

Regularização de assentamentos urbanos e sustentabilidade

Manoel Teixeira Azevedo Jr.

Resumo

O presente artigo discute os programas de regularização de assentamentos informais ou de loteamentos irregulares do ponto de vista da sustentabilidade urbana, compreendida em sentido amplo, não só o da concepção do programa para cada assentamento em particular, mas, principalmente, o da relação desses programas com a lógica de produção do espaço da cidade como um todo, em especial de suas periferias. Para tal, aborda as possibilidades dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade para a reversão da permanente reprodução da precariedade das periferias e para a universalização do direito à cidade.

Palavras-chave: regularização urbana; assentamentos informais; sustentabilidade urbana; Estatuto da Cidade; direito à cidade.

Abstract

The present paper discusses the programs of regularization of informal settlements or irregular allotments from the point of view of urban sustainability, understood in a broad sense, not only the conception of the program for each settlement in particular, but, principally, the relationship of these programs to the logic of production of the city space as a whole, especially its peripheries. The paper approaches the possibilities of the urban policy instruments of the City Statute for the reversion of the constant reproduction of precarious peripheries and for the universalization of the right to the city.

Keywords: urban regularization; informal settlements; urban sustainability; City Statute; right to the city.

Introdução

A idéia de sustentabilidade, associada ao meio urbano, vem sendo largamente utilizada tornando-se, em muitos casos, uma espécie de jargão, que legitima qualquer projeto e lhe amplia o alcance urbano, dando-lhe, supostamente, permanência e continuidade para além do momento e das circunstâncias de sua produção. Ligado à questão da regularização de assentamentos urbanos, o termo deveria abranger duas escalas interrelacionadas: a do assentamento em si e a da cidade, compreendendo esta tanto os impactos das ações de regularização sobre o entorno imediato como suas vinculações com as políticas urbanas mais gerais, relativas à cidade como um todo, notadamente as de produção de moradias, expansão urbana e regulação do mercado de terras e ocupação dos vazios urbanos. As iniciativas recentes, em grande medida apoiadas por programa específico do governo federal, através do Ministério das Cidades, têm se prendido basicamente ao primeiro aspecto, deixando o segundo a cargo dos planos diretores municipais, espaço mais adequado, a princípio, para sua abordagem.

Embora não seja possível no momento uma avaliação consistente, a nível nacional ou regional, da aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, inseridos de formas variadas na última “safra” de planos diretores, a maioria terminados em 2006, a partir de prazo fixado pelo próprio Estatuto (Art. 50), é possível, por leitura preliminar de planos diretores de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais, perceber uma certa timidez na aplicação e articulação dos

instrumentos de política urbana no sentido de alterar a ordem excludente característica dos processos brasileiros de urbanização. Desse modo, as ações de reurbanização e regularização fundiária, por mais que articuladas em programas municipais bem estruturados e que têm, nos melhores casos, buscado incluir a dimensão social, tentando abrir perspectivas de superação da pobreza, acabam sendo marcadas pelo caráter emergencial de melhoria de situações críticas, as quais tendem a permanentemente recriar-se, sem que a estruturação das cidades se altere, em especial no aspecto de sua profunda diferenciação socioespacial.

Neste artigo, buscamos discutir as possibilidades de interferir nesse processo, de modo a melhor articular as ações pontuais de regularização fundiária com políticas que redirecionem, em alguma medida, a lógica de produção e de expansão do tecido urbano das cidades brasileiras, a partir da utilização dos instrumentos de reforma urbana colocados à disposição das administrações locais pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Ou seja, tenta-se refletir sobre o potencial desses instrumentos para a efetivação de um princípio de sustentabilidade ao nível da cidade ou do aglomerado urbano como um todo.

Trabalha-se, assim, com a clássica ideia de desenvolvimento sustentável, no qual a resolução de nossas demandas atuais não compromete as das futuras gerações, o que implica, no caso da expansão informal dos tecidos urbanos, atuar sobre as causas desse processo e sobre os mecanismos da produção do espaço urbano periférico, entendido este, não de um ponto de vista da localização em relação aos espaços centrais, mas no sentido dos territórios de exclusão,

de pobreza e miséria que as cidades brasileiras estão constantemente a recriar. No entanto, essa atuação deve articular-se com o resgate da enorme dívida social representada pela precariedade dos assentamentos e das condições de vida de boa parte da população brasileira. A sustentabilidade supõe, assim, em primeiro lugar, a reversão dos níveis de desigualdade de renda e de acesso a bens e serviços, o que supera largamente o campo das ações de melhoria urbanística e de moradia, embora as inclua. Representa também, uma perspectiva de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, na medida em que tende a, progressivamente, diminuir as demandas de ações curativas de reurbanização, liberando recursos para áreas de atuação mais permanente do Poder Público, como as de educação, saúde, transportes, entre outras. Significa a perspectiva de que os programas de reurbanização alcancem seus objetivos de mudança social, não de forma pontual e fragmentária, mas de forma ampliada no território e no tempo, ou seja, de forma sustentável, tornando-se residuais no longo prazo, em uma visão que hoje se afigura quase quimérica.

Para se ter uma ideia da dimensão do problema, estima-se que na América Latina, onde cerca de 75% da população vive em áreas urbanas, 25% dessa população está em assentamentos informais (Fernandes, 2006). No Brasil, a população moradora de favelas nas principais metrópoles se situa, em geral, acima de 20% do total, chegando, nos casos de Recife, Salvador e Fortaleza a, respectivamente, 46%, 30% e 31% (Maricato, 2001). Isso sem contar a enorme população vivendo em parcelamentos periféricos irregulares e de precária urbanização.

Reforma urbana e ação institucional

Em um quadro como este, colocar a perspectiva da sustentabilidade urbana implica retomar o tema da reforma urbana, origem do Estatuto da Cidade, e o alcance dos instrumentos legais que hoje estão disponíveis para encaminhá-la, já que se trata, muito mais, de implantar um processo do que operar uma mudança brusca. Trata-se de instaurar, de forma negociada, um redirecionamento das práticas de produção do espaço urbano, revertendo suas implicações sociais perversas e excludentes.

O tema da reforma urbana, seu debate no ambiente técnico e político e as lutas e reivindicações a ela vinculados, nascem, ainda na década de 60, como desdobramento, no âmbito das cidades, das lutas pela reforma agrária e, portanto, muito marcados pelas questões fundamentais do acesso à terra e à moradia nas cidades. A reforma urbana é impulsionada, assim, pela necessidade de se repensar a propriedade privada da terra nas cidades e a lógica de produção do espaço urbano, que excluía, e ainda exclui, as parcelas mais pobres da população do acesso ao mercado imobiliário formal, empurrando-as para as favelas ou para o mercado dos parcelamentos periféricos irregulares.

Tendo como passo inicial o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, em 1963, as demandas de reforma urbana ganham ressonância dentro do próprio regime militar que, reconhecendo o caráter danoso da retenção especulativa de terras para a própria produção capitalista do espaço urbano, inicia, em 1977, no âmbito da Comissão Nacional

de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e, posteriormente, no Conselho Nacional de Política Urbana (CNDU), discussões para a criação de uma Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, a qual é encaminhada ao Congresso apenas em 1983 (Projeto de Lei 775/83).

Como parte do processo de redemocratização do país e concomitante revigoração das organizações da sociedade civil, é constituído o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que terá papel fundamental durante a elaboração da nova constituição, através da apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, com mais de 130 mil assinaturas, que repercutirá no avanço significativo da Constituição no campo da Política Urbana. Esse avanço se dá, especialmente, pela explicitação da necessidade de a propriedade privada cumprir uma função social, a ser definida pelos planos diretores municipais, e pela instituição de instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis e de reconhecimento do direito de propriedade e de permanência em seus locais de moradia aos ocupantes de áreas urbanas (usucapião urbana).

Visando regulamentar os dispositivos do texto constitucional, o senador Pompeu de Souza apresenta projeto de lei substitutivo ao PL 775/83, denominando-o Estatuto da Cidade, o qual é aprovado em 1990 no Senado (PL 181/90). Após 11 anos de trâmite no Congresso e muitas alterações, o projeto ganha sua aprovação final e é sancionado pelo Presidente da República em julho de 2001, gerando o primeiro marco legal para uma nova política de gestão das cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01.

Em que pese a enorme importância do Estatuto da Cidade, ele por si não realiza a reforma urbana. Coloca uma gama de instrumentos legais à disposição dos municípios, cabendo a estes, através do Poder Público e da participação do conjunto da sociedade organizada, usarem de forma combinada esses instrumentos, como alavancas para a construção de um novo padrão democrático e igualitário de cidade. Tal padrão decorre, evidentemente, também de uma nova postura de garantia de direitos sociais (à educação, à saúde, ao trabalho, etc.) e de ações que priorizem a efetivação de tais direitos.

Como forma de implementação do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades desenvolve, a partir de sua criação, em 2003, ações de divulgação do mesmo junto aos municípios, priorizando a elaboração dos planos diretores participativos. Esse instrumento, muito difundido, embora com pouca eficácia, durante a administração tecnocrática do regime militar, ganha novo alento a partir da importância que lhe confere o texto constitucional para a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade. A grande novidade nessa nova fornada de planos diretores é, sem dúvida, além da possibilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a obrigação de participação da sociedade em sua formulação, o que enfatiza sua dimensão política, como uma espécie de pacto social em torno de um projeto de cidade, ampliando a familiaridade com as questões técnicas da gestão urbana, tirando desta o aspecto de algo acessível apenas a especialistas, e permitindo o acompanhamento da implementação dos planos.

O apoio à elaboração de planos diretores participativos, prioridade do Ministério das Cidades no período de 2003 a 2006, inscreve-se em uma linha de “ação preventiva” do Ministério, traduzida no Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, buscando “evitar a formação de novos assentamentos precários no país; a formação de ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental; e apropriações indevidas dos investimentos coletivos” (Rolnik et al., 2007, p. 9). A esta se soma uma linha de “ação curativa”, traduzida no Programa Papel Passado (Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável) e no Programa de Gerenciamento e Remoção de Riscos.

Do ponto de vista da sustentabilidade urbana, as ações curativas reconhecem as situações de irregularidade existentes e procuram equacioná-las segundo um novo patamar de qualidade urbanística, enquanto as ações preventivas procuram introduzir uma nova lógica de produção do espaço urbano, de modo a inibir a reprodução constante das situações de irregularidade e precariedade urbanas, as quais demandam novas ações curativas e fazem com que o Poder Público esteja sempre correndo atrás da mitigação de situações criadas por processos sobre os quais não é capaz de interferir.

O Programa Papel Passado assume a questão da sustentabilidade a partir de duas preocupações fundamentais: a primeira, a de não pensar a regularização apenas na dimensão legal, a da garantia da obtenção do título de propriedade, mas também na dimensão urbanística, ou seja, incluindo intervenções de reurbanização, atendimento às exigências urbanísticas das leis de parcelamento do solo, remoção de ocupações em

áreas de risco, reassentamento de famílias, resolução de situações de ocupação de áreas de proteção ambiental, etc. Dessa forma, a regularização é pensada de maneira ampla, correspondendo a uma requalificação urbana que busca promover a integração socioespacial dos assentamentos à cidade. A segunda preocupação que fundamenta a utilização do princípio de sustentabilidade é o envolvimento da comunidade interessada, tornando-a partícipe das decisões urbanísticas, consciente dos problemas específicos de irregularidade e dos instrumentos legais mais adequados para enfrentá-los e responsável, junto com o Poder Público, pelo acompanhamento da dinâmica de ocupação da área após o processo de regularização fundiária, de modo a evitar que situações de ocupação irregular se recriem e de modo a estabelecer um novo padrão de relação da população com os recursos ambientais, em especial os cursos d’água, as nascentes, as áreas de proteção da flora ou da fauna e as áreas com risco para a ocupação. Reforçam-se assim, os vínculos da população com seu ambiente de vida, fazendo-a efetivamente, não apenas dona de sua propriedade particular, mas também daquilo que diz respeito ao espaço coletivo, ao bairro e aos interesses da comunidade. Amplia-se a autoestima dos moradores, com repercussões no cuidado com a moradia e o bairro e no reforço dos laços com sua comunidade.

Sustentabilidade e direito à cidade

A sustentabilidade urbana, no entanto, não pode ser entendida apenas no nível de cada

assentamento em particular, mas as ações nestes devem estar inseridas em uma política urbana que diz respeito ao conjunto da cidade e, no caso dos grandes aglomerados urbanos, ao contexto regional e metropolitano em que as cidades ou os municípios se encontram. Por um lado, cada assentamento objeto de regularização interage com um contexto imediato que é impactado, em maior ou menor medida, pelas ações que se dão nele. Por outro lado, suas especificidades são parte de um processo amplo de produção do espaço periférico, marcado pela informalidade no acesso ao solo urbano e à moradia. As principais causas desse processo

[...] vão desde fatores globais e fatores macroeconômicos até variáveis locais, mas cinco causas principais merecem atenção especial, quais sejam: a falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos; a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres; a longa tradição de manipulação política dos moradores de assentamentos informais mediante práticas renovadas de clientelismo político; os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia e nem a capacidade de ação das administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística; e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais que ainda prevalecem na maioria dos países em desenvolvimento e em transição. (Fernandes, 2006, p. 50)

A regularização fundiária é parte fundamental do direito social de moradia, mas suas implicações e repercussões na reestruturação do espaço urbano devem percebê-la na perspectiva da promoção de um direito mais amplo: o direito à cidade. Nesse sentido, os programas de regularização de assentamentos urbanos devem fazer parte de uma estratégia de política urbana que inclui, entre outras, as ações sobre a estrutura fundiária, a ocupação de vazios, a produção de moradias de interesse social e a distribuição dos equipamentos públicos, disseminando-os no espaço da cidade, com prioridade para sua implantação nas áreas periféricas. Essa estratégia deve estar intimamente articulada com outras políticas públicas, notadamente as de transporte e mobilidade urbana, de educação e geração de renda, de qualificação e universalização dos serviços de saúde, entre outras. Embora todas essas políticas devam ser concebidas em termos da cidade ou da metrópole como um todo, suas propostas específicas já devem ser incorporadas nos diversos programas de regularização, sendo que algumas já deveriam, necessariamente, fazer parte deles, caso das ações de capacitação profissional da população e geração de renda e das de implantação de equipamentos comunitários, respeitadas as características e demandas particulares de cada assentamento e suas relações com o entorno. Isso inscreveria mais efetivamente os programas de regularização enquanto ações curativas de resgate de direitos sociais, em uma política ampla de sustentabilidade urbana.

Evidentemente, deve-se considerar também a amplitude das ações de regularização. Se elas se constituem em efetivos programas de reurbanização que, além de

garantir a infraestrutura básica, requalifiquem os espaços públicos, na perspectiva de uma maior homogeneidade nos padrões de urbanização, superando as enormes disparidades imperantes nas cidades brasileiras, elas têm condições de serem efetivas propulsoras do direito à cidade. Nesse caso, as ações específicas em cada assentamento deveriam fazer parte de estratégia geral de reurbanização das áreas periféricas, de modo a evitar disparidades urbanísticas que tendem a reforçar processos pontuais de valorização imobiliária, geradores de expulsão progressiva das populações beneficiadas, o que comprometeria os objetivos pretendidos de melhoria da qualidade de vida dessas populações. Tal estratégia ampla de reurbanização demanda um volume de recursos que implica, tanto um forte compromisso da sociedade, em especial dos setores mais ricos, com a diminuição das disparidades urbanísticas no interior das cidades, como a introdução de novas fontes de financiamento, para as quais os instrumentos de política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade podem ser de grande valia, como discutiremos mais adiante.

Se os projetos de regularização se restringem, como tem sido bastante usual, à infraestrutura básica, a poucas obras prioritárias de articulação viária e a sanar situações emergenciais de inadequação de ocupação, seu impacto sobre o entorno será, evidentemente, limitado, como limitada será sua capacidade de alterar o quadro de diferenciação socioespacial da cidade. De certa forma, se estará sacramentando uma urbanização de segunda categoria, um padrão empobrecido de urbanização para os mais pobres, a quem se oferecem pequenas benesses, no mais das vezes pontuais

e sem atingir sequer o conjunto das áreas por eles ocupadas.

Isso não deslegitima as ações que vêm sendo efetuadas e todo o esforço de diversas administrações municipais apenas tenta perceber os limites de tais ações e sua pouca eficácia em uma avaliação de sustentabilidade urbana e de encaminhamento da garantia do direito à cidade. Reconhece-se, no entanto, a magnitude das situações de precariedade urbana e o acúmulo de problemas de toda ordem, contrapostos a uma grande limitação de recursos e à baixa prioridade da sociedade para a resolução dessas questões, o que só alimenta a desesperança nas possibilidades de alteração desse quadro.

As opções para o enfrentamento das disparidades socioespaciais se colocam para o jogo das forças políticas da sociedade brasileira. Os planos diretores e o conjunto do sistema de participação social na gestão dos municípios são, sem dúvida, espaços fundamentais para a definição dessas prioridades e do modelo de cidade que se pretende, mas essas questões estão permanentemente se recolocando, a partir da própria dinâmica social e política, na lenta e necessariamente conflituosa construção de cidades mais democráticas e igualitárias.

Percebe-se, assim, a clara dimensão política do direito à cidade, que inclui o direito à terra e à moradia, mas os amplifica, inserindo-os em um direito aos bens e serviços produzidos pela sociedade. Nesse caminho, é fundamental um patamar de urbanização a todos garantido, condição preliminar para um convívio social menos marcado pela violência e o estranhamento entre os grupos sociais. Direito à cidade é, assim, requisito básico para o exercício pleno da cidadania.

Instrumentos de política urbana

Dentro dessa perspectiva, duas vertentes articuladas deveriam nortear, no âmbito das políticas urbanas, a atuação do Poder Público: habitação e urbanização. O enorme déficit habitacional, aliado às condições precárias em que vive boa parte da população urbana e à sua exclusão do mercado imobiliário formal, exige um enorme esforço de produção de novas moradias e de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais. Isso implica, para além da capacitação e organização das administrações municipais, grande aporte de recursos financeiros, que demandam a previsão de novas fontes de financiamento, a priorização desses investimentos nos orçamentos municipais e a diminuição dos custos de acesso à terra, um dos gargalos de qualquer política de produção de moradias. Trata-se, portanto, de ações de caráter, não apenas técnico, mas eminentemente político, envolvendo a escolha de instrumentos, a amplitude de sua aplicação e a pactuação na distribuição de ônus e benefícios.

Na questão do acesso à terra, instrumento importante é previsto pela Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Cidade: a Usucapião Especial de Imóvel Urbano que, ao assegurar o direito de permanência e domínio para aqueles que ocupam há mais de cinco anos imóveis urbanos de até 250 m², sem contestação judicial e não sendo proprietários de outros imóveis, é fundamental para a regularização fundiária das favelas, no caso de áreas de propriedade privada. Sua utilização foi enormemente facilitada pela possibilidade de aplicação

coletiva, na forma de condomínio especial, resolvendo a grande dificuldade e quase inviabilidade de utilização do instrumento se os processos de usucapião tivessem, no caso das favelas, que ser feitos de forma individualizada.

O sucedâneo da usucapião, no caso de áreas de propriedade pública, é Concessão do Direito Real de Uso e, especialmente, uma forma específica desta instituída pela Medida Provisória n° 2.220/01, a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia. Esse instrumento garante a permanência nos locais de moradia àqueles que, até 30/6/2001, ocupavam por cinco anos contínuos, sem oposição, áreas públicas de até 250 m², sem serem proprietários de outro imóvel. A medida exclui desse direito uma série de áreas públicas (as de uso comum do povo, as de risco, as destinadas a projetos de urbanização, as de preservação ambiental, entre outras), prevendo, no entanto, que, nesses casos, o Poder Público deverá promover o reassentamento das famílias ocupantes. É importante ressaltar que, diferente da Concessão do Direito Real de Uso, que é uma “prerrogativa do Poder Público”, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, ao criar um “direito subjetivo” do ocupante, implica “obrigação do Poder Público” (Fernandes, Edésio em Rolnik, 2007). Esse instrumento havia sido vetado no Estatuto da Cidade por este não prever os casos de não aplicabilidade e não estabelecer a data limite para sua aplicação, sem a qual, supostamente, poderia ocorrer uma “corrida” de ocupação de áreas públicas.

Outro instrumento importante é a definição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) que, além de possibilitar a aplicação de parâmetros específicos de urbanização

no caso de assentamentos existentes e, nesse sentido, facilitar a implantação dos programas de regularização, poderia ser muito mais explorado pelos planos diretores na definição de áreas para futuros programas habitacionais, criando uma espécie de reserva de terrenos para tais programas, cujos valores tenderiam a se retrair em função do próprio zoneamento. Assim, além de possibilitar a formulação de uma política de médio e longo prazos para a produção de moradias, a definição das ZEIS, ao baratear os custos de acesso aos terrenos, poderia ser combinada, para a implantação dos programas habitacionais, com a utilização de instrumentos fiscais de incentivo à participação da iniciativa privada nesses empreendimentos ou de instrumentos de parceria com o setor privado, como o Convênio Urbanístico de Interesse Social. Neste, Poder Público e iniciativa privada se associam, entrando, um com o terreno, outro com obras, viabilizando programas habitacionais e permitindo, entre outras possibilidades, que o ressarcimento pelo uso de terrenos privados se dê através de parcelas urbanizadas dos mesmos, que permanecem com os proprietários originais, enquanto o restante é utilizado no programa de interesse social.

A definição como ZEIS das áreas onde se aplicarão a Usucapião ou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é importante como forma de inibir possíveis pressões do mercado imobiliário para venda das áreas regularizadas, na medida em que, como ZEIS, a destinação dos terrenos é a habitação de interesse social, com parâmetros mais restritivos de tamanho do lote e de ocupação do terreno, o que tende a diminuir sua atratividade para o mercado imobiliário (Alfonsin, Betânia em Rolnik, 2007).

No entanto, a regularização fundiária e a reurbanização de favelas e loteamentos precários, trabalhando no socorro às situações existentes, devem estar ligadas, como já apontado, a políticas que alterem o modo perverso de produção do espaço urbano, em especial nas grandes metrópoles. Essa produção tem se caracterizado pelo baixo padrão urbanístico e por uma ocupação extensiva e rarefeita das áreas periféricas, deixando grandes áreas vazias, encarecendo os custos *per capita* de implantação das infraestruturas urbanas e obrigando a população a percorrer enormes distâncias, o que é agravado pela, em geral, baixa qualidade dos serviços públicos de transporte. Além disso, os demais serviços urbanos (de educação, saúde, lazer, etc.) são também, em geral, marcados pela deficiência quantitativa e qualitativa. Com isso, aumenta a espoliação da população pobre, agregando à baixa remuneração do trabalho e consequentes restrições de consumo, uma deterioração da qualidade de vida que decorre da própria forma da cidade e da qualidade dos serviços e equipamentos urbanos.

Para enfrentar essa situação, além das fundamentais políticas de melhoria dos serviços de educação, saúde, lazer e transportes, é preciso, no âmbito das políticas fundiárias e de ocupação urbana, restringir os perímetros de expansão urbana, dimensionando-os em função, não das demandas de valorização especulativa e dos interesses de proprietários de terrenos, mas sim da real demanda de terras para urbanização, calculada para um horizonte de tempo relativamente curto (em torno de cinco anos) e periodicamente reavaliada. Nesses cálculos, deve-se considerar o estoque de áreas vazias e de construções desocupadas no interior das cidades,

em especial nas áreas centrais. Essa política de controle da expansão urbana deve estar associada a uma política agressiva que estimule e mesmo obrigue a colocação no mercado e a ocupação desses imóveis vazios, subutilizados ou sem utilização, ou seja, que imponha a eles o cumprimento de sua função social. Instrumentos para isso são os colocados na Constituição e regulamentados no Estatuto da Cidade: o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU progressivo e a Desapropriação com títulos da dívida pública, cuja utilização deve se dar de maneira sucessiva.

Com isso, estar-se-ia trabalhando na perspectiva de geração de uma cidade compacta, menos espraiada, com maior rentabilidade e economia na implantação e utilização das infraestruturas e equipamentos urbanos. Essa política de ocupação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados ou não utilizados e de controle da expansão territorial deveria estar articulada com as políticas de produção maciça de novas moradias ou lotes urbanizados de interesse social, valendo-se, para isso, dos mecanismos de definição de ZEIS e das parcerias entre Poder Público e iniciativa privada. Combinar-se-iam, assim, mecanismos de imposição do cumprimento da função social da propriedade, com mecanismos de viabilização de tal cumprimento.

É importante ressaltar que a produção de moradias em larga escala e a oferta de lotes com condições urbanísticas satisfatórias e localização adequada para a população mais pobre é fator fundamental para a prevenção e inibição do processo de desenvolvimento urbano informal (Fernandes, 2006).

A outra questão fundamental é a dos padrões de urbanização. Não há como

conciliar cidadania e democracia com as enormes disparidades nos padrões de urbanização que caracterizam as cidades brasileiras. Garantir uma equalização mínima desses padrões é não só fundamental para o direito à cidade, mas também instrumento para diminuir as enormes disparidades no valor das terras urbanas e, portanto, fator essencial para facilitar a produção de novas áreas urbanizadas. É essencial também para a perspectiva da sustentabilidade urbana, notadamente na sua dimensão social. Evidente que esse esforço de requalificação urbanística dos territórios periféricos da cidade, que inclui os programas de regularização de assentamentos informais, mas os ultrapassa, abrangendo o conjunto da precariedade urbanística das periferias, exige grandes recursos financeiros e uma das formas de obtê-los é a exploração mais adequada e socialmente direcionada dos instrumentos de justiça na produção do espaço urbano previstos no Estatuto da Cidade. O principal deles é a Concessão Onerosa do Direito de Construir, que taxa os empreendimentos com maior densidade construtiva, em decorrência do fato de que a permissão de tal adensamento decorre da presença de uma infraestrutura implantada pela coletividade. Por isso esta deve receber uma contrapartida por tal concessão. Esse instrumento, usado de maneira inteligente e inserido em uma política coerente de uso e ocupação do solo, pode gerar uma massa significativa de recursos que deveria alimentar fundos de urbanização ou fundos de habitação social, propiciando aporte de recursos para o grande esforço de produção de moradias e reurbanização de áreas periféricas que a perspectiva da universalização do direito à cidade impõe. Tal política

deveria ter como princípio onerar as áreas de maior interesse do mercado imobiliário, em geral destinadas à população mais rica, e ser aplicado diferenciadamente em outras áreas da cidade, através de redutores ou mesmo de isenções, dentro de uma estratégia, pensada para a cidade como um todo, de estímulos ou inibições ao adensamento populacional ou construtivo.

Infelizmente, por pressão dos interesses imobiliários e o argumento de que esse instrumento iria sobrecarregar o custo final das unidades construídas, a Concessão Onerosa do Direito de Construir tem sido muito pouco explorada nos planos diretores ou aplicada de modo extremamente tímido, com valores baixos de contrapartida, sem gerar os efeitos sociais que possibilitaria. O argumento do aumento do custo final das construções é verdadeiro, mas não necessita incidir sobre o conjunto da produção de moradias do mercado formal, de acordo com uma estratégia diferenciada para sua aplicação, que inclui a consideração das diferenças de renda nos grupos sociais que demandam o mercado imobiliário. Além disso, seu impacto sobre o custo final da construção tenderia a ser diluído pelos diversos compradores, em geral de maior poder aquisitivo. A aplicação do instrumento deve, assim, estar balizada por critérios sociais e sua utilização plena faz parte das decisões políticas da sociedade e do nível de responsabilidade que os setores mais ricos pretendem assumir no esforço de diminuição das desigualdades socioespaciais. Dentro dessa mesma linha, poderiam ser previstas também formas de contrapartida social, destinadas a fundos de urbanização ou de habitação, para loteamentos urbanos direcionados aos estratos mais ricos da população.

Outro instrumento importante de justiça na produção do espaço urbano são as Operações Urbanas Consorciadas que, nos grandes obras públicas de reurbanização, em especial as viárias, pode reverter a lógica tradicional de apropriação privada da valorização decorrente do investimento público, fazendo com que aqueles que lucram em função dessas obras participem no custeio das mesmas. Dentro das Operações Urbanas, o instrumento em geral mais utilizado para a geração de recursos de custeio das obras envolvidas é, justamente, a Concessão Onerosa do Direito de Construir.

A Contribuição de Melhoria é outro instrumento que trabalha nessa mesma direção. A utilização deles, além dos objetivos de melhor distribuir os ônus e benefícios do investimento público, tende a desonerar os cofres públicos, liberando maiores recursos para outros investimentos, em especial nas áreas periféricas.

A dimensão metropolitana

É importante destacar, em especial no contexto das grandes cidades, que a aplicação desse conjunto de instrumentos de política urbana só pode ter eficácia se realizada dentro de uma gestão de âmbito metropolitano, ou seja, dentro das chamadas questões de interesse comum dos municípios componentes de aglomerados ou regiões metropolitanas. Se isso já é claro e vem sendo praticado em relação a questões como o abastecimento de água, o esgotamento e tratamento de efluentes sanitários, a macrodrenagem urbana, o sistema viário estruturante e o sistema de transportes

coletivos, outras questões têm sido tratadas de modo fragmentado pelos diversos municípios. Não há como conceber políticas coerentes de produção de moradias, de reurbanização de periferias e regularização de assentamentos informais, e mesmo políticas de implantação dos equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer, entre outros, sem tratá-las no âmbito do espaço metropolitano.

Na medida em que a produção do espaço periférico nas grandes cidades, com suas características de precariedade e segregação se dá, em geral, menos no município central e muito mais nos municípios ao redor deste, em assentamentos conurbados ou que se estendem, fragmentariamente, em um amplo espaço regional polarizado pelo município principal, a política urbana deve ser pensada a partir dessa realidade supralocal e não como somatório de políticas municipais, em geral desarticuladas. A definição dos perímetros urbanos, a aplicação dos dispositivos de combate à retenção especulativa de terras, a definição das ZEIS para novos programas habitacionais, o modo de aplicação da Concessão Onerosa do Direito de Construir, articulada a um fundo de urbanização ou de habitação, entre outros instrumentos, só ganham eficiência e se tornam efetivos mecanismos de sustentabilidade urbana se concebidos através de uma articulação política de âmbito metropolitano ou regional. No caso, por exemplo, da Concessão Onerosa do Direito de Construir, os municípios centrais, onde o interesse e as possibilidades de adensamento são maiores, tendem a ser geradores de recursos que, numa perspectiva metropolitana, devem ser destinados não só para suas áreas periféricas mas também, e talvez principalmente,

para as periferias dos municípios mais pobres, em geral as mais carentes.

Assim, a ideia de um fundo metropolitano deveria estar alimentada por recursos, entre outros, da aplicação coordenada desses instrumentos, em especial da Concessão Onerosa do Direito de Construir, e com estratégias de alocação dos recursos de caráter redistributivo, ou seja, priorizando os municípios periféricos, em geral com base econômica frágil e, nesse sentido, incapazes de fazer frente aos problemas sociais e urbanísticos de toda ordem que suportam.

Essas são questões que recolocam a necessidade de se reestruturar uma gestão dos espaços metropolitanos, agora em um novo patamar: não mais como imposição tecnocrática do poder estadual e federal, como foi a experiência do período do regime militar, mas assumindo a dimensão política de um pacto entre os municípios das regiões metropolitanas, com interveniência da sociedade civil e do poder estadual. Sem a construção dessa articulação metropolitana, os municípios mais pobres estão fadados à perpetuação de sua condição de pobreza e ações positivas de democratização urbana em um município podem não atingir os fins desejados ou repercutir negativamente em outros, fazendo com que a realidade da segregação e diferenciação socioespacial seja constantemente reproduzida.

Conclusão

A partir das questões aqui levantadas, é possível perceber o grande potencial aberto pelo Estatuto da Cidade para o enfrentamento e a diminuição das desigualdades socioespaciais

presentes nas cidades brasileiras e sua importância para que a perspectiva da sustentabilidade urbana contemple essa dimensão de reconfiguração física e social das cidades. Cabe à sociedade explorar as possibilidades dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto, incrementando sua aplicação criativa e combinada, em um processo de permanente acompanhamento e avaliação de sua eficácia para os objetivos pretendidos. Apesar da discussão e do alerta da necessidade de uma reforma urbana já vir de mais de qua-

renta anos, período em que a questão social nas cidades brasileiras se tornou dramática, abrem-se hoje possibilidades efetivas de enfrentamento dessas questões, até por pressão da própria realidade e maior consciência dos setores dirigentes, cabendo esperar da sociedade como um todo, especialmente dos governos e das classes mais ricas, que sejam capazes de perceber a dimensão do problema e a necessidade de agir com consistência, na perspectiva de resultados duradouros e efetivamente transformadores.

Manoel Teixeira Azevedo Jr.

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Minas Gerais, Brasil).
mtajr@uol.com.br

Referências

- BRANCO, S. M. (1989). *Ecosistema – uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente*. São Paulo, Edgard Blücher.
- FERNANDES, E. (org.) (2001). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte, Del Rey.
- _____. (2006). Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. *Oculum ensaios: revista de arquitetura e urbanismo*. São Paulo, n. 6.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (org.) (1997). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão urbana*. São Paulo, Polis.
- ROLNIK, R. et al. (2007). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília, Ministério das Cidades.

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009

