo do solo na produção da moradia se dava em “conjuntos habitacionais praticamente ‘fora’ das cidades” e que a “retenção especulativa da terra contribui para essa situação”. De outra parte, argumentou que, quanto aos subsídios, seria necessário saber “precisamente a quem eles irão beneficiar” e, no tocante às desapropriações, reconhecer que o “alto custo da terra”, ao lado da exigência de pagamento prévio, em dinheiro, inviabilizam as “políticas habitacionais para baixa renda”.

A transcrição desse debate se presta a exemplificar o ambiente conflituoso em que a proposta da reforma urbana foi examinada pela Constituinte. Ao final, foi o seguinte o parecer do relator, o deputado Bernardo Cabral, do PMDB do Amazonas:

No que se refere à Questão Urbana, a Emenda apresenta dispositivos inovadores e aperfeiçoadores do Projeto de Constituição, nos campos da função social da propriedade, da participação popular, da desapropriação, das normas gerais de direito urbano, do usucapião urbano e da ordenação do espaço urbano. Os dispositivos referentes a avaliação de imóveis, locação e venda de habitações, apresentam conteúdo infra-constitucional. (...) O transporte deve, necessariamente, ser um serviço público essencial, por ser um direito do cidadão e um dever do Estado. Para tanto, a criação de um fundo de transportes urbanos, para subsidiar a diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário, processaria a perfeita ordenação destes transportes. Com mudanças de redação e supressão das particularidades, somos pela aprovação parcial da Emenda, nos termos do Substitutivo¹²

A Emenda Popular da Reforma Urbana foi, assim, parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os lados do debate. De um lado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reunia diversos movimentos populares e entidades profissionais, se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido “submetida ao Plano Diretor” (Grazia, 2002, p.

¹² Documento n° M9A000020743 da Base de Dados APEM do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON).

16). De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) tornava pública a opinião de que, um dos itens acatados pelo relator, o usucapião urbano, deveria “ser eliminado” (Maricato, 1988) no segundo turno de deliberação da Assembleia Nacional Constituinte.

O conflito perduraria até a última das votações.

4. O capítulo constitucional da Política Urbana

Nas etapas iniciais do processo constituinte, embora houvesse aqui e ali, nas propostas de vários constituintes, menção a “planejamento do desenvolvimento municipal”, “controle do uso do solo urbano”, “ordenamento territorial”, “planos ordenadores do espaço urbano”, “planos urbanísticos” e até “plano diretor”¹³, bem como referências a procedimentos especiais para a desapropriação de imóveis urbanos, somente uma emenda fazia vinculação, ainda tênue e indireta, da função social da propriedade com esses planos. Seu texto, conquanto único, foi objeto de apresentação em paralelo por iniciativa de nada menos que oito parlamentares, pertencentes a partidos de distintas orientações programáticas: Roberto Freire (PCB-PE), Simão Sessim (PFL-RJ), Luiz Salomão (PDT-RJ), Antonio Britto (PMDB-RS), Luiz Freire (PMDB-PE), Mattos Leão (PMDB-PR), Manoel Castro (PFL-BA) e Raul Ferraz (PMDB-BA).

Era o seguinte, em resumo, o texto por todos igualmente proposto¹⁴ como emenda ao anteprojeto do relator da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, deputado José Ulysses de Oliveira, do PMDB de Minas Gerais:

Art. 1º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito à propriedade imobiliária urbana, condicionada pela sua função social.

§ 1º A propriedade e a utilização do solo urbano se submeterão às exigências de ordenação urbana, expressas em plano urbanístico e de desenvolvimento urbano, bem como em outras exigências específicas, tais como: habitação, transporte, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana(...). (grifos nossos).

Apesar do conteúdo uniforme, o que, aliás, permite supor ter sido proveniente de uma mesma fonte, e da ampla representatividade que granjeou, a sugestão não foi acatada no relatório final¹⁵ da Subcomissão. Na fase posterior, na Comissão da Ordem Econômica, o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), por meio de depoimento de seu

¹³ As emendas de autoria da deputada Myrian Portella (PDS-PI), apresentadas na Subcomissão da Questão Urbana e Transportes e reiteradas, na fase seguinte, perante a Comissão de Economia, embora rejeitadas, foram as primeiras a utilizar a expressão “plano diretor” no processo constituinte.

¹⁴ Conforme Base de Dados APEM/SICON.

¹⁵ Esse anteprojeto tratava a questão urbana pela ótica privatista do Código Civil.

secretário-executivo, Gervásio Cardoso, ao plenário da Comissão, apresentou sugestão de três artigos para a Constituição¹⁶. O primeiro deles era redigido nos seguintes termos:

Art. 1º. A propriedade e a utilização do solo urbano obedecerão às exigências fundamentais de ordenação urbana e ambiental expressas nos *planos urbanísticos*, bem como às relativas à habitação, transportes, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana (grifo nosso).

A semelhança da redação da sugestão do CNDU com as emendas que haviam sido uniformemente apresentadas por oito constituintes perante a Subcomissão permite inferir sua origem. Nasce, pois, de propostas gestadas no CNDU, como de resto já ocorrera no texto do PL 775/83, a vinculação constitucional entre direito de propriedade e plano urbanístico, mais tarde denominado “plano diretor”, dando ensejo à noção de “direito planejado”, na comentada expressão de José Afonso da Silva.

Conquanto já houvesse a vinculação proposta nesses termos, não havia ainda a elevação do plano urbanístico à condição expressa de paradigma do cumprimento da função social da propriedade. Essa formulação, que acabou presente no texto constitucional, decorreu de uma emenda ao primeiro Projeto de Constituição¹⁷, (Emenda n° 19063, de 13/8/1987), de autoria do deputado Lúcio Alcântara, do PFL do Ceará¹⁸.

Seu texto estabelecia que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas em plano urbanístico, aprovado por lei municipal (grifos nossos)”. A proposta, com essa exata redação, foi acolhida pelo relator em todos os substitutivos subsequentes. Na mesma emenda, igualmente acolhido pelo relator, estava o dispositivo que impunha ao município aplicar, “sucessivamente”¹⁹, penalidades ao proprietário de solo urbano ocioso.

A expressão “plano urbanístico” perdurou intacta até a votação, em primeiro turno, do terceiro e último substitutivo do relator, quando uma emenda formulada pelo Centrão, adotou em seu lugar o termo “plano diretor”, sem que as razões para tanto fossem explicitadas (até

¹⁶ Ver Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 22 de julho de 1987, p. 32 e 33.

¹⁷ Contemporânea, portanto, da Emenda Popular da Reforma Urbana.

¹⁸ O então deputado Lúcio Alcântara havia sido prefeito nomeado de Fortaleza (CE), pela ARENA, partido de apoio ao regime militar, e elegera-se para seu primeiro mandato de deputado federal pelo PDS. Entretanto, na avaliação do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc), instituição ligada a sindicatos de trabalhadores e a movimentos populares, “contrariando as expectativas, evoluiu, passando a adotar posições favoráveis às teses progressistas” (Coelho e Oliveira, 1989, p. 164).

¹⁹ É importante registrar o esforço para suprimir a expressão “sucessivamente” e, assim, permitir que as penalidades previstas pudessem ser aplicadas em função das circunstâncias com que se defrontassem os municípios, promovido em vários momentos por muitos constituintes, entre eles, Dirceu Carneiro (PMDB-SC), que insistiu em todas as oportunidades, mas também Itamar Franco (sem partido-MG), Myrian Portella (PDS-PI), Irmã Passoni (PT-SP), Joaquim Bevilacqua (PTB-SP). Porém, todas as emendas nesse sentido foram rejeitadas pelo relator, Bernardo Cabral (PMDB-AM).

porque o Regimento não fazia essa exigência)²⁰. Mais adiante, uma emenda do Centrão condicionou essa vinculação entre plano urbanístico (na emenda, denominado “diretor”) e função social da propriedade urbana aos termos de uma “lei federal”, com evidente intuito procrastinatório.

Essa emenda, ligeiramente alterada por meio de acordo de lideranças que envolveu todo o arco partidário representado na Assembleia²¹, resultou no texto finalmente aprovado, nesse turno de votações. No acordo, regimentalmente denominado “fusão”, pois implicava a aglutinação de proposições individuais de vários constituintes²², a emenda do Centrão sofreu as seguintes modificações, tornando-se um pouco menos distante do campo propositivo da reforma urbana²³:

1. a lei federal de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano deixou de ser “complementar”²⁴;
2. a população das cidades para as quais o plano diretor tornava-se obrigatório foi reduzida de 50 para 20 mil habitantes;
3. o conceito de solo urbano ocioso, limitado antes somente ao “não edificado” ou “não utilizado”, foi estendido ao “subutilizado”;
4. o “reconhecimento de domínio alheio” foi removido da condição de impedimento para as ações de usucapião especial para fins de moradia (dispositivo que, acaso mantido, teria tornado completamente inútil o instrumento);
5. o transporte coletivo urbano passou a ser considerado serviço público essencial “de responsabilidade do Município”, mesmo nos casos de regiões metropolitanas.

²⁰ A bancada do Centrão interessada na temática urbana era informalmente liderada pelo deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS).

²¹ Ao encaminhar a votação do que acabou por ser o capítulo constitucional da política urbana (houve, ainda, duas alterações, nas últimas etapas do processo), o presidente da Assembleia, deputado Ulysses Guimarães, do PMDB de São Paulo, tomou-se de entusiasmo: “Desejo dizer, meus amigos, que cumpro um dever, que estas palmas anteciparam, de fazer justiça ao trabalho dos Srs. Líderes, de autores de destaque, que sexta-feira, sábado, domingo, até de madrugada, fizeram um esforço de composição, de entendimento, não só para que o texto fosse mais escoreito e abrangente, mas que realmente representasse, como esperamos na manifestação do Plenário, o ponto de vista da sociedade através de uma grande maioria, de uma expressiva maioria, uma consagrada maioria do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 3/5/1988, p. 61). Foram 322 votos a favor, um contrário e três abstenções. Votou contra o senador Roberto Campos, do PDS de Mato Grosso.

²² Participaram do acordo, na condição de autores das emendas aglutinadas, os constituintes Dirceu Carneiro (PMDB-SC), Roberto Freire (PCB-PE), Mendes Canale (PMDB-MS), Mauro Miranda (PMDB-GO), Raul Ferraz (PMDB-BA), José Carlos Grecco (PMDB-SP), Felipe Mendes (PDS-PI), José Richa (PMDB-PR), Jorge Leite (PMDB-RJ), José Lins (PFL-CE), Irmã Passoni (PT-SP), Edmilson Valentim (PC do B-RJ), Mário Covas (PMDB-SP), Ricardo Izar (PFL-SP), Joaquim Sucena (PTB-MT), José Santana de Vasconcelos (PFL-MG) e Eduardo Jorge (PT-SP).

²³ É curioso observar que a emenda do Centrão trouxe para a Constituição a expressão “funções sociais da cidade”, que, embora não constante da Emenda Popular da Reforma Urbana (voltada para a noção de “direito à cidade”), foi mais tarde apropriada como um dos pilares do MNRU.

²⁴ A aprovação de lei complementar exige maioria absoluta de votos, ou seja, metade mais um entre todos os parlamentares, presentes ou não, enquanto que a de lei ordinária ocorre por maioria simples, isto é, pela manifestação de metade mais um dos efetivamente votantes.

Ainda na sessão que aprovou o texto do acordo, foi incorporada uma emenda de autoria da deputada Myrian Portella²⁵, do PDS do Piauí. Essa proposta, originalmente destinada a proteger a mulher nos casos de posse ou de usucapião, acabou assumindo destacada importância para os propósitos da reforma urbana ao servir de abrigo para o que viria a ser a “concessão especial de uso para fins de moradia”. Seu texto foi literalmente incorporado à Constituição: “O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil” (grifo nosso).

No final de agosto de 1988, ocorreriam as duas últimas alterações em relação ao texto do acordo (uma delas especialmente importante), que levaram à redação do capítulo finalmente promulgado²⁶. A primeira, de iniciativa do deputado José Maurício, do PDT do Rio de Janeiro, destinou-se tão-somente a especificar que o “imposto progressivo no tempo” a que se referia o texto acordado era o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

A segunda teve maior relevância. O texto constitucional até então (estávamos a pouco mais de um mês da promulgação da Constituição) não discriminava entre os de domínio privado ou de domínio público os imóveis passíveis da aplicação do usucapião especial. Emenda do deputado Francisco Carneiro²⁷, do PMDB do Distrito Federal, propunha a exclusão dos imóveis públicos dessa possibilidade, valendo-se do seguinte argumento:

Permitindo-se o usucapião urbano ou rural sem excluir do instituto as áreas de domínio público, significa (*sic*) o comprometimento irreparável de todos os planos urbanos e de expansão urbana e, para Brasília, o total desvirtuamento do Plano Piloto, pois uma ocupação irregular junto a qualquer local, como a Praça dos Três Poderes e a Esplanada dos Ministérios, poderá ser objeto de usucapião urbano (Diário da ANC, 30/8/1988, p. 13631).

A emenda foi aprovada. Desse modo, o artigo que tratava do usucapião especial para fins de moradia, para Ermínia Maricato (1988), “o único da emenda popular constitucional de reforma urbana a ser incluído no projeto de Constituição com redação próxima da intenção da emenda”, era extensamente limitado, mas não apenas, como apressadamente se poderia imaginar, com os votos dos chamados “setores conservadores”.

Nesse caso, pólos partidários opostos se encontraram, em ambos os campos da votação. Votaram “não”, ou seja, pela manutenção da possibilidade de usucapião em imóveis públicos,

²⁵ A atuação da deputada Myrian Portella, eleita pelo PDS, um dos pólos partidários do Centrão, foi, apesar dessa condição, bem avaliada pelo Inesc: “(...) uma das mais gratas surpresas da Constituinte (...). Mulher arrojada e de iniciativa, pretende propor a regulamentação da soberania popular, assegurando, de vez, a participação popular no processo legislativo (...) e uma lei que defina as formas de repressão ao abuso do poder econômico” (Coelho e Oliveira, 1989, p. 324).

²⁶ Ver Diário da Assembleia Nacional Constituinte de agosto de 1988, p. 13622-13634.

²⁷ Destacado empreendedor imobiliário, o deputado Francisco Carneiro, falecido em 1995, ligou-se ao Centrão na Constituinte e exerceu seu mandato em defesa das propostas políticas do empresariado urbano.

tanto o PT e o PSB, liderados respectivamente pela deputada Irma Passoni, de São Paulo, e pelo deputado Ademir Andrade, do Pará, quanto o PDS, conduzido pelo deputado Amaral Neto, do Rio de Janeiro. Por sua vez, aprovaram a emenda que restringiu a aplicação do usucapião a imóveis particulares, o PMDB, o PDC, o PSDB, o PTB, o PL e o PFL, mas também o PDT e o PC do B.

5. Considerações finais

Promulgada a Constituição, os aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passaram a depender, em grande parte, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais. Essa norma legal, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), só viria a ser editada quase treze anos após a promulgação constitucional. Só então os princípios constitucionais da política urbana ganharam efetivas condições de aplicabilidade, embora seja ainda imensa a distância que separa essas normas de sua efetividade.

Essa distância, a propósito, será menor quanto maior seja a compreensão e o efetivo exercício prático das potencialidades dessa nova fronteira normativa; mas também será necessária a aceitação de seus limites. O mérito de um planejamento urbano criticamente formulado, assim como o de uma gestão democrática das cidades brasileiras, conquistas trazidas pela Constituição de 1988, não estará, portanto, em negar as dinâmicas próprias da economia de mercado, mas em saber dirigi-las, sob preceitos éticos, para a democratização dos seus benefícios.

E o que seriam as cidades, ante as condições culturais e materiais que reúnem, senão o território dessa possibilidade e a arena dessa luta?

Referências bibliográficas

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, [1988] 2003.

_____. *Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON)*. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). *Solo urbano e ação pastoral*. São Paulo: Paulinas, 1982.

COELHO, João Gilberto Lucas e OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). *Habitação popular: inventário da ação governamental*. São Paulo: Garilli, 1985.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. 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*. Folha de São Paulo, 27/8/1987, p. A14.

_____. *O usucapião urbano e a gafe da Fiesp*. Folha de São Paulo, 14/7/1988, p. A14.

MARTINE, George. A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações. Trabalho apresentado no Seminário Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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