

Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana

*Luciana Corrêa do Lago**

Resumo

A autora propõe uma crítica aos princípios que norteiam as políticas urbanas. Advoga a necessidade de uma reconceituação dos termos relativos à ilegalidade urbana, em particular “favela” e “loteamento”, com base nas diferentes formas de acesso à cidade. Para a autora, a legislação urbana está distante da realidade que busca ordenar. “Os critérios jurídicos e administrativos que diferenciavam objetiva e simbolicamente esses espaços e que foram assimilados pelos próprios moradores, não cumprem mais essa função, tendo em vista as alterações, nos anos 80 e 90, na relação entre as diferentes formas de produção da ilegalidade, marcadas pela conjugação de relações pessoais de reciprocidade e impessoais que se realizam no mercado”.

Palavras-chave: políticas públicas; ilegalidade urbana.

Abstract

The author criticizes the principles that delineate urban policies. She advocates the need for a re-conceptualization of the terms relating to urban illegality, focusing particularly on “favela” (shantytown) and “real estate allotments”, based on different forms of access to the city. According to the author, the urban legislation is distant from the reality it intends to order. “The juridical and administrative criteria used both objectively and symbolically to differentiate these spaces lost their function, despite the fact that they were assimilated by the inhabitants. This makes the analysis focus

* IPPUR/UFRJ. E-mail: lucianalago@terra.com.br

on the alterations that happened in the 1980s and 1990s in the relationship between different forms of illegality, which were marked by the conjunction of personal reciprocity relations and impersonal relations."

Key-words: *public policies; urban illegality.*

O debate acadêmico e político no Brasil em torno do tema da segregação nas grandes cidades tem a ilegalidade urbana como um dos parâmetros centrais na definição das clivagens socioespaciais postas em discussão. A visão dual da realidade urbana mostra-se hegemônica, podendo se expressar através de diferentes dicotomias, tais como formal-informal, integrado-excluído, favela-bairro, centro-periferia, sendo que em todas a (i)legalidade está presente como um dos critérios diferenciadores.

Uma primeira limitação das formulações presentes nesse debate é o reducionismo do próprio universo em questão, tendo em vista a relação, quase inexorável, da ilegalidade com a pobreza urbana. A ilegalidade das camadas médias e altas não tem sido problematizada pelas forças progressistas que, desde a Constituinte, vêm atuando no campo das políticas urbanas. O princípio da "integração" dos excluídos vem orientando parte significativa do novo aparato legal-institucional pós-88, em detrimento do princípio redistributivo: ZEIS, programas de urbanização e de regularização fundiária, etc., expressam a predominância dessa abordagem da realidade urbana. Para alguns formuladores de programas de regularização fundiária em larga escala, a "integração" da moradia ilegal na cidade formal teria a função de incluir os socialmente "excluídos" na economia urbana (De Soto, 2001).

A segunda limitação diz respeito ao próprio recorte dentro do universo da pobreza urbana. Ao longo da última década, a exclusão social e a ilegalidade urbana foram "territorializadas" nas favelas, minimizando-se na cena acadêmica e política outros espaços representativos desse universo, como as periferias metropolitanas e os loteamentos que as conformam, os quais, nos anos 1970 e 1980, apareciam como a expressão maior dos problemas urbanos.

A idéia aqui proposta é de que a crítica às limitações e aos princípios acima citados, que norteiam hoje as políticas urbanas, deve ser acompanhada de uma reconceituação dos termos que expressam a ilegalidade urbana, em particular, "favela" e "loteamento", à luz das diferentes lógicas de produção desses espaços e das formas de acesso à cidade. A legislação urbana encontra-se

hoje defasada da realidade que busca ordenar. Os critérios jurídicos e administrativos que diferenciavam, objetiva e simbolicamente, esses espaços e que foram assimilados pelos próprios moradores, não cumprem mais essa função, tendo em vista as alterações, nos anos 1980 e 1990, na relação entre as diferentes formas de produção da ilegalidade, marcadas pela conjugação de relações pessoais de reciprocidade e impessoais, que se realizam no mercado. Tem-se, como hipótese, que a acelerada difusão das “favelas” por toda a área metropolitana vem modificando essa conjugação. No Rio de Janeiro, as práticas e as representações sobre esses territórios e seus habitantes vêm sofrendo mudanças significativas nos últimos dez anos, quando o ideário da ordem urbana se sobrepôs ao da reforma. São duas dimensões da dinâmica de reconfiguração socioespacial da cidade que justificam a intenção deste trabalho, de colocar em discussão o conteúdo de determinadas noções espaciais que expressam a ilegalidade urbana e formas específicas de acesso à cidade: de um lado a inadequação dos critérios objetivos definidores dessas noções e, de outro, a disputa, no campo simbólico, da representação dos territórios da cidade nomeados por tais noções.

A disputa em torno das representações sobre os espaços da pobreza

O pressuposto que orienta este trabalho é de que há um conflito, exposto publicamente através da mídia, em torno de uma nova representação da “favela” como o lugar da criminalidade, que se soma hoje à representação até então predominante da “favela” como lugar da pobreza e da ilegalidade urbana. O foco da problematização da “favela” hoje, tanto no campo político quanto no acadêmico, é a violência urbana e a discussão sobre a ilegalidade da moradia é marcada por esse fenômeno. A relação inexorável da ilegalidade com a pobreza, falada anteriormente, reafirma a atual representação do pobre urbano como criminoso.

No entanto, a representação hegemônica da “favela” gerou uma contrafala, por parte dos moradores, que nega o próprio termo, utilizando-se de outro: “comunidade”. Há uma disputa pela representação desse território:

(...) lutas pelo monopólio de poder fazer ver e de fazer crer, de fazer conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social e, para além, de fazer e de desfazer os grupos: elas têm por questão o poder de impor uma visão de mundo social através de princípios de divisão que, ao se imporem ao conjunto de um grupo, fazem o sentido e o consenso sobre o sentido, e em particular sobre a identidade e a unidade do grupo, que faz a realidade da unidade e da identidade do grupo. (Bourdieu, 1980, p. 65)

Uma questão a se pensar é se nessa disputa simbólica há uma reafirmação do “outro” como excluído, destituído de direitos, como não cidadão. Dois movimentos contraditórios estão por trás desse conflito. Por um lado, quando o morador de “favela” se utiliza do termo “comunidade” para nomear seu lugar de moradia, ele reafirma esse lugar como uma unidade fechada, ele reafirma a particularidade do seu território em relação à cidade, negando o estigma que ele carrega, mas aceitando e colocando esse estigma em outras favelas, reafirmando, portanto, o termo.

Por outro lado, um movimento em sentido contrário busca ultrapassar as fronteiras simbólicas da “favela” como lugar do não cidadão. A difusão, nos anos 1980, da cidadania e dos direitos sociais como valores universais teve como efeito, especialmente sobre os jovens das camadas populares, ligados ou não ao crime organizado e que passam a frequentar mais as escolas, uma luta social pela integração ao mercado. Uma luta pelo direito de consumir, um direito visto como universal numa sociedade de mercado (Peralva, 2000).

Tais conflitos ocorrem no momento de espraiamento das relações de mercado, como mecanismo de acesso à cidade informal. A auto-representação construída pelos moradores de “favela” como ocupantes de terra alheia, portanto, como responsáveis pela ilegalidade, começa a ser redefinida, na medida em que se tornam consumidores, pagando pelo direito de morar. O direito à cidade abrange não apenas os direitos universais aos bens de consumo coletivo, mas os direitos privados de quem pagou pelo acesso à moradia. É nesse contexto, de conjugação de processos econômicos e simbólicos, que propomos refletir sobre o re-significado das noções de “favela” e “loteamento”, como expressões territoriais da ilegalidade urbana.

As noções de “favela” e “loteamento” e as formas de acesso à cidade

Nas cidades brasileiras e nas latino-americanas, em geral, as relações mercantis vêm reconstruindo o ambiente urbano em conjugação com relações não-mercantis baseadas na reciprocidade e/ou na lógica redistributiva da ação estatal, as quais vêm, historicamente, tendo participação importante na produção e apropriação da moradia por parte significativa da população pobre, especialmente os migrantes recém-chegados. É o que Harvey chamou de “equilíbrio de influência” entre os “modos de integração econômica na economia espacial urbana”¹ (1980). Em cidades como o Rio de Janeiro, Salvador e Recife, as ocupações ilegais em áreas centrais marcaram, em ampla escala, as áreas de maior influência da reciprocidade e da redistribuição (perversa) no espaço urbano, definindo uma configuração socioespacial particular, caracterizada pela proximidade física entre ricos e pobres. Ao mesmo tempo, as periferias expandiam-se, através do mercado de lotes, como *locus* privilegiado da carência e da ilegalidade. Essa combinação de modos de integração ao urbano numa sociedade crescentemente desigual resultou num padrão de estruturação espacial segregador e reprodutor, na esfera do consumo, das desigualdades de classes.

A literatura dos anos 1970 e 1980 destacou o caráter dual de tal padrão, denominado então centro-periferia, marcado pela distância física e social entre as classes. A concentração do emprego, da moradia das classes médias e superiores e dos equipamentos e serviços urbanos nas áreas centrais e, conseqüentemente, as enormes carências que marcavam os espaços periféricos sustentaram, até os anos 1980, a visão dual da metrópole.

Na perspectiva crítica, esse espaço dual e desigual era a forma e a condição de integração na economia urbana dos trabalhadores pobres de países dependentes, condição essa que se dava fundamentalmente pelo acesso à situação de proprietários fundiários e aos meios de circulação casa/trabalho (Kowarick, 1983). No caso brasileiro, a omissão do poder público, tanto no que se refere

1 Segundo Harvey, é “o aspecto auto-regulador dos mercados de preço fixo que torna o mercado de troca um modo distinto de integração econômica” (1980, p. 207).

à regulação do uso do solo, quanto aos investimentos em equipamentos e serviços, garantia o baixo valor da terra e, por isso, a difusão da propriedade. Nesse sentido, embora a carência e a ilegalidade fossem um divisor de águas do espaço metropolitano, os moradores, em sua maioria, igualavam-se como consumidores, utilizando-se do aluguel ou do endividamento a longo prazo como forma de acesso ao mercado de moradia. Entendia-se que o produtor da ilegalidade não era o morador, embora ele tivesse consciência de que a ilegalidade e o efeito dela sobre o preço de mercado era condição para a compra do lote; era o agente econômico – o loteador – e o Estado, por omissão, os responsáveis pela ilegalidade na periferia.

A existência de favelas em áreas centrais respondia à mesma lógica segregadora, rompendo, no entanto, com a distância física que separava os pobres dos demais residentes e com a imposição das relações de mercado para o acesso à moradia. A precariedade extrema das condições de reprodução do migrante que chegava na metrópole, sua incapacidade de endividamento e, portanto, de se tornar proprietário, e a importância da proximidade do mercado de trabalho para atividades informais e rotativas explicava as particularidades desses espaços. Essas particularidades, por sua vez, nutriram a auto-representação construída pelos moradores de favela como responsáveis pela ilegalidade, em contraposição aos moradores de loteamentos.

A partir dos anos 1980, a crise econômica estatal e a valorização das áreas periféricas consolidadas atingiram diretamente as formas de acesso à casa própria para amplos segmentos sociais de baixa renda. Por um lado, a construção de conjuntos habitacionais por parte do poder público encerra-se com o fim do BNH, em 1986. Por outro, a inflação, o achatamento salarial, a instabilidade no emprego e o encarecimento da terra levaram à retração, a partir dos anos 80, da produção extensiva de loteamentos populares na periferia. Convém lembrar que a crescente incapacidade de endividamento por parte dos trabalhadores não se deve apenas à desvalorização dos salários ante o acelerado processo inflacionário no período; o aumento da instabilidade do trabalho e da incerteza em relação ao rendimento mensal é outro fator que interferiu diretamente nas possibilidades de acesso à moradia por segmentos sociais que, não tendo condições de poupar, tinham como única saída o endividamento a longo prazo. No entanto, o empobreci-

mento das camadas populares não tem inviabilizado o acesso à propriedade na periferia distante, através da compra do lote. Embora num ritmo bem inferior ao dos anos 1950 e 1960, o mercado informal de lotes populares nos municípios localizados na fronteira metropolitana do Rio de Janeiro e na Zona Oeste da capital garantiu, nas duas últimas décadas, taxas de crescimento demográfico acima de 3% ao ano, e as mesmas condições de carências urbanas das décadas anteriores. Como dito anteriormente, esse é o lado menos visível da crescente informalização da produção de moradia para os setores de baixa renda. A face mais visível são as ocupações ilegais, que, a partir da década de 80, difundem-se pelo tecido urbano da metrópole.

As favelas do município do Rio de Janeiro apresentaram um ritmo de crescimento populacional acelerado a partir dos anos 80,² enquanto, no município como um todo, o ritmo continuou em queda.³ Em 1996, a população residente em favela equivalia a 17% da população total. Essa crescente informalização vem se dando através da periferização de novas ocupações e da densificação das já existentes e é acompanhada por uma intensificação do mercado de compra e venda e, em menor escala, de aluguel.⁴

As explicações para o crescimento mais acelerado das favelas não se esgotam nos fatores socioeconômicos e nas alterações da

2 A análise sobre as favelas se restringe à cidade do Rio de Janeiro, em função da ausência de dados sistemáticos e confiáveis referentes ao mesmo fenômeno nos demais municípios metropolitanos. As prefeituras municipais da Baixada Fluminense indicam o surgimento de favelas, especialmente nos anos 90, mas desconhecem o tamanho da população residente. Nos municípios de Itaboraí e Japeri, na periferia distante, segundo as prefeituras, as ocupações são pontuais e pouco significativas quanto ao volume de domicílios.

3 Entre 1991 e 1996, a taxa de crescimento da população favelada (1,6% ao ano) manteve-se acima da referente à da população não favelada (0% ao ano). (Censo 1991 e Contagem 1996; FIBGE).

4 A intensificação do crescimento das favelas variou significativamente entre as diferentes zonas da cidade. As duas zonas de expansão do município – o eixo elitizado da Barra/Jacarepaguá e o eixo popular da Zona Oeste – apresentaram as maiores taxas de crescimento, tanto da população favelada (3,9% e 3,4% ao ano respectivamente), quanto da não favelada (1,6% e 1,3% ao ano). Nas Zonas Sul, Norte e Suburbana, todas com taxa média de crescimento negativa da população não favelada, destaca-se a Zona Sul com uma taxa de crescimento dos residentes em favelas de 2,4% ao ano, aumentando de 14,9% em 1991, para 17%, em 1996, o peso desses residentes em relação à população total da região (Censo 1991 e Contagem 1996; FIBGE).

própria dinâmica urbana. Deve-se acrescentar ainda as transformações na conjuntura política nacional e fluminense na década de 80, período que marca o início da adoção, pelo poder público (federal, estadual e municipal), de políticas de reconhecimento das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos como solução dos problemas de moradia das camadas populares. Legitima-se a ilegalidade. Essas políticas, ao proporem a legalização da posse da terra e a urbanização das favelas, reduziram as incertezas quanto à manutenção dos moradores em suas ocupações e criaram expectativas de melhorias das condições de vida, cujo resultado foi a redução das barreiras para novas ocupações. Isso possibilitou o acelerado crescimento das favelas e, com ele, a expansão das relações mercantis nesses espaços.

Classicamente, atribuiu-se à migração, particularmente a do Nordeste, o processo de favelização no Rio de Janeiro. Os dados censitários, no entanto, indicam que a migração explica cada vez menos esse fenômeno. Na Zona Oeste, região que apresentou, entre 1991 e 1996, o maior incremento absoluto de população favelada (em torno de 22 mil pessoas), apenas 2.600 pessoas morando em favelas eram imigrantes da década de 1990. Podemos inferir que o surgimento e a expansão de novas favelas (localizadas predominantemente na Zona Oeste) têm se dado através da mobilidade espacial no interior do próprio município, seja do bairro para a favela, seja de favelas consolidadas para favelas recentes. A fuga do aluguel, tanto no mercado formal quanto informal, e a redução da oferta de habitação ou lote popular pelo poder público explicam essa mobilidade em direção às favelas periféricas. Vale lembrar que o valor do aluguel de um imóvel nas favelas das Zonas Sul e Norte pode equivaler, hoje, ao de um apartamento em Copacabana ou no Centro. Já a mobilidade intramunicipal tem menor peso explicativo quando se observa o incremento populacional nas favelas já consolidadas das Zonas Sul e Suburbana. Na Zona Sul da cidade, cerca de 40% do incremento da população favelada, nos primeiros cinco anos da década de 90, era composto por migrantes de fora do município, em sua maior parte do Nordeste. Nesse sentido, a possível “expulsão branca”, gerada pela valorização imobiliária, de residentes mais pauperizados das favelas centrais é, em certa medida, compensada pela “entrada” nesses espaços de uma população migrante, cujo perfil social era, em média, inferior ao dos já residentes. Nesse caso, as relações de reciproci-

dade, através das redes familiares, ainda funcionam, para o migrante recém-chegado, como importante mecanismo de acessibilidade à moradia e de inserção na economia urbana. A localização dessas favelas em áreas com grande demanda por trabalho de baixa qualificação no setor de serviços e da construção civil se mantém como fator central para essa inserção do migrante.

Olhando a política regulatória sobre essa realidade, verifica-se que, embora o princípio integrador no ideário da reforma urbana tenha orientado boa parte do aparato legal construído pós-88, a ausência, na prática, de políticas efetivas de regularização fundiária em todos os municípios da metrópole fluminense e a difusão das ocupações ilegais, nas áreas consolidadas, e dos loteamentos clandestinos nas áreas de expansão evidenciam a continuidade da histórica política de omissão por parte do Estado em relação à produção do espaço urbano popular. A regularização fundiária na metrópole do Rio de Janeiro vem se dando através do mercado imobiliário, a reboque da produção empresarial, que, ao expandir suas fronteiras em direção à periferia, incorpora novas glebas à cidade legal. A política de urbanização de favelas, implementada no município do Rio de Janeiro a partir dos anos 1990, enquadra-se perfeitamente nessa “lógica regulatória”. Trata-se de uma política de integração do ambiente construído das favelas ao mercado formal do bairro, através de intervenções urbanísticas e de provimento da infra-estrutura. Nesse caso, a regularização seria uma consequência “natural” dessa integração.

Ante esse quadro de crescente informalidade do ambiente construído urbano e de pouca ação regulatória, buscamos refletir sobre duas noções espaciais que nomeiam a ilegalidade na cidade e cujos critérios definidores são os parâmetros presentes na atual legislação urbana: o “loteamento clandestino” e a “favela” (ou “ocupação”).

Dois critérios correlacionados servem para definir um assentamento popular como “loteamento”, independentemente de sua situação jurídica: a compra do lote, portanto, a existência do mercado, e a presença de um agente econômico – o loteador – responsável pelo empreendimento. Grande parte dos loteamentos populares no Rio de Janeiro foram implementados por agentes descapitalizados, que realizavam a operação por etapas, sem investir previamente grande soma de recursos. Desse universo, parte significativa tornou-se “regular” e, entre os loteamentos que permane-

ceram ilegais, parte entrou na categoria de “irregular” (projeto aprovado na Prefeitura, mas sem a conclusão das obras exigidas pela lei), e parte entrou na categoria de “clandestino” (sem projeto aprovado). Quanto à forma de comercialização, a prática era, até o início do processo inflacionário mais acelerado na década de 80, a venda dos lotes através de prestações pré-fixadas. Foi essa forma de produção que sofreu retração na década de 1980. No entanto, começaram a se difundir, nos anos 1990, novas formas de aquisição de lote pelas camadas de baixa renda, na quais o loteador passou a ter o papel de gerenciador do processo de ocupação ilegal de uma gleba a ser apropriada por um grupo de pessoas. Há um “acordo” entre o loteador e os futuros moradores no que se refere à não titulação da propriedade e ao não cumprimento das exigências urbanísticas (Lago e Ribeiro, 1996).

Em que medida a distinção entre “favela” e “loteamento” se mantém, hoje, no universo dos assentamentos de baixa renda? Sabemos que, em grande parte das favelas do Rio de Janeiro, o acesso à moradia se dá através da compra e venda de uma gleba, de uma laje ou de um imóvel. Vale dizer que isso não é uma novidade dos anos 80 e 90 e nem significa a ausência de relações pessoais atravessando a relação de mercado. Sabemos também que o atual processo de favelização das áreas periféricas da cidade – Anchieta, Pavuna, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz – é, em muitos casos, uma ação organizada por um determinado agente (normalmente um político da área), responsável pelo desenho urbanístico da favela (tamanho dos lotes e ruas), envolvendo diferentes formas de pagamento. Portanto, o que diferencia, hoje, uma favela de um loteamento clandestino de baixa renda? Por parte dos moradores, essa distinção é cada vez mais tênue, diferentemente do que ocorria há quinze anos atrás, quando o próprio morador da favela se colocava numa posição desprivilegiada ante o morador do loteamento. Para uma distinção mais precisa entre essas formas de “irregularidade”, é necessário conhecer hoje, de forma mais precisa, o processo de formação desses assentamentos, ou seja, o papel dos agentes envolvidos, a existência, ou não, da relação de compra e venda, as “normas” urbanísticas informais, etc.

Os dados estatísticos do IBGE sobre o crescimento das favelas no Rio de Janeiro apontam para essa necessidade de uma qualificação mais apurada da natureza da ilegalidade que se expande no município. Segundo o Censo 2000, ocorreu, nos anos 1990,

uma verdadeira explosão de moradias em favelas na Barra e em Jacarepaguá: em 1991, os moradores nesses assentamentos representavam 14% da população total da região, passando esse percentual para 21%, em 2000, em função de um incremento absoluto de 70 mil pessoas. Por outro lado, na Zona Oeste (área periférica do município), o peso da população em favelas passou de 9% para 11%, no mesmo período, embora a região tenha apresentado um elevado crescimento demográfico e uma expansão de moradias precárias. Podemos deduzir que parte significativa dos assentamentos de baixa renda que se difundem na Zona Oeste está na categoria de “loteamentos clandestinos”, apesar de não existirem dados oficiais sobre a dimensão desse universo. A impossibilidade de se distinguirem visualmente os dois tipos de assentamento, em função do mesmo padrão urbanístico e construtivo, também dificulta a aproximação e a leitura mais acurada dessas realidades.

Nesse sentido, ao se utilizarem fontes de dados diversas no diagnóstico da “irregularidade”, é necessário tornar clara a definição do termo embutida em cada fonte. Nos censos demográficos do IBGE, a “ilegalidade” aparece através da noção “aglomerado subnormal”, que equivale às favelas com mais de cinquenta domicílios. Para o IBGE, o principal critério definidor da favela é a ilegalidade fundiária,⁵ ou seja, se o domicílio recenseado está sobre um lote ocupado segundo a declaração do próprio morador. Portanto, o entendimento que o morador tem da condição de propriedade de seu imóvel – ocupado ou comprado – interfere diretamente nas estatísticas oficiais. Para a Prefeitura, a “ilegalidade” urbana abrange um universo maior do que o do IBGE, incluindo favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares, além da ilegalidade edilícia (da própria construção). Cabe observar que parte significativa da ilegalidade caracterizada como edilícia pode estar atrelada à ilegalidade fundiária e/ou urbanística. Sabemos que tal correlação não é necessária, mas poderíamos indagar, por exemplo, até que ponto a ilegalidade fundiária induz às demais ou, ao contrário, a construção edilícia ou urbanística dentro dos parâmetros legais é utilizada como instrumento facilitador para futura legalização do loteamento. Um estudo sobre a ilegalidade

5 As características urbanísticas da área – tamanho e desenho das ruas, padrão do domicílio – entram como critérios complementares.

urbana como uma cadeia de processos em que se examinasse a correlação entre as três ordens de ilegalidade daria uma enorme contribuição para a compreensão desses fenômenos e para as políticas regulatórias.

A legislação urbana, a ilegalidade e a desigualdade social

Uma última questão a ser levantada diz respeito ao papel da legislação na produção da ilegalidade urbana e da desigualdade nas condições de vida na cidade. Na disputa em torno das noções que delimitam a ilegalidade, os instrumentos jurídicos têm importante função legitimadora dos princípios (excludente, integrador, redistributivo, focalista, universalista, etc.) que se quer hegemônicos. Nesse sentido, os instrumentos jurídicos não são neutros. No entanto, podem ser utilizados para alcançar objetivos distintos daqueles que os originaram. Esse tema será abordado, a seguir, tendo como foco a proposta de “flexibilização” da lei e, como referência, as informações resultantes da pesquisa “Caracterização da Irregularidade Urbanística, Edilícia e Fundiária: subsídios para a Regularização na Cidade do Rio de Janeiro”⁶ e dos seminários realizados com os técnicos da Prefeitura, no âmbito da própria pesquisa.

A política de “flexibilização” da legislação urbana, com o duplo objetivo de incluir a moradia popular na cidade legal e de prevenir a produção da ilegalidade para baixa renda, remete-nos novamente à discussão sobre os princípios – “integração” e “redistribuição” – que norteiam as ações públicas no urbano. Um primeiro exemplo de “flexibilização” é o Decreto 9218/90, em vigor há onze anos, instituído para legalizar a moradia popular (executada sem licença no Município do Rio de Janeiro) através de parâmetros urbanísticos mais frouxos e de isenção de ISS,⁷ independentemente

6 A pesquisa foi financiada pela Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, realizada pela Agrar Consultoria e Estudos Técnicos S/C Ltda. e contou com minha participação como consultora.

7 Através do Decreto 9218/90 “é 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

da situação fundiária do lote, e que passou a ser utilizado por agentes econômicos na produção de moradia “loteamentos” clandestinos para camadas médias. Um Decreto criado para “integrar” a moradia de baixa renda à cidade formal acabou dinamizando a produção ilegal para camadas médias. Na realidade, o Decreto vem sendo utilizado de maneira diferenciada, entre as áreas mais valorizadas (Jacarepaguá, o centro de Campo Grande e Madureira, por exemplo) e as menos valorizadas (Santa Cruz). No primeiro caso, estão residências unifamiliares de 400 m² até 1.200 m², prédios residenciais multifamiliares e comerciais (Compans, 2001) e empreendimentos tipo “vila”, com 4 a 6 casas num lote; no segundo caso, o Decreto estaria atendendo ao seu objetivo inicial, viabilizando a legalização de casas populares.

Um segundo exemplo diz respeito ao tratamento diferenciado dos padrões urbanísticos ou, melhor, dos “mínimos”, segundo o perfil social das diferentes áreas da cidade, presente em diferentes instrumentos jurídicos. Para determinadas áreas da cidade, mudam-se os parâmetros da ilegalidade. O Estatuto da Cidade “flexibiliza” a Lei 6766, ao possibilitar padrões diferenciados de infraestrutura urbana. O próprio Decreto 9218 segue o mesmo princípio, assim como as Zonas de Especial Interesse Social. A questão é complexa: em que medida “mínimos” diferenciados legitimam e institucionalizam as desigualdades de condições urbanas de vida entre as diferentes classes sociais? Essa questão não é nova e está presente na avaliação do já clássico instrumento de zoneamento, que estipula tamanhos diferenciados de lote mínimo segundo regiões da cidade. Além disso, podemos também questionar em que medida o tratamento diferenciado, vinculado ao princípio da integração com redistribuição, contribuiria para maior equidade. Por exemplo, exigir mais doações de áreas públicas ou equipamentos coletivos nas áreas mais valorizadas para serem transferidos para as áreas periféricas. A questão, portanto, são os princípios que regem o tratamento diferenciado.

Uma última questão que merece ser levantada diz respeito aos impactos, também diferenciados, de uma legislação sobre uma

a observância de certos parâmetros definidos pela legislação urbanística, tais como: taxa de ocupação, afastamento frontal, número de vagas de garagem, prismas de ventilação e iluminação, etc.” (Compans, 2001, p. 38).

cidade social e espacialmente hierarquizada e desigual. Os dois principais fatores explicativos e não excludentes da ilegalidade dos loteamentos são o custo das obras de urbanização e a legislação restritiva. O interessante é que o peso de cada fator varia segundo o valor e, conseqüentemente, o perfil social da região.

Em relação aos custos da urbanização, esse é um fator que tem maior peso na Zona Oeste,⁸ onde o valor da terra e dos lotes a serem vendidos é mais baixo, não podendo os custos ser inteiramente internalizados no preço final de venda em função da demanda. Já no caso de Vargem Grande, área de classe média, o zoneamento (lote mínimo de 1000 m²) explica mais a ilegalidade do que os custos da urbanização, que podem ser internalizados no preço do lote. De uma maneira geral, o zoneamento não é um fator explicativo relevante da ilegalidade dos loteamentos. Dos 216 loteamentos estudados, apenas 35 apresentaram o tamanho do lote como causa da ilegalidade.

Bibliografia

- BOURDIEU, P. (1980). L'identité et la représentation: éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. *Actes de la Recherche*, n. 35.
- COMPANS, R. (2001). "9218: um bom negócio?". Secretaria Municipal de Urbanismo. *Cadernos de Urbanismo*, ano 3, n. 4.
- DE SOTO, H. (2001). *The mystery of capital*. London, Bantam Press.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos de 1991 e 2000. Contagem Populacional de 1996.

8 O tipo de irregularidade mais recorrente entre os processos de loteamentos, analisados na pesquisa já citada, foi o referente às obras de urbanização, igualmente entre os tipos de infra-estrutura (água, esgoto, luz, drenagem, pavimentação e arborização). Cerca de 55% dos loteamentos apresentaram uma dessas irregularidades, podendo conter mais de uma, sendo que a ausência de infra-estrutura de esgoto apareceu em 62% dos casos. É interessante notar que a falta de urbanização está distribuída de forma equilibrada entre os loteamentos irregulares e clandestinos, ou seja, a execução das obras não está atrelada à situação fundiária ou administrativa do loteamento.

- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.
- KOWARICK, L. (1983). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- LAGO, L. C. e RIBEIRO, L. C. Q. (1996). "A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades". In: RIBEIRO, L. C. Q. e AZEVEDO, S. *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro, UFRJ.
- PERALVA, A. (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo, Paz e Terra.

Recebido em 17/3/2003

Aprovado em 14/4/2003