

Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses

*Adauto Lucio Cardoso**

Resumo

O objetivo do autor é discutir algumas das teorias que analisam os fenômenos da irregularidade jurídica característica do processo de urbanização no Brasil. Para tanto, utiliza como pano de fundo o processo histórico de constituição da institucionalidade e do controle urbanístico nos países centrais, buscando identificar os obstáculos dessa construção no caso brasileiro.

Palavras-chave: irregularidade jurídica; processo histórico; controle urbano.

Abstract

The author's goal is to discuss some of the theories that analyse the phenomena of juridical irregularity, which is typical of the urbanisation process in Brazil. To achieve this goal, he uses as the background to his analysis the historical process of creation of institutions and of urban control in central countries, aiming to identify obstacles of these constructions in Brazil.

Key-words: legal irregularity, historical process; urban control.

Introdução

A literatura corrente que analisa os fenômenos de irregularidade jurídica crônica que caracterizam o processo de urbanização brasileiro tem se pautado por modelos de interpretação recorrentes

* Ippur/UFRJ. E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

e que se superpõem, e que têm como ponto comum a idéia de que a legislação fundiária e urbanística, bem como os procedimentos administrativos de licenciamento, tenderiam a ser elitistas, não condizendo com padrões razoáveis para os assentamentos populares (Rolnik, 1997, 2000; Maricato, 1996; Fernandes, 2001).

Como consequência dessa avaliação, as análises, seguindo um espectro que vai da direita à esquerda, propõem:

- A flexibilização e a facilitação dos processos de formalização da propriedade como forma de transformar uma “riqueza oculta” em capital, na formulação clássica de De Soto (2000);
- A racionalização e a simplificação de normas e de procedimentos com vistas à “facilitação” do funcionamento dos mercados fundiário e imobiliário urbanos, apresentadas como alternativa “realista” de política habitacional para os governos por especialistas do Banco Mundial (Banco Mundial, 1993);
- A incorporação da cidade real à cidade legal através de processos de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos populares, reconhecendo os padrões de assentamento vigentes nesses espaços.

O objetivo deste texto é discutir essas teorias, particularmente no caso da legislação, tendo como pano de fundo o processo histórico de constituição da institucionalidade e do controle urbanístico nos países centrais e buscando identificar os obstáculos a essa construção no caso brasileiro. Essa reflexão se inspira na participação do autor em recente pesquisa sobre a irregularidade fundiária e urbanística desenvolvida pela cidade do Rio de Janeiro (Agrar, 2002), de modo a desenvolver, a partir das situações ali identificadas, uma reflexão de corte mais especulativo e abrangente. Para tanto, o texto se desenvolve em quatro partes. Na primeira, será apresentada uma breve síntese de alguns resultados da pesquisa, a fim de identificar algumas tendências centrais, a serem objeto de análise nos itens posteriores. Na segunda, será feita uma recuperação da historiografia recente sobre as origens do urbanismo, ressaltando seu papel na constituição do Estado do Bem-Estar nos países centrais. Na terceira, será desenvolvido um paralelo com o caso brasileiro, buscando-se qualificar o processo de urbanização e os limites colocados à eficácia da legislação urbanística pela sua inserção no modelo de desenvolvimento aqui vigente. Na última parte, será desenvolvida uma análise final.

Irregularidades: reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro

Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40 a 70% do parque imobiliário existente. Esses números, no entanto, devem ser utilizados de forma mais cuidadosa, já que se referem a situações e a problemas diferenciados. Uma análise mais sistemática e rigorosa do tema deveria, a nosso ver, tomar como referência quatro questões básicas: O que é a irregularidade e quais as diferentes formas de irregularidade? Quais as características da população que mora irregularmente? Quais as causas do fenômeno da irregularidade? Como se dá o processo de produção da irregularidade?

A primeira questão nos remete ao fato de o termo irregularidade estabelecer uma “definição pela negação”, ou seja, a irregularidade se define como o que não é regular. Isso leva a uma dificuldade em identificar exatamente o objeto de estudo, para além do fato de estar em desacordo, de alguma maneira, com a legislação ou os procedimentos de controle urbanístico. É nesse sentido que definir a irregularidade pressupõe uma classificação ou uma tipologia que permita orientar a análise, levando-se em conta as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Essa classificação, no entanto, se pode, em um primeiro momento, ser meramente descritiva, deve, num segundo momento, dialogar com as questões subsequentes (população afetada, causas e processos de produção) de forma a se construir um modelo com capacidade explicativa dos fenômenos e com capacidade de orientar a ação política.

A partir da literatura existente e dos resultados da pesquisa pode-se sugerir a existência dos seguintes tipos:

- A irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel como resultado de processos de ocupação de terra ou de ocupação de imóveis construídos;
- A irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade existente que não configure processos de ocupação, mas que apresentam problemas de registro ou semelhantes;
- A irregularidade de processos de produção de loteamentos (diferenciando-se os clandestinos – aqueles que não contam com

processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares – aqueles que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);

- A irregularidade da edificação, por sua inadequação à legislação urbanística (e que também pode ser diferenciada entre edificações clandestinas – aquelas que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares – aquelas que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);

- Um outro tipo, complementar, refere-se aos casos de superposição dos diferentes tipos de irregularidade, fundiárias e edilícias.

Uma maior precisão dessa divisão implica diferenciar, entre os casos que apresentam processos de licenciamento de algum tipo, os casos em que a irregularidade detectada refere-se ao cumprimento das normas urbanísticas substantivas ou à irregularidade de procedimentos (não atendimento de exigências de documentação, não pagamento de emolumentos, não existência de profissionais responsáveis pela execução da obra, inadequação dos desenhos de projetos à norma de apresentação, etc.).

A tipologia acima esboçada já permite identificar uma grande diversidade de situações, com impactos diferenciados sobre a cidade e sobre o acesso à moradia. Nesse sentido, alguns tipos dizem respeito estritamente à necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controle urbanístico, enquanto outros se constituem como “problema” social ou urbano. Essa diversidade pode ser ainda mais complexificada se levarmos em conta os graus da transgressão e de seu impacto, já que, seja do ponto de vista substantivo, seja do ponto de vista processual, alguns processos apontam para problemas de pouca relevância, social ou ambiental.

A partir dos resultados da pesquisa, verificou-se que a questão da irregularidade apresenta uma complexidade um tanto maior, já que não depende apenas do comportamento dos agentes privados, mas é também fruto da capacidade de atuação do setor público, de seu modelo de controle urbanístico, de sua capacidade de fiscalização e implementação da normativa urbanística e fundiária. E, ainda, que a atuação dos agentes privados deve ser vista na sua interação com o poder público, agindo e reagindo estrategicamente a essa atuação.

Uma primeira constatação, assustadora, refere-se ao depoimento dos técnicos encarregados do controle urbanístico e corro-

borada pelos resultados encontrados, de que a principal irregularidade, do ponto de vista urbanístico, refere-se à “ausência de licença”, ou seja, à clandestinidade que caracterizou cerca de 70% dos processos analisados. Isso significa que a principal fonte de irregularidade é o desconhecimento do poder público pela população e sua perda de capacidade de *enforcement* da legislação. Ou seja, a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não por se querer transgredir a lei para se obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e por deslegitimação da capacidade de regulação do poder público.

Os técnicos da Prefeitura reconheceram essa realidade afirmando que há um enorme desconhecimento sobre a importância e a necessidade da licença para construção e do habite-se, assim como a população que adquire lotes irregulares ou clandestinos freqüentemente desconhece o que significa essa irregularidade e quais os prejuízos a que está sujeita. Além disso, a legislação existente é complexa e não transparente, dificultando enormemente os procedimentos de licenciamento.

A perda de legitimidade da lei se constitui como um processo de retroalimentação. Ou seja, a lei é desconhecida e desrespeitada em massa; a Prefeitura não privilegia a sua atualização e simplificação e não dispõe de mecanismos de *enforcement*; os técnicos se sentem deslegitimados pela falta de suporte institucional e reafirmam a deslegitimação em suas práticas. O resultado, no caso do Rio de Janeiro, segundo as palavras de um técnico, é que “é mais fácil regularizar, depois de pronto, do que aprovar antes de fazer”. Ou seja, existem vários procedimentos – formais e informais – de facilitação dos processos de regularização, mesmo em caso de irregularidades substantivas, enquanto o processo de licenciamento tradicional permanece obscuro, lento, complexo e, conseqüentemente, caro.

Um exemplo significativo dessa situação é qualificado pelo Decreto n. 9.218/90. Trata-se de uma norma que, segundo Compans (2002), foi “instituída com o intuito de regularizar, num prazo determinado, obras em unidades residenciais executadas sem licença”, sendo, através dele,

(...) possível legalizar obras de construção e de modificação e acréscimo, tanto em edificações residenciais – uni ou multifamiliares com até 10 unidades – quanto em edificações não residenciais, sem a observância de certos padrões definidos pela legislação urbanística.

Embora tenha sido elaborado com o objetivo de ser uma norma transitória, tem sido revalidado anualmente, conformando uma clara anomalia urbanística que, pela sua “eficácia”, acaba por se tornar uma peça necessária e que não pode hoje ser revogada sem trazer problemas significativos para o funcionamento do sistema de regularização urbanístico. Os próprios técnicos da Prefeitura passaram a orientar os cidadãos no sentido de substituir o licenciamento pela realização da obra sem licença e posterior regularização com benefício da “flexibilização” permitida pelo decreto.

A maior facilitação dada aos processos de legalização decorre, em parte, da influência do Decreto n. 9.218, mas também da incapacidade do controle urbanístico para exercer o poder de polícia que lhe é atribuído pela legislação. Constata-se que os processos não chegam quase nunca às situações de embargo e nunca à demolição. Segundo a fala de um técnico, “no processo de licenciamento, discute-se o papel, enquanto na legalização trata-se de uma obra pronta”. Como não há capacidade de *enforcement* das suas atribuições, resta ao técnico¹ buscar aprovar o que está feito, usando os recursos disponíveis: Decreto n. 9.218 para os “pobres” e mais-valia para os “ricos”. Nesse sentido, considerou-se que as multas aplicadas são irrisórias, o que estimula a transgressão; a cobrança também é dificultada por recursos e, finalmente, quando cai na “dívida ativa”, tende a permanecer congelada, já que não se chega ao leilão do imóvel, como permite a legislação. Não se consegue fazer cumprir uma interdição de obra e a demolição nunca ocorreu. No caso dos loteadores clandestinos, muitas vezes não se consegue identificá-los, não se podendo, portanto, proceder à notificação. Todo esse processo pode ser caracterizado como de impunidade generalizada, o que enfraquece a capacidade de ação dos técnicos. A maior benevolência e facilidade conferidas

1 Que não contaria com o apoio das instâncias superiores da própria Prefeitura, como a Procuradoria.

à legalização alimenta retroativamente o uso indiscriminado do recurso à legalização, conformando um claro círculo vicioso. Além disso, nos casos “ilegalizáveis”, como o poder de polícia não se exerce, o processo fica parado e permanece nos órgãos de licenciamento e fiscalização sem qualquer solução. Isso é o que explica o alto percentual de processos com elevado tempo de tramitação identificado na pesquisa.

A desagregação da atuação do controle urbanístico, acima descrita, revela-se ainda maior do ponto de vista institucional. Desse ponto de vista, dois elementos são apontados: por um lado, a inadequação do quadro técnico dedicado ao controle urbanístico para o atendimento às demandas atuais – equipes reduzidas, ausência de programas de formação e capacitação para o desenvolvimento das atividades e precariedade de infra-estrutura, como computadores, *softwares*, mapas digitalizados, etc. Como observação complementar, verificou-se também que o trabalho das equipes é desenvolvido de forma individualizada, sem reuniões de planejamento e avaliação, e com hierarquias rígidas, o que não corresponde às técnicas mais modernas de gerenciamento.

Por outro lado, verifica-se uma enorme fragmentação institucional, levando a que tanto dentro da Secretaria de Urbanismo quanto na relação com outras secretarias, haja orientações diferenciadas e desconhecimento recíproco de decisões, ações e programas. Nesse aspecto, vale ressaltar que é possível obter a regularização fiscal de um imóvel (incluindo inscrição no cadastro imobiliário e pagamento do IPTU ou obtenção de alvará provisório de funcionamento) sem a regularidade urbanística, assim como é possível regularizar uma propriedade no Registro Geral de Imóveis sem a regularidade urbanística. Foram também apontadas divergências de orientação e desconhecimento de ações entre as Secretarias de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente e a Procuradoria Geral do Município.

Como conclusão deste item, verifica-se a ocorrência de problemas de organização administrativa e institucional, bem como de complexidade, obsolescência e não transparência da normativa urbanística. No entanto, em vez de explicarmos a irregularidade pela questão institucional, cabe perguntar quais os mecanismos que deslegitimaram em tal escala toda a atuação da burocracia dedicada ao controle urbanístico em uma prefeitura como a da cidade do Rio, principalmente se levamos em conta, como mostram os

estudos históricos, que essa burocracia se institucionaliza na década de 1930, tendo consolidado, ao longo de 70 anos de prática, uma capacidade técnica apreciável, o que se revela, por exemplo, na atuação do Instituto Pereira Passos, dedicado à sistematização e à divulgação de informações sobre a cidade. Essa é a pergunta que tentaremos responder nos próximos itens.

A cidade fordista e o urbanismo

A historiografia recente do urbanismo tem mostrado como o surgimento da disciplina se dá, tanto na Europa como nos Estados Unidos, de forma articulada a um outro conjunto de iniciativas de intervenção sobre a sociedade, denominadas Reforma Social. Essas iniciativas, que têm início no final do século XIX, alcançam plena vigência com a reconstrução maciça do Estado, que se opera a partir do final da Segunda Guerra Mundial, inspirada nos ideais keynesianos e nos princípios do Estado do Bem-Estar ou Estado Protetor. O novo papel do Estado tinha, do ponto de vista da economia, a tarefa de intervir sobre os mercados, garantindo a estabilidade econômica, evitando as crises sistêmicas e ampliando as condições do processo de acumulação. Já do ponto de vista social, além de se colocar como o fiador do novo pacto social que garante os contratos coletivos de trabalho, o Estado passa a investir pesadamente na provisão de um conjunto de infra-estruturas e serviços destinados a garantir a sobrevivência dos trabalhadores a partir de um “mínimo social”. Esse mínimo implicava um pacote de direitos sociais considerados condição básica de cidadania, e incluía educação, saúde, saneamento, previdência, seguro-desemprego, habitação, entre outros.

A contraparte econômica da reorganização do Estado é o novo padrão de acumulação estabelecido no pós-guerra, baseado na reestruturação tecnológica, na produção de massa, na reorganização do sistema monetário e no pacto social sintetizado nos contratos coletivos de trabalho e nos ganhos salariais obtidos pelos trabalhadores. O novo modelo de desenvolvimento estabeleceu um círculo virtuoso de acumulação que, expandindo-se para os mercados periféricos e ampliando seus mercados internos, garantiu 30 anos de prosperidade, apenas interrompidos na década de 1970.

O processo de urbanização, que, na Europa e nos Estados Unidos, já tinha atingido seu auge nas primeiras décadas do século XX, é um importante suporte desse processo. Garantindo a aglomeração industrial e condições de acumulação, permitindo a concentração de mão-de-obra qualificada e abundante e, ainda, criando as bases físicas e sociais das novas práticas de consumo que irão permitir o escoamento dos novos produtos (automóveis e eletrodomésticos), a cidade fordista é não apenas cenário desse processo, mas também influencia e organiza as suas possibilidades de realização e expansão.

No entanto, para que a cidade fordista pudesse cumprir esse importante papel, sem apresentar os problemas trágicos que caracterizaram a urbanização das primeiras etapas da industrialização, seu desenvolvimento não poderia ser deixado ao arbítrio do mercado. A intervenção pública sobre o desenvolvimento das cidades terá dois eixos básicos. Em primeiro lugar, através da intervenção direta, provendo infra-estrutura (sistema viário, saneamento, energia, transportes), serviços (equipamentos de saúde, educação, segurança, etc.) e, ainda, atuando na produção de moradias populares. Em segundo lugar, através da regulação da atividade privada e da produção do ambiente construído aliada à criação de sistemas de financiamento específicos e de iniciativas de ampliação da oferta fundiária, visando à ampliação, à qualificação e ao barateamento do mercado de moradias.

A legislação urbanística aparece, então, como um dos elementos desse pacote de intervenções que serviu de importante suporte ao processo de acumulação e reestruturação do Estado. A regulação da produção privada do ambiente construído, aliada ao investimento em infra-estruturas, permitiu uma verdadeira reconstrução das cidades dos países desenvolvidos, baseada em um planejamento racional da distribuição da população e das atividades no espaço, adequando-os aos condicionantes ambientais e às possibilidades de acesso aos mercados de trabalho. Promove-se, assim, uma transformação urbana que amplia, em dimensão exponencial, a produtividade das economias urbanas.

Do ponto de vista dos “mínimos sociais”, a legislação urbanística vai estabelecer um conjunto de padrões que possam garantir salubridade e segurança, principalmente nos bairros operários. Trata-se de um amplo projeto de reforma social, com implicações no disciplinamento da classe trabalhadora, adaptando-a às novas

necessidades da produção fordista e que foi o suporte físico e social da contrapartida estatal ao processo de assalariamento global que passa a marcar as sociedades capitalistas avançadas. É em torno da moradia operária e dos bairros operários, assim como das fábricas, que se constituem as principais intervenções que garantem um padrão mínimo de qualidade de vida, considerado como direito básico de cidadania e contrapartida do assalariamento.

Os instrumentos básicos do controle urbanístico são o zoneamento, controlando as distribuição dos usos e atividades, os parâmetros de ocupação do solo (índices de aproveitamento, afastamentos, taxas de ocupação, etc.), a regulamentação do parcelamento do solo (instituinto lotes mínimos, taxas de áreas verdes, etc.) e o controle sobre as edificações visando à estabilidade e à salubridade. Esse conjunto de instrumentos é usualmente articulado e tem como fundamento o zoneamento. A experiência histórica do zoneamento tinha, desde o século XIX, consagrado um modelo que buscava “racionalizar” a distribuição espacial das hierarquias sociais, criando zonas segregadas segundo as classes. Em contrapartida, o modelo desenvolvido no âmbito do urbanismo modernista apresentava-se como um padrão de racionalização de funções, sem discriminação de categorias sociais, estabelecendo um modelo de cidade baseada numa utopia igualitária, como se desprende da análise dos projetos de Cerdà, para Barcelona, e nas propostas de Le Corbusier, sistematizadas na Carta de Atenas, bem como, no caso brasileiro, nas propostas de Lúcio Costa para as superquadras de Brasília. Nas experiências concretas da legislação urbanística, verifica-se a convivência dessas duas abordagens do zoneamento, já que a segregação espacial responde a uma necessidade de “distinção” das elites e de obtenção de sobrelucros extraordinários pelos sistemas de produção do ambiente construído.

Como conclusão, pode-se afirmar que a legislação urbanística configura-se como um item de um pacote de direitos sociais/políticas públicas e como um elemento central do processo de reestruturação do espaço para garantir o processo de acumulação. Do ponto de vista dos direitos sociais, a legislação tem como contexto um processo de assalariamento integral (a chamada sociedade salarial, conforme Castel, 1998) e um novo papel do Estado na provisão de um “salário indireto”, como contrapartida de um novo modo de dominação e disciplinamento da classe trabalhadora. Ao exercer o seu papel, a legislação tem como consequência uma re-

estruturação do sistema de produção privada do ambiente construído, ancorada, entre outros elementos, num sistema estatal ou para-estatal de financiamento para o setor habitacional.

A cidade e a acumulação capitalista no Brasil

A experiência brasileira do urbanismo se constitui a partir da década de 1920, consolidando-se a partir dos anos 30, como mostram os estudos recentes (Ribeiro e Pechman, 1996), tendo como referência as idéias e as experiências internacionais, divulgadas através dos Congressos de Urbanismo e das publicações especializadas. Considerando-se as tendências de crescimento apresentadas pelas grandes cidades brasileiras desde o final do século XIX, parecia bastante razoável, aos adeptos das novas teorias, a “importação” das idéias então em voga. No entanto, nosso processo de urbanização configurava-se, diferentemente dos processos europeu e norte-americano, sem ser gerado por – e ser suporte espacial de – um processo global e ampliado de industrialização. Sendo a economia fundada na agricultura de exportação, cabia às cidades um papel fundamental ao processo de organização econômica, a saber, a intermediação comercial e financeira, como mecanismo de centralização e redistribuição dos fluxos de mercadorias e capitais (Cardoso, 1972). Além disso, as cidades, como herança do período colonial, tinham também a função de organização dos processos de exploração, configurando-se como centros políticos importantes.

É esse papel da urbanização que explica as elevadas taxas de crescimento que geram nossos primeiros “problemas urbanos”, já na virada do século: cortiços, epidemias, greves e revoltas de trabalhadores, etc. Menos importante foi o papel das cidades como centro de organização de um mercado interno, que, de resto, permanecerá pouco significativo pelo menos até os anos 1960, e, menos ainda, como viabilizador da industrialização capitalista, que só iria se desenvolver mais fortemente a partir dos anos 1950, com o início do processo desenvolvimentista. No âmbito desse processo de industrialização restringida, a cidade brasileira configura-se como uma aglomeração de recursos e de mão-de-obra que apenas parcialmente são parte do processo de modernização capitalista em curso. É particularmente relevante para o nosso argumento que a força de trabalho não se constitua em um regime de assalariamento

pleno, como nos países centrais, com grandes diferenças inter-regionais e intra-urbanas. Considerando que a população trabalhadora assalariada sempre conviveu com uma massa de trabalhadores “informais” ou “marginais”, pode-se afirmar que, mesmo quando o processo de industrialização se desenvolveu, já nos anos 60 e 70, não foi constituída aqui uma “relação salarial” plena, como ocorreu no caso dos países centrais. Essa “relação salarial restrita” implicou perdas relativas de direitos para os assalariados e, além disso, a existência de não-direitos ou quase-direitos para os trabalhadores excluídos do mercado formal.²

A industrialização restringida implicou também um papel diferenciado para o Estado. A promoção do desenvolvimento econômico, desde os anos 50, passou a ser encarada como tarefa primordial do poder público, implicando investimentos extensos nas infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento econômico e também o investimento direto em atividades produtivas consideradas estratégicas para o desenvolvimento capitalista. O esforço de financiamento do desenvolvimento econômico trouxe, como consequência, limites ao investimento social, com fortes repercussões sobre o desenvolvimento das cidades, principalmente no que diz respeito ao apoio à produção privada do ambiente construído.

O não assalariamento integral e os quase-direitos sociais da massa trabalhadora implicaram a existência de mínimos sociais não universais, que eram providos pelo poder público a uma parcela restrita da população. Do ponto de vista urbano, essa situação se agrava com o fato de que os investimentos em infra-estrutura, restringidos, passam a ser disputados entre os grupos sociais, que passam a pressionar o poder público para conseguir os investimentos para suas áreas de interesse. Como o acesso aos investimentos públicos nas cidades é mediado pela produção privada do ambiente construído, particularmente pelo mercado de terras e imobiliário, os interesses econômicos passam a orientar sua atuação pela captura desses investimentos como forma de realização de lucros extraordinários, garantindo assim o acesso das elites e camadas mais favorecidas à “cidade urbanizada”. Como o Estado não atua também na criação de sistemas de financiamento habita-

2 Mas não excluídos da economia, como mostra o estudo seminal de Chico de Oliveira.

cional, a realização dos lucros imobiliários se dá principalmente pela realização de ganhos fundiários fundados no processo de diferenciação urbana, entre áreas servidas e áreas não servidas por infra-estrutura e serviços (Ribeiro, 1997).

É esse conjunto de características que vai definir os dilemas e as ambigüidades da legislação urbanística entre nós, diferenciando-a radicalmente de suas congêneres nos países centrais. Com um Estado Protetor limitado, estabelecendo mínimos sociais não-universais e sem capacidade de apoiar o processo de modernização da produção privada do ambiente construído, a legislação não consegue fazer valer os seus padrões mínimos de forma universal e não conseguindo impor o “império da lei” (*rule of law*) de forma universal e homogênea.

Conclusões

A principal consequência dos processos acima apontados é a constituição de duas ordens urbanas, que marcam nosso processo de urbanização: a cidade formal, das elites e das camadas médias, cidade “urbanizada” onde opera o setor imobiliário formal ou as formas capitalistas de produção da moradia; e a cidade informal, ilegal, irregular, das camadas populares, cidade “desurbanizada”, onde operam os mecanismos informais de acesso à terra (não necessariamente não mercantis) ou as formas não capitalistas de produção da moradia. A oposição entre essas duas cidades (ou essa cidade partida) acentua-se pela permanência de um padrão de urbanização com baixos níveis de investimento público e com alto grau de disputa entre os grupos sociais pelo acesso a esses recursos escassos, sejam recursos de ordem material, sejam recursos de ordem simbólica, permitindo, além da diferenciação das condições de vida, a reafirmação da “distinção social” das elites.

No entanto, essa divisão não deve ser levada ao extremo, já que as duas cidades interagem e se mantêm mutuamente, já que são os trabalhadores da cidade informal que produzem e reproduzem a cidade formal e que os mecanismos econômicos e sociais são muito mais integrados do que à primeira vista, como já mostraram os estudos de Francisco de Oliveira.

Outro ponto relevante diz respeito ao papel da irregularidade na reprodução do sistema político: dada a incapacidade sistêmica

de se garantirem mínimos sociais universais, a “solução” adotada foi a tolerância à transgressão, permitindo que os mecanismos informais ou ilegais, embora precários, garantissem o atendimento, em algum nível, das necessidades da população, sem a necessidade de investimentos públicos de vulto. Essa tolerância reflete a incapacidade de se respeitarem os padrões mínimos de habitabilidade instituídos para as populações pobres, já que isso implicaria associá-las a um conjunto de investimentos públicos que drenariam recursos objeto de outras prioridades. Nesse sentido, a irregularidade, mais que um problema, foi uma solução que permitiu a progressão do processo de acumulação, sem contrapartidas sociais do poder público e sem gerar tensões sociais insuportáveis. O custo pago foi o da perda da universalidade do império da lei, instituindo-se práticas de tolerância e mesmo de aproveitamento político da situação, já que o sistema clientelista se alimenta – e retroalimenta – da possibilidade de transgressão legítima. Como contrapartida, enfraquecem-se todos os mecanismos de instituição de processos administrativos pautados no universalismo de procedimentos, reduzindo-se enormemente a capacidade das administrações em fazer cumprir a lei. Situado na ponta desse processo complexo, o técnico que ocupa posições de controle urbanístico, deslegitimado continuamente pela incapacidade estrutural de se fazer cumprir a lei, sob pena de desestruturação do complexo sistema de ajustes construído historicamente e em confronto direto com a população, tende a desenvolver uma visão esquizofrênica de sua atividade, ora colocando-se como guardião inflexível da lei e dos procedimentos, ora admitindo toda e qualquer flexibilização da norma.

Como consequência, pode-se afirmar que, dada a realidade brasileira ainda em vigor, é impossível pensar em uma legislação totalmente adequada aos padrões sociais, econômicos ou culturais de nossa população, assim como é impossível pensar que a flexibilização venha a “incentivar” a oferta privada capitalista. Além disso, do ponto de vista ético, cabe refletir até que ponto a flexibilização pode abolir completamente a existência de mínimos universais como padrão mínimo de cidadania. Acossado pelos desafios da globalização financeira, pela reestruturação produtiva que deixa uma quantidade significativa de trabalhadores à margem do emprego e pela necessidade de resgate de uma dívida social histórica, cabe ao novo governo que se inicia a tarefa hercúlea de

construir pactos sociais que permitam a reconstrução dos direitos sociais, independentemente da sociedade salarial, que não se constituirá, permitindo maior legitimidade à prática de um urbanismo renovado, adequado à nossa realidade, mas que possa, ao regular a produção privada do ambiente construído, estabelecer padrões de qualidade de vida compatíveis com a dignidade e a ética.

Referências

- AGRAR – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2002). *Caracterização da irregularidade urbanística, edificação e fundiária: subsídios para a regularização na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa.
- BANCO MUNDIAL (1993). *Housing: enabling markets to work*. Washington, Banco Mundial.
- CARDOSO, A. L. (1996). “O urbanismo de Lucio Costa: uma contribuição brasileira ao concerto das nações”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARDOSO, F. H. (1972). *O modelo político brasileiro*. São Paulo, Difel.
- CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro, Vozes.
- CERDÁ, I. (1979). *La théorie generale de l'urbanisation*. Paris, Seuil.
- CIAM (1957). *El urbanismo de los CIAM. La Carta de Atenas*. Buenos Aires, Editorial Contémpera.
- COMPANS, R. (2002). 9218: um bom negócio? Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo. *Cadernos de Urbanismo*, ano 3, n. 4, p. 38.
- DE SOTO, H. (2000). *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima, El Comercio.
- FERNANDES, E. (2001). “Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução”. In: FERNANDES, E. (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte, Del Rey.

- GAUDIN, J.-P. (1985). *L'avenir en plan: technique et politique dans la prévision urbaine – 1900-1930*. Paris, Champ-Vallon.
- _____. (1987). Les premiers urbanistes et l'art urbain, Savoirs et savoirs-faire dans l'urbanisme en France au début du siècle. Paris, Ecole d'Architecture Paris Villemin. *Extenso, Recherches à l'Ecole d'Architecture Paris Villemin*, n. 11, pp. 7-20, out.
- LE CORBUSIER (1971a). *La ciudad del futuro*. Buenos Aires, Ediciones Infinito.
- _____. (1971b). *Planejamento urbano*. São Paulo, Perspectiva.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.
- OLIVEIRA, F. (1972). Economia brasileira: a crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, n. 2. São Paulo, Cebrap.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1997). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. e CARDOSO, A. L. (1996). "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". In: RIBEIRO, L. C. de Q. e PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. e PECHMAN, R. (1996). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Estúdio Nobel/Fapesp.
- _____. (1997). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo, Pólis. *Publicações Pólis*, n. 29.
- _____. (2000). Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. Campinas, PUC. *Óculum Ensaio*, v. 1, n. 1, pp.5-12.
- SANTOS, W. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SILVA, L. H. P. da (1995). *Engenheiros, arquitetos e urbanistas: a história da elite burocrática na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- TOPALOV, C. (1987). Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle. Paris. *Les Temps Modernes*, n. 496-497.

- TOPALOV, C. (1988a). *De la question sociale aux problemes urbaines: réformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au début du XX^{ème} siècle*. In: REESTRUTURAÇÃO URBANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS. Rio de Janeiro, International Sociological Association (mimeo).
- _____. (1988b). *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux États Unis – 1900/1940*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.

Recebido em 12/6/2003

Aprovado em 25/7/2003