

- **Planos diretores dos municípios fluminenses: do “ter ou não ter” à avaliação de experiências;**
- **Aspectos que influenciam a criação das Zonas de Especial Interesse Social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro;**
- **Elementos da formação de uma centralidade periférica na Cidade do Rio de Janeiro: meio ambiente, elites fundiárias e políticas, dinâmica imobiliária e legislação urbanística;**
- **Leis também produzem o espaço definitivo: contando a história de Jardim Laranjeiras (RJ);**
- **QUANDO A PRAÇA VIRA... estudos de caso sobre a ocupação das praças na cidade do Rio de Janeiro;**
- **Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói;**
- **Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ;**
- **Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações;**
- **DEPOIMENTO**
Programa habitacional, infraestrutura e desordem urbanística.

REVISTA **Cadernos do**
DESENVOLVIMENTO
FLUMINENSE

13

SEGUNDO SEMESTRE 2017



FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ

Presidência

Pedro Castilho

Escola de Gestão e Políticas Públicas

Homero de Araújo Torres

Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas

Fabio Odilon Alves Gomes

Diretoria de Concursos e Processos Seletivos

Lisandro Junior

Diretoria de Cooperação Técnica e Des. Institucional

Tatiani Lisboa

Diretoria Administrativa e Financeira

Marcelo Serrano Peixoto

INSTITUTO PEREIRA PASSOS

Diretor-Presidente

Mauro Osorio

Coordenador Técnico de Informações da Cidade

Luiz Roberto Arueira

Coordenadora Técnica de Projetos Especiais

Andrea Pulici

Assessor da Presidência

Carlos Krykhtine

Coordenadora de Comunicação

Andréa Vilhena

EDITORES

Editores científicos

Jorge Britto · *UFF*

Lia Hasenclever · *Instituto de Economia – UFRJ*

Editor executivo

Andréa Vilhena · *Instituto Pereira Passos*

Conselho Editorial

Bruno Leonardo Barth Sobral · *Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ*

Carlos Antonio Brandão · *Inst. de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ*

Fabiano Guilherme Mendes Santos · *Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ*

Glaucio José Marafon · *Instituto de Geografia – UERJ*

Jorge Nogueira de Paiva Britto · *Faculdade de Economia – UFRJ*

José Luis Vianna da Cruz · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*

Lia Hasenclever · *Inst. de Economia – UFRJ / Universidade Cândido Mendes Campos – UCAM Campos*

Luis Fernando Valverde Salandía · *Instituto Pereira Passos*

Luiz Martins de Melo · *Instituto de Economia – UFRJ*

Maria Alice Rezende de Carvalho · *Depto. de Ciências Sociais – PUC RJ*

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna · *Instituto de Economia – UFRJ*

Maria Helena de Macedo Versiani · *Instituto Brasileiro de Museus*

Marieta de Moraes Ferreira · *Fundação Getúlio Vargas*

Mauro Osorio · *Faculdade Nacional de Direito – UFRJ*

Miguel Antonio Pinho Bruno · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE / Fac. de Ciências Econômicas – UERJ / Mackenzie Rio*

Nelson de Castro Senra · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE*

Paulo Alcântara · *Universidade Cândido Mendes – UCAM*

Paulo Knauss Mendonça · *Depto. de História – UFF*

Pedro Abramo · *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – UFRJ*

Renata Lèbre La Rovere · *Instituto de Economia – UFRJ*

Roberto de Andrade Medronho · *Instituto de Estudos em Saúde Coletiva – UFRJ*

Rosélia Périssé Piquet · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*

Sergio Ferraz Magalhães · *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ*

Silvia Ramos · *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – UCM*

REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE

Coordenação

Andréa Vilhena

Secretaria executiva

Ariana Falcão

Revisão

De responsabilidade dos autores

Projeto gráfico e diagramação

Emmanuel Bellard

R. São Francisco Xavier, 524/Sl. 1050, Bloco FS - Maracanã · Rio de Janeiro · RJ

CEP 20550-013 · Telefone: (21) 2334-7313

revistacadernos.ceperj@gmail.com | www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/cdf

ISSN: 2317-6539

Sumário

Planos diretores dos municípios fluminenses: do “ter ou não ter” à avaliação de experiências <i>Alex Ferreira Magalhães, Tarcyla Fidalgo Ribeiro, Aline Viana de Sousa, Fernando Ihler Drumond, Laura Santos Granja, Thamara Francisconi Vieira Pereira, Daiane Maria de Sousa Santos e Julia de Castro Aleixo</i>	13
Aspectos que influenciam a criação das Zonas de Especial Interesse Social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro <i>Ana Paula Vasconcelos Gonçalves</i>	31
Elementos da formação de uma centralidade periférica na cidade do Rio de Janeiro: meio ambiente, elites fundiárias e políticas, dinâmica imobiliária e legislação urbanística <i>Priscilla Rodrigues Fonseca</i>	45
Leis também produzem o espaço: contando a história de Jardim Laranjeiras (RJ) <i>Tatiana Cotta Gonçalves Pereira</i>	63
QUANDO A PRAÇA VIRA... estudos de caso sobre a ocupação das praças na cidade do Rio de Janeiro <i>Ana Paula Menezes, Bruno Mendonça e Vera Tângari</i>	81
Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói <i>Regina Bienenstein, Glauco Bienenstein, Daniel Mendes M. de Sousa, Cynthia Gorham</i>	99
Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ. <i>Bianca Siqueira Gonçalves</i>	119
Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. <i>Renan Luiz dos Santos da Silva</i>	131
DEPOIMENTO Programa habitacional, infraestrutura e desordem urbanística <i>Álvaro Pessôa</i>	145

Editorial

O presente número especial da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense segue a tradição deste veículo, cultivada desde a sua criação, no sentido de basear-se numa linha editorial com foco na reflexão acadêmica sistemática sobre o contexto do estado do Rio de Janeiro, em suas múltiplas e variadas dimensões.

Ele se distingue pelo acento na dimensão jurídico-urbanística, que decorre de uma parceria estabelecida com o Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), uma organização acadêmica promissora nascida recentemente vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ / IPPUR). Nesse sentido, foi lançada, em fins de 2017, uma chamada pública de artigos em conjunto com esse Laboratório de Estudos, buscando reunir artigos sobre as diversas questões e instituições que marcam esse campo do conhecimento e da prática não somente jurídica, mas da própria gestão e do planejamento urbano. Esse número especial vem, portanto, ao encontro da política adotada pelo Conselho Editorial, que busca reforçar parcerias com instituições acadêmicas e com organismos de governo, mantendo o compromisso com a autonomia crítica e com o rigor analítico dos trabalhos publicados.

No atual contexto de graves incertezas político-econômicas e de sucessivos eventos que põem em cheque o sistema democrático, com possíveis repercussões sobre o sistema jurídico e sobre a garantia do direito à cidade, os estudos de direito urbanístico se veem defrontados com desafios adicionais àqueles clássicos, no sentido de aprofundar a reflexão sobre mecanismos institucionais de reversão das graves inequidades e déficits de acesso aos benefícios da urbanização. No caso do estado do Rio de Janeiro, tal cenário é especialmente agravado tendo em vista as particularidades decorrentes de sua trajetória, que não favoreceu a emergência de estruturas adequadas de gestão urbana e de promoção do acesso a serviços urbanos essenciais à qualidade de vida nas cidades. No campo do direito urbanístico se reitera, talvez com mais razões, a percepção geral de carência de pesquisas de caráter empírico a respeito do contexto especificamente fluminense, de suas municipalidades, da governança metropolitana, chegando à esfera estadual.

Lamentavelmente, ainda são poucos os estudos disponíveis a respeito do funcionamento das instituições e instrumentos de direito urbanístico nesse estado, lacuna que a presente publicação pretende superar.

Os artigos trazem importantes reflexões sobre algumas das mais importantes cidades fluminenses, além de outros estudos em escala estadual. Abordam uma agenda de pesquisa orientada para a busca de soluções dos múltiplos aspectos da crise estrutural que vivenciamos no que tange à política urbana. Os artigos que compõem esse número foram elaborados a partir de uma perspectiva multidisciplinar, todos com possíveis desdobramentos no campo das políticas públicas. A sequência de apresentação dos artigos divide-se em três blocos, partindo da discussão de questões urbanas mais gerais para ações e políticas mais focalizadas.

O primeiro bloco reúne artigos caracterizados por uma abordagem em escala estadual. O artigo de abertura – “Planos Diretores dos municípios fluminenses: do ‘ter ou não ter’ à avaliação das experiências” – é oriundo do trabalho coletivo

do grupo interdisciplinar de pesquisa liderado pelo Professor Alex Ferreira Magalhães, da UFRJ/IPPUR. O texto oferece uma oportuna visão panorâmica a respeito do problema da efetiva aplicação dos Planos Diretores no estado do Rio de Janeiro, a partir de uma amostra de seus 15 municípios de maior porte. Esses Planos são uma exigência constitucional desde 1988, porém, em função das muitas contradições da gestão pública no estado e no país, somente ganharam maior expressividade na política urbana a partir da campanha liderada pelo Ministério das Cidades, no primeiro governo Lula, o que reafirma o importante papel indutor das políticas nacionais sobre as locais.

Assim, se no início do século XXI o país praticamente “virou a página” em relação ao cumprimento do preceito constitucional que determina a elaboração de Planos Diretores como instrumentos orientadores de última instância da política urbana, ainda encontram-se em aberto importantes questões como a consistência, a legitimidade e mesmo a legalidade dos seus processos de elaboração; o monitoramento e avaliação permanente de sua implantação; além da sua adequada e tempestiva revisão.

Nesse sentido, o referido artigo traz uma importante contribuição para o conhecimento do estado da arte dessas questões nos municípios fluminenses, fornecendo elementos que devem pautar as políticas territoriais do novo governo estadual, que tomará posse em janeiro de 2019. Apresenta um cenário onde há muito a avançar (para alguns, desalentador...), não somente no âmbito da própria gestão pública, como também no âmbito tecnológico, de desenvolvimento de propostas metodológicas consistentes de avaliação dos Planos Diretores.

Ainda trabalhando numa escala estadual, temos o artigo da socióloga Ana Paula Vasconcelos Gonçalves – “Aspectos que influenciam a criação das Zonas de Especial Interesse Social nos municípios do estado do Rio de Janeiro” – que problematiza o uso de um importantíssimo instrumento urbanístico (as chamadas ZEIS), cuja vocação é a de enfrentar a questão do acesso e da permanência em terra urbanizada por parte da população de baixa renda, especialmente aquela utilizada para fins de moradia. Valendo-se de dados oficiais e de ferramentas estatísticas, a autora buscou analisar a aplicação desse instrumento na experiência dos municípios fluminenses, identificando as variáveis que parecem estar sendo determinantes das decisões de aplicá-lo naqueles municípios que já o fizeram.

Como o artigo demonstra, hoje em dia, um expressivo número de municípios fluminenses adota a prática de classificar ZEIS em seu território, o que sugere certo nível de aposta institucional depositada nesse instrumento. No entanto, paradoxalmente, a maior parte daqueles que não o fazem encontram-se nas regiões com os piores índices de pobreza do estado, o que justifica o debate a respeito das variáveis determinantes das decisões de aplicá-lo ou não. Muito embora aqui não se entre no debate a respeito da efetividade das ZEIS, o artigo traz contribuição importante no sentido do amadurecimento das tecnologias necessárias para a definição dessas áreas, em conformidade com as especificidades de cada município.

Passando ao segundo bloco de artigos, cuja característica seria a de oferecer uma análise de escala intraurbana, este número traz, inicialmente, o trabalho da geógrafa Priscilla Rodrigues da Fonseca – “Elementos da formação de uma centralidade periférica na cidade do Rio de Janeiro: meio ambiente, elites fundiárias e políticas, dinâmica imobiliária e legislação urbanística”. O texto revisita o debate a respeito de alguns conceitos clássicos da teoria do desenvolvimento urbano em bases capitalistas, tendo como referência o estudo da região de Campo Grande, no município do Rio de Janeiro.

Seu objetivo é oferecer uma compreensão sobre as dinâmicas próprias dessa região, especialmente no tocante à apropriação dos benefícios dos investimentos públicos e privados, bem como sobre a própria inserção dessa região na metrópole fluminense, a partir da percepção das novas complexidades que a relação centro-periferia aí apresenta. Tal reflexão é articulada ao possível papel ratificador dessas dinâmicas por parte dos instrumentos de direito urbanístico, especialmente a figura do Plano de Estruturação Urbana (PEU).

Embora esteja presente há muito tempo na legislação urbanística carioca, assumindo fundamental relevância para a atualização das normas básicas de uso e ocupação do solo em determinadas regiões do município, o PEU ainda carece de avaliações sistemáticas a respeito dos efeitos produzidos em cada uma dessas regiões e, logo, do papel que ele estaria cumprindo no que tange às funções sociais da cidade.

Na sequência, o artigo da professora de Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Tatiana Cotta Gonçalves Pereira, intitulado “Leis também produzem o espaço definitivo: contando a história de Jardim Laranjeiras (Nova Iguaçu)”, recorre, também, ao conceito de periferia, bem como a outras importantes noções do repertório Lefebvriano. Ademais, reflete a respeito da eficácia social da norma jurídico-urbanística na produção dessa espacialidade. A partir de uma referência empírica, o caso de uma localidade classificada como loteamento irregular e de baixa renda na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, a autora propõe uma reflexão sobre a incidência das leis e o seu papel, por vezes determinante, na configuração do espaço. Desse modo, não somente realça a importância do estudo do direito urbanístico, especialmente no que concerne àquele de caráter empírico, como ressalta a necessidade de rever hipóteses que veem na suposta ‘baixa efetividade’ de suas instituições o problema – teórico e prático – crucial dessa disciplina.

De outro lado, o trabalho “Quando a Praça Vira: estudos de caso sobre a ocupação das praças na Cidade do Rio de Janeiro”, assinado pela professora Vera Tângari, da Faculdade de Arquitetura da UFRJ, bem como por Ana Paula Menezes e Bruno Mendonça, traz à tona um tema em evidência para os estudos urbanos: o da distribuição e destinação dos espaços livres, públicos e privados. O foco são as regiões menos favorecidas da cidade do Rio de Janeiro, ou seja, as regiões definidas comumente como subúrbio e Zona Oeste (equivalentes, respectivamente, às APs 3 e 5). O artigo apresenta o embasamento teórico e a metodologia para a classificação dos espaços livres, especialmente o caso das praças, tendo como base pesquisa de caráter nacional da qual participam os coautores. Discute, em particular, o problema da reversão desses espaços, que, muitas vezes, deixam de serem bens de uso comum, para passarem a abrigar equipamentos como escolas e clínicas de saúde. Por fim destaca o choque de distintos direitos coletivos integrantes do chamado “direito à cidade”, num autêntico hard case que interpela, ao mesmo tempo, o direito urbanístico e a gestão urbana.

A seção prossegue com o trabalho “Apontamentos sobre o Processo de Revisão do Plano Diretor da Cidade de Niterói”, de autoria da arquiteta Cynthia Gorham, que também investe na reflexão a respeito dos Planos Diretores, tendo como foco o processo de revisão do Plano de Niterói. No âmbito dos debates realizados e das contradições que vieram à tona durante o processo, a autora destaca uma polarização fundamental entre visões da cidade desde a perspectiva de mercado e desde a perspectiva da função social, que se materializam em distintas propostas de revisão, bem como nas decisões e escolhas adotadas pelas sucessivas

administrações desse município. O artigo oferece, portanto, um estudo de caso privilegiado no sentido de perceber algumas das principais ideias-força que orientam o processo de produção dos instrumentos de planejamento e de regulação urbana numa das cidades mais importantes do estado do Rio de Janeiro, ilustrando o pressuposto de que tais instrumentos exprimem sempre uma determinada síntese dos processos políticos subjacentes, tensionados por tais ideias-força, em suas diversas matizes.

Fechando esse segundo bloco, apresenta-se o artigo da jurista e professora universitária Bianca Siqueira Gonçalves, intitulado “Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU Progressivo em Campos Dos Goytacazes/RJ”, que discute a importância para a política urbana de um instrumento ainda pouco aplicado: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. A partir da análise da trajetória da urbanização do município de Campos, a autora busca demonstrar a difusão de vazios urbanos em regiões valorizadas e munidas de equipamentos urbanos coletivos, bem como naquelas situadas na rota de investimentos públicos e/ou privados. Tal processo, observável em muitas cidades brasileiras, justificaria a adoção desse instrumento urbanístico ou outros. A autora associa a sua não aplicação a hipóteses explicativas discutidas no texto, que também aponta estratégias para superação de uma questão até hoje não respondida em escala nacional.

O terceiro e último bloco desse número especial apresenta trabalhos sobre o que se pode chamar de temas transversais ao direito urbanístico, abordados em perspectiva mais teórica do que empírica. O primeiro artigo desse bloco, “Regularização fundiária urbana e a lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações”, assinado pelo advogado Renan Luiz dos Santos da Silva, discute a gestão do patrimônio público, com foco específico nos bens imóveis da administração direta, e analisa as novas possibilidades de gestão pública patrimonial, nos âmbitos municipal e estadual, admitidas na nova lei nacional de regularização fundiária. O trabalho elabora prognósticos sobre possíveis reações da máquina pública em face das possibilidades abertas pela nova legislação, tendo em conta as múltiplas condicionantes legais sob as quais se opera a gestão patrimonial pública, e propõe hipóteses sobre os efeitos administrativos e territoriais que podem advir de sua aplicação, além da identificação de potencialidades e ameaças daí decorrentes.

Finalmente, fechando esta edição, a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense busca render uma justa homenagem a um dos pioneiros do direito urbanístico brasileiro, o jurista Álvaro Pessôa, publicando seu depoimento intitulado “Programa habitacional, infraestrutura e desordem urbanística”. O autor vem trabalhando, desde a década de 1960, na consultoria jurídica a inúmeras prefeituras, no desenvolvimento de experiências pioneiras de aplicação de instrumentos jurídicos de controle e socialização da propriedade do solo urbano. Organizou obras como “Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica”, além de “O Uso do Solo em Conflito”, ambas do início dos anos 1980, consideradas fundadoras da literatura especializada em direito urbanístico no Brasil. Atuou, ainda, como advogado e agente público junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), à Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) e ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

A Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense chega, assim, ao seu décimo terceiro número, reforçando seus compromissos acadêmicos e políticos em contribuir para o debate sobre a trajetória do desenvolvimento fluminense. A

partir de uma perspectiva crítica e multifacetada, os artigos dessa edição partem de aspectos mais afeitos à dimensão jurídica estritamente considerada para chegarem à dinâmica territorial e urbana intrinsecamente articulada àquela. Os autores dos artigos demonstram elevado compromisso acadêmico, bem como um perfil interdisciplinar, a partir de uma seleção pautada por critérios de excelência reflexiva e rigor analítico.

Os textos que compõem este número refletem o esforço realizado para a consolidação da revista como veículo importante de discussão do desenvolvimento fluminense e como instrumento de avaliação de políticas públicas e de estímulo ao seu aprimoramento. É com base nessa perspectiva que os Editores reiteram o convite, à comunidade acadêmica e aos demais interessados, para desfrutar da leitura e para participar dos debates, reforçando o estímulo para novas produções de caráter teórico e aplicado.

Jorge Britto, Lia Hasenclever, Alex Magalhaes

Planos diretores dos municípios fluminenses: do “ter ou não ter” à avaliação de experiências

Alex Ferreira Magalhães (IPPUR/UFRJ) ¹

Tarcyla Fidalgo Ribeiro (IPPUR/UFRJ) ²

Aline Viana de Sousa (IPPUR/UFRJ) ³

Fernando Ihler Drumond (GPDES/UFRJ) ⁴

Laura Santos Granja (IPPUR/UFRJ) ⁵

Thamara Francisconi Vieira Pereira (IPPUR/UFRJ) ⁶

Daiane Maria de Sousa Santos (GPDES/UFRJ) ⁷

Julia de Castro Aleixo (GPDES/UFRJ) ⁸

RESUMO

A elaboração dos Planos Diretores, embora seja uma obrigação constitucional, se tornou ponto central da política urbana municipal apenas em 2001, através do Estatuto da Cidade. Passado o período de vigência dos planos elaborados na primeira década do século, a avaliação dos impactos de tais planos sobre o desenvolvimento urbano torna-se essencial, especialmente no que tange às variáveis de ordem 'local'. A partir dos resultados de uma pesquisa preliminar desenvolvida em 2015, foi revelado um cenário geral de aplicação residual desses planos, por desconhecimento das disposições, desaparecimento e/ou baixo desenvolvimento institucional das prefeituras, conflitos políticos, etc. Esse contexto se tornou ponto de partida para nova pesquisa, e as decorrentes análises apresentadas no presente artigo. A partir do estudo de 15 municípios fluminenses, com ênfase em seus instrumentos urbanísticos, apresentamos aqui uma primeira aproximação do panorama da aplicação dos Planos Diretores no estado do Rio de Janeiro. Ainda, é um dos objetivos do artigo debater propostas metodológicas de avaliação dos Planos Diretores quanto à sua efetividade. Através da análise de 7 instrumentos urbanísticos (PEUC, IPTU progressivo, direito de preempção, outorga onerosa, OUC, transferência do direito de construir e EIV) nos municípios estudados, constatou-se uma incidência de 27 instrumentos aplicáveis, em um universo que chega a 105, o que sugere a hipótese de um baixo grau de aplicação e estimula questionamentos como: o plano diretor deve ser um plano de princípios e diretrizes, de orientação geral para os gestores, ou um diagnóstico físico-territorial do município? Deve ter dispositivos autoaplicáveis que obriguem a administração pública? Como avançar para além do cumprimento estritamente formal da obrigação de elaborar os planos diretores e assegurar que eles surtam efeitos concretos no desenvolvimento urbano? Embora o universo de análise se restrinja a municípios do estado do Rio de Janeiro, nossa percepção é de que tais desafios estão postos para um grande número de municípios do país, ainda que em diferentes graus.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor; Instrumentos urbanísticos; Efetividade; Impactos; Avaliação.

- 1 Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).
- 2 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).
- 3 Discente da Especialização em Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ).
- 4 Discente da graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES/UFRJ).
- 5 Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).
- 6 Mestranda do Programa de Pós-graduação em Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ).
- 7 Discente da graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES/UFRJ)
- 8 Discente da graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES/UFRJ)

ABSTRACT

The drafting of the Master Plans, although a constitutional obligation, became the focal point of municipal urban policy only in 2001, through the Brazilian Statute of the City. After the validity period of the plans constructed in the first decade of the century, the evaluation of the impacts they had on urban development becomes essential, especially in regard to 'local' variables. Based on the results of a preliminary survey from 2015, a general scenario of residual application of these plans was revealed, due to lack of knowledge about the dispositions, lack of equipment and/or low institutional development of municipalities, political conflicts, etc. This context was the starting point for a new research and the resulting analysis presented in this article. Based on the study of 15 municipalities of Rio de Janeiro, with emphasis on their urban planning instruments, we present here a first approach of the panorama of application of the Master Plans in the state. Another objective of the article is to discuss methodological proposals for the evaluation of the Master Plans and their effectiveness. The analysis of 7 urban planning instruments (compulsory division, building or use; progressive urban land and building tax; pre-emption right; onerous award; consortium for urban operation; transfer of the right to build; and impact assessment neighbourhood) showed an incidence of 27 applicable instruments in a universe of 105, this suggest the hypothesis of residual application and stimulates questions such as: Should the Master Plan have only principles and guidelines, general orientation for managers or a physical territorial diagnosis of the municipality? Should it have self-enforcing devices? How to move beyond strictly formal implementation and ensure that the plans achieve concrete effects in the urban environment? Although the universe of analysis is restricted to municipalities in the state of Rio de Janeiro, our perception is that such challenges are posed to a large number of municipalities in the country, though in different degrees.

Keywords: Master plan; Urban planning tools; Effectiveness; Evaluation; Impacts.

1. Introdução

Os municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foram erigidos à condição de entes federativos autônomos, com competências próprias e determinadas. Dentre as competências que se tornaram parte do cotidiano administrativo e político dos municípios, está o dever de promover a política de desenvolvimento e expansão urbana, através, principalmente, do plano diretor, eleito constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana municipal. Embora fosse uma obrigação constitucional, somente em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), passou a figurar na legislação nacional a previsão objetiva de sanções para os municípios que não elaborassem seus planos diretores dentro do prazo ali estabelecido, outubro de 2006, posteriormente ampliado para o ano de 2008.

Neste período, o Ministério da Cidade, em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades, lança, em 2005, a campanha intitulada “*Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos*”, alcançando os cerca de 1.600 municípios que tinham a obrigação legal de elaborar seus planos diretores (BRASIL, 2005). Estes foram então aprovados, em sua maioria, entre 2005 e 2008, de modo que se encontram, hoje, em período de revisão obrigatória, conforme determina o mesmo Estatuto da Cidade. Segundo o entendimento que defendemos, o processo de revisão dos planos diretores deve ser necessariamente subsidiado por avaliação de seus impactos sobre o desenvolvimento urbano, especialmente no que tange às variáveis de ordem ‘local’, que estariam sob relativo controle dos municípios.

A partir dos resultados de uma pesquisa preliminar desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa “*Transformações Estruturais no Direito Urbanístico Brasileiro Contemporâneo: um estudo multidimensional a partir do caso do Rio de Janeiro*” (constituído no âmbito do IPPUR/UFRJ), realizada no ano de 2015 (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016) em 10 municípios fluminenses, envolvendo

entrevistas com seus respectivos gestores públicos, revelou-se um cenário geral de aplicação residual dos planos diretores, por distintos motivos, dentre eles: desconhecimento das disposições contidas nos planos, desaparelhamento e/ou baixo desenvolvimento institucional das prefeituras, conflitos políticos, influência dos agentes do mercado imobiliário, conservadorismo político, dentre outros.

Este contexto, que se afina com a percepção geral estampada na literatura sobre o tema, foi o ponto de partida para o desenvolvimento de uma nova pesquisa, iniciada em 2017. A partir desta segunda, chegamos às análises que serão apresentadas neste artigo, em que se esboça um primeiro movimento no sentido de refinar e atualizar o panorama da implantação dos planos diretores no estado do Rio de Janeiro, bem como se busca dar os primeiros passos no sentido de organizar o debate a respeito das questões envolvidas na avaliação de sua aplicação.

O panorama acima referido terá como referência empírica um universo de 15 municípios fluminenses: os dez com mais de 250.000 habitantes (conforme os dados da estimativa populacional de 2015 – IBGE, 2015)⁹, além do município mais populoso de cada uma das regiões de governo do estado do Rio de Janeiro e que não estivessem contempladas entre os dez mais populosos do estado, a fim de garantir a representatividade da amostra. Os municípios integrantes do universo de pesquisa reúnem cerca de 75% da população fluminense, o que reforça sua representatividade, bem como o seu recorte em municípios de médio e grande porte. A distribuição dos referidos municípios pelas regiões fluminenses encontra-se na tabela abaixo (Quadro 1).

Quadro 1: Universo dos municípios estudados na pesquisa.

REGIÃO DE GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	SUB-REGIÃO	MUNICÍPIO
METROPOLITANA	Capital	Rio de Janeiro
	Baixada	Duque de Caxias
		Nova Iguaçu
		Belford Roxo
		São João de Meriti
	Leste	Niterói
		São Gonçalo
NOROESTE	Itaperuna	
NORTE	Campos	
SERRANA	Petrópolis	
	Nova Friburgo	

9 Caso os mesmos critérios de eleição fossem aplicados com base nos dados da estimativa mais recente do IBGE (para a data de 1º/07/2017, conforme https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm), a relação dos municípios objeto da pesquisa não sofreria alteração.

REGIÃO DE GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	SUB-REGIÃO	MUNICÍPIO
	BAIXADAS LITORÂNEAS (LAGOS)	Cabo Frio
	MÉDIO PARAÍBA	Volta Redonda
	CENTRO-SUL	Três Rios
	COSTA VERDE	Angra dos Reis

Tal amostra também pode ser caracterizada à luz dos critérios classificatórios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente nas “Regiões de Influência das Cidades” (REGIC), cuja edição mais recente é de 2007. Este tem como objetivo estudar a hierarquia da rede urbana brasileira, propondo uma classificação das cidades em cinco grandes níveis: Metrópole, Capital Regional, Centro sub-regional, Centro de zona e Centro local (IBGE, 2008). Estas ainda podem ser subdivididas em dois ou três subníveis, para uma análise mais aprofundada da rede urbana brasileira (Quadro 2). Com base nessa matriz, os municípios integrantes de nossa referência empírica se distribuem da seguinte forma:

QUADRO 2: Categorias de acordo com a tipologia do REGIC/IBGE. Fonte: IBGE, 2008.

CATEGORIA (TIPOLOGIA REGIC)	DEFINIÇÃO	MUNICÍPIOS OBJETO DA PESQUISA
METRÓPOLE NACIONAL	Principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.	Rio de Janeiro
CAPITAL REGIONAL A, B e C	Possui capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para conjunto de atividades, por grande número de municípios. O primeiro grupo (A) inclui as capitais estaduais não incluídas no nível metropolitano. O segundo e o terceiro (B e C) são diferenciados segundo porte.	Campos dos Goytacazes (C) Volta Redonda (C)
CENTRO SUB-REGIONAL A e B	Centros com atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com os centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, com as três metrópoles nacionais. Estão subdivididos em grupo segundo porte e relacionamentos, sendo o grupo A constituído por cidades com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos, e o grupo B com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos.	Cabo Frio (A) Itaperuna (A) Nova Friburgo (A) Angra dos Reis (B)
CENTRO DE ZONA A e B	Formado por cidades de menor porte, com atuação restrita à sua área imediata e que exercem funções de gestão elementares. Subdivide-se em Centro de Zona A, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos, e Centro de Zona B, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos.	Três Rios (A)

Os demais sete municípios não estão classificados pelo REGIC, de modo que sua metodologia não abrange as demais tipologias não relacionadas à definição de centro urbano, ou seja, diversas especificações que são “capazes de dotar uma cidade de centralidade” (IPARDES, 2009). Contudo, isso não significa que estes municípios não possuem representatividade para a pesquisa, pois são

relevantes no contexto de desenvolvimento fluminense, no que diz respeito às regionalidades do estado do Rio de Janeiro.

A metodologia e etapas resumidas previstas para o projeto, são: (i) análise legislativa (Planos Diretores e Legislações urbanísticas municipais em geral); (ii) análise bibliográfica sobre o tema em geral e sobre os municípios em particular; (iii) coleta e análise de dados socioeconômicos e de aplicação/revisão do plano diretor nos municípios objeto da pesquisa; (iv) pesquisa de campo com representantes dos poderes executivo, legislativo, judiciário e da sociedade civil, em cada um dos municípios objeto da pesquisa; (v) análise de dados e elaboração de conclusões finais. A primeira etapa, de análise legislativa, foi concluída em julho de 2017 com alguns apontamentos importantes para as próximas etapas da pesquisa e para a compreensão das questões inicialmente colocadas no projeto. A segunda etapa de desenvolvimento do projeto, análise bibliográfica, foi concluída em outubro de 2017. Teve como objetivo a leitura de textos que pudessem dar suporte teórico à pesquisa e aos pesquisadores, além de fomentar discussões e reflexões importantes para o grupo. A terceira etapa, coleta e análise de dados socioeconômicos, foi concluída em dezembro de 2017, e seus desdobramentos, reflexões e metodologias para aplicação em campo encontram-se em andamento até o momento da escrita desse artigo. O estudo e debate dos dados socioeconômicos está diretamente ligado a pesquisa que se pretende realizar em campo, que deve transcorrer ao longo de 2018, para em seguida, começarmos a elaboração das conclusões e resultados finais.

Assim, a partir da análise a ser desenvolvida nos próximos capítulos, buscamos contribuir para a atualização do debate a respeito da implantação dos planos diretores pelos municípios fluminenses, por meio da problematização das condições e obstáculos à sua aplicação. Além disso, temos por objetivo debater propostas metodológicas de avaliação dos planos diretores quanto à sua efetividade, tendo como referência empírica os dados produzidos a respeito dos 15 municípios selecionados como universo de estudo, com ênfase nos seus instrumentos urbanísticos. Entretanto, dada a natureza do artigo, nos limitaremos à elaboração de um diagnóstico amplo, apresentando um quadro geral sobre a avaliação dos Planos Diretores municipais estudados.

2. Um panorama inicial da implantação dos planos diretores no estado do Rio de Janeiro

A fim de iniciar a proposta de análise de implantação dos planos diretores fluminenses, passa-se a traçar um panorama dos municípios que compõem o universo de pesquisa. Os dados aqui apresentados são fruto de pesquisa em textos legais e bases de dados públicas sobre os municípios. Em um sentido mais geral, os planos diretores dos 15 municípios são extensos, contando muitas vezes com mais de duzentos artigos, no entanto, nem sempre apresentam diretrizes e instrumentos de planejamento urbano dotados de aplicabilidade imediata por parte dos gestores públicos. O que se percebe é uma prevalência de objetivos e diretrizes gerais, além de capítulos dispendo sobre políticas setoriais, ao lado da ausência de uma regulação mais efetiva dos instrumentos de direito urbanístico, que seriam fundamentais para a estruturação de política urbana por parte dos municípios. A exceção a este cenário é o município de Angra dos Reis, que editou um Plano Diretor absolutamente enxuto, de apenas 19 artigos, apenas com diretrizes gerais, deixando a regulamentação mais específica para legislações complementares.

Apesar da extensão dos planos diretores, estes não podem – e nem devem – dar conta de toda a regulação urbanística municipal. Esta deve ser feita por um conjunto de leis, permitindo uma maior flexibilidade e um maior detalhamento de certos aspectos das políticas urbanas e setoriais dos municípios. A partir de uma análise preliminar das legislações municipais foi possível concluir que este sistema legislativo não é integralmente operacional em nenhum município.

Em sua maioria, os municípios operam com planos diretores relativamente recentes e legislação urbanística muito antiga, muitas vezes datada das décadas de 60 e 70 do século passado – este inclusive o caso da capital do estado. Este cenário de defasagem das legislações que deveriam dar concretude ao plano diretor dificulta sobremaneira a implantação de suas diretrizes, instrumentos e políticas setoriais.

Outro dado importante em relação aos planos diretores dos municípios é o nível de aplicabilidade em relação aos instrumentos urbanísticos trazidos no Estatuto da Cidade. Todos os planos diretores trazem a previsão dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, embora, via de regra, de forma genérica e sem uma preocupação mais específica de seleção dos instrumentos que se adequariam, de fato, à realidade municipal – que passaria também pela territorialização dos instrumentos, ou seja, definição de onde se aplicariam no território, o que também não está presente na maioria dos casos.

Este tipo de tratamento acaba por contrariar o objetivo contido no Estatuto da Cidade no sentido de fornecer uma gama de opções de instrumentos a serem regulamentados pelos municípios conforme suas necessidades fáticas. Além disso, as disposições genéricas na maioria das vezes impedem a aplicação prática dos instrumentos, esvaziando seu potencial para a política urbana municipal.

Quanto à dimensão participativa, é possível afirmar que a totalidade dos planos diretores traz a previsão de conselhos de acompanhamento e/ou gestão dos planos diretores com ampla participação popular. No entanto, apesar da previsão, poucos foram efetivamente implementados e menos ainda se encontram em funcionamento nos dias atuais. Este cenário se revela ainda mais preocupante se levarmos em consideração o momento de revisão pelo qual passam, ou deverão ingressar em breve, a maioria dos municípios objeto da pesquisa.

Outro aspecto de destaque para um panorama sobre a efetividade dos planos diretores fluminenses é a análise do nível de engajamento popular no controle e gestão das políticas urbanas municipais, especialmente pela via de atuação dos movimentos sociais, visto que, como vimos, os órgãos institucionais previstos nos planos para tal fim não estão sequer implantados ou não cumprem seu papel de maneira adequada.

Neste sentido, a análise realizada a partir das legislações e bases de dados municipais – associada a um trabalho de pesquisa de notícias e atividades políticas nos municípios estudados – resultou na localização de diversos movimentos sociais atuantes em áreas ligadas à política urbana municipal. Entretanto, muitos destes movimentos tocam em questões específicas e tangenciam disposições mais amplas dos planos. A partir dos dados obtidos até o momento da redação deste artigo, avaliamos que apenas 3 municípios contam com movimentos sociais atuantes sobre a questão do plano diretor na sua totalidade. São eles: Duque de Caxias, São João de Meriti e Volta Redonda.

A análise dos planos diretores dos 15 municípios apontou, ainda, para uma tendência de classificação da maior área possível do território municipal como urbana, chegando-se ao extremo de considera-lo como 100% urbano, como ocorre em alguns

municípios da região metropolitana, dentre eles a capital do estado. Este movimento, que distorce a realidade socioeconômica e físico-territorial, tem impacto direto sobre o ordenamento territorial municipal. Embora a classificação do território municipal como área urbana possa trazer ganhos em termos arrecadatórios, esse modo de tratamento de sua realidade fática dificulta a implantação de políticas públicas e a realização de uma ordenação adequada às diferentes territorialidades que nele se apresentam.

No que tange à integração metropolitana, temos um universo de análise igualmente representativo, visto que, dos 15 municípios estudados, 7 compõem regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu e Belford Roxo), além de que outros 2 (Cabo Frio e Campos dos Goytacazes) participem de arranjos intermediários de integração, já emergindo a cogitação de uma potencial formação metropolitana (SOUZA; TERRA, 2017). Os planos diretores destes municípios registram tal fato e preveem, ainda que de forma genérica, diretrizes de integração na escala metropolitana.

Apesar desta previsão individual nos planos diretores municipais, importante registrar o processo em curso de elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado para a Região Metropolitana do Grande Rio¹⁰. Embora prejudicado pela grave crise política e financeira pela qual passa o estado do Rio de Janeiro, um esboço inicial do plano foi recentemente entregue pela empresa de consultoria contratada para esse fim, encontrando-se no aguardo do estabelecimento dos órgãos competentes para a gestão da região metropolitana, a fim de que possa ser oficializado. Uma vez que este processo esteja concluído, os municípios integrantes da região deverão realizar revisão de seus planos, ainda que antes do período de 10 anos estabelecido legalmente, de modo a adequar as disposições dos planos municipais ao plano metropolitano.

Por fim, uma preocupação fortalecida através da análise dos planos diretores foi a fragmentação do planejamento, especialmente percebida nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, por meio da instituição de planos ‘regionais’, voltados para áreas específicas dessas cidades. Este tipo de planejamento, da forma como foi implantado nos dois casos concretos acima destacados, parece não guardar unidade com o plano diretor, bem como privilegiar os interesses de agentes do mercado imobiliário por meio, por exemplo, da introdução de parâmetros urbanísticos mais permissivos e da regulamentação de instrumentos urbanísticos com objetivo específico de viabilização de empreendimentos imobiliários.

Gera preocupação este tipo de prática, especialmente pelos resultados já visíveis de sua implantação: tentativa de aumento de gabarito e alteração de parâmetros urbanísticos em áreas ambientalmente sensíveis dos municípios, mas contidas no vetor de expansão das cidades, por exemplo, a região das ‘Vargens’, no município do Rio de Janeiro, e a de Pendotiba, em Niterói. Apesar da necessidade de um olhar cuidadoso, não se deixa de reconhecer que, em tese, os chamados planos regionais podem ter aspectos positivos, como a aproximação do planejamento em relação às demandas locais.

As considerações e aspectos trazidos acima pretendem montar um panorama da situação atual da implementação dos planos diretores fluminenses. Percebe-se que o nível de efetividade dos planos é reduzido e que há muito trabalho a ser feito para

10 Cabe destacar que, do ponto de vista institucional, a RMRJ atualmente não tem condições de governança como tal, em função da decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da lei estadual que regula a matéria, estando ainda em tramitação um novo projeto de lei complementar que visa restabelecê-la.

que estes se tornem, de fato, o instrumento-guia da política urbana nos municípios fluminenses.

Como produto de uma análise individual dos Planos Diretores de cada município do universo de pesquisa, o Quadro 3, abaixo, apresenta a subsequente legislação complementar necessária para tornar aplicáveis os instrumentos urbanísticos contidos nos Planos, o que se deu através da análise de conteúdo dos planos e de outras leis que regulam a política urbana dos municípios objeto da pesquisa. A partir da separação desse material, foi feito um comparativo com os requisitos mínimos exigidos pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

QUADRO 3: Aplicabilidade dos instrumentos no município com base em sua regulamentação

MUNICÍPIOS	PEUC	IPTU PROGRESSIVO	DIREITO DE PREEMPÇÃO	OUTORGA ONEROSA	OUC	TRANSFERÊNCIA DIREITO DE CONSTRUIR	EIV
Belford Roxo	X	X	X	X	X	X	X
Campos	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 7972/08	X	Plano Diretor Lei nº 7972/08	Lei nº 7.974/10
				Lei nº 7.974/10		Lei nº 7.974/10	
Duque de Caxias	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 1/06 (anexos)	X	X	Plano Diretor Lei nº 1/06
				Decreto 6.200/12			
Niterói	X	X	X	X	X	X	X
Petrópolis	X	X	X	X	X	X	X
Rio de Janeiro	X	X	X	Decreto 41.031/15	Lei nº 101/09	Lei nº 133/13 (Apenas em área de OUC)	X
				Decreto 38.330/14	Lei nº 133/13		
São Gonçalo	X	X	X	Lei nº 315/10	X	X	Plano Diretor Lei nº 01/09
São João de Meriti	X	X	X	X	X	X	X
Volta Redonda	Lei de Uso Ocupação Solo	Código Tributário	Plano Diretor Lei nº 4.441/08	X	X	X	X
Angra dos Reis	X	X	X	Lei nº 3.419/15	X	X	Lei nº 3.246/14
Cabo Frio	X	X	X	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 4/06 (PD)
Itaperuna	X	X	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 403/07	Plano Diretor Lei nº 403/07
Nova Friburgo	Plano Diretor Lei nº 24/07	X	X	Plano Diretor Lei nº 24/07	X	X	Plano Diretor Lei nº 24/07
Três Rios	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	Plano Diretor Lei nº 3.906/13
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X	X	Lei nº 2.882/97

As células marcadas com “X”, na linha de cada município, representam os instrumentos não-aplicáveis por ausência de regulamentação legal. Já as demais

informam o diploma legal regulamentador desses instrumentos que se encontra vigente em cada município. Importante ressaltar que o Quadro 3 informa apenas a legislação dos instrumentos considerados aplicáveis com base na análise feita no âmbito da pesquisa. Ou seja, nele há casos de instrumentos que até preenchem alguns requisitos exigidos pelo Estatuto da Cidade, mas, por não cumprirem todos, não foram considerados pelos pesquisadores como aplicáveis. Portanto, não necessariamente o instrumento não está previsto no Plano Diretor, mas pode ter sido previsto de forma genérica ou incompleta.

O quadro acima permite a construção de algumas hipóteses iniciais a respeito dos avanços obtidos na implantação dos Planos Diretores e de outros problemas relacionados, como, por exemplo, a seletividade na regulamentação dos instrumentos urbanísticos. Observa-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), por exemplo, possui grande incidência de regulamentação, o que pode ser entendido como indicador tanto de patamares mais intensos de aproveitamento do solo, vindo ao encontro do interesse de incorporadores urbanos, de um lado, como de tentativa de estabelecimento de algum nível de regulação pública dessa atividade e de captura de mais valias, de outro.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) configura outro instrumento com maior incidência de regulamentação, o que pode ser explicado pela relação que esse instrumento tem com a atração de empreendimentos de maior envergadura para o município, ou, ainda, pelo menor número de requisitos para a aplicação desse instrumento, que exige, basicamente, a definição dos empreendimentos e atividades a serem submetidas a ele.

Já o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Terreno Urbano Progressivo no Tempo (IPTU progressivo), instrumentos importantes no atendimento da função social da propriedade, encontram-se completamente regulamentados apenas em Volta Redonda e Três Rios. O Plano Diretor de Três Rios, comparativamente aos demais analisados na pesquisa, pode ser considerado o mais completo, embora sem notícias, até aqui, de efetiva aplicação desses instrumentos. É possível também ressaltar que alguns dos municípios pesquisados sequer possuem um único instrumento regulamentado e com plena capacidade de aplicação, deixando em aberto a questão de como se estrutura, concretamente, a política urbana nesses municípios, questão que é uma das cruciais com as quais a pesquisa tem trabalhado. Uma hipótese inicial, cogitada no âmbito da pesquisa, sugere que esta tem se apoiado no repertório mais tradicional dos instrumentos urbanísticos, que já teriam sido ‘compreendidos’ e apropriados pela máquina pública – tais como zoneamento, parcelamento, códigos de obras, códigos de posturas, leis de perímetro urbano, leis de abairramento, etc. – em detrimento do que ainda poderia ser considerado como a ‘geração mais nova’ de instrumentos trazidos desde a Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, que exigiriam a absorção de uma série de novos paradigmas sobre gestão urbana, além de um amplo aparelhamento dos órgãos municipais, geração esta exemplarmente ilustrada pelos 7 instrumentos apresentados no Quadro 1, acima.

Em síntese, via de regra, os municípios se limitaram a prever os instrumentos dentro de seus planos e, em alguns casos, produziram legislação que dá alguns passos iniciais a fim de viabilizar a sua aplicação. Porém, em contato inicial com as prefeituras, apenas três apresentaram indícios de efetiva aplicação deles: Rio de Janeiro e Niterói, que estariam aplicando a Outorga Onerosa do Direito de Construir, porém apenas no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas

na política urbana municipal? A questão dos Planos de Estruturação Urbana (PEU's), Planos Urbanísticos Regionais (PUR's), ou denominações similares que variam de município para município: em que medida eles aproximam o planejamento em relação à população e aos problemas urbanos de cada localidade? Os planos diretores devem ser todos autoaplicáveis? Quais partes sim e quais partes não? As audiências públicas devem mesmo ser o carro chefe da participação popular, como vêm sendo consideradas atualmente? Até que ponto e como é possível definir se ela foi efetiva ou não? É cabível se pensar em outros modelos de participação popular diversos dos atuais? Como avançar para além do cumprimento estritamente formal e assegurar que os planos atinjam efeitos concretos no meio urbano? (MURTA, 2007).

4. Perspectivas para a avaliação de efetividade: avançando na elaboração de um modelo de análise

O processo de implementação dos planos diretores se mostra extremamente complexo e de difícil consolidação, como é possível observar na prática da política urbana dos municípios. Muitas questões emergem a partir dessa constatação, tais como aquelas acima enumeradas. O perfil escolhido na etapa de elaboração do plano diretor pode influenciar no seu grau de maior ou menor efetividade. No entanto, a implementação dos planos depende de muitas variáveis e da atuação de diversos atores sociais.

Já se sabe há algum tempo que a mera inscrição dos planos diretores na forma de lei, através da previsão de objetivos, princípios e instrumentos urbanísticos no ordenamento jurídico municipal, não garante que as transformações no meio urbano, de fato, aconteçam conforme as suas disposições. Assim, ultrapassada a etapa da elaboração dos planos diretores, faz-se necessário avaliar em que medida esses são efetivos e em que medida atendem, por exemplo, às diretrizes do Estatuto da Cidade.

Entre os desafios atinentes ao exercício de avaliação dos planos diretores estão: necessidade de definição da metodologia de avaliação, superação de uma análise superficial dos municípios, construção de indicadores de natureza quantitativa e qualitativa que sirvam de parâmetro para as análises.

Alguns autores já se detiveram nessa questão e construíram esboços de modelos de análise da implantação dos planos diretores. Nesse sentido, Stephan, Reis e Rocha (2012) desenvolveram uma pesquisa com análise de planos diretores. A pesquisa teve como objeto a avaliação qualitativa dos primeiros anos de vigência dos mesmos em dez municípios (de pequeno porte) de Minas Gerais e focou na etapa de aplicação. O foco se deu de modo que pudessem ser identificados os dispositivos que de fato foram aplicados, entender os entraves que dificultaram a aplicação de outros e, com isso, formular recomendações para futuros planos e administradores municipais. Esta proposta avançou bastante em relação à de Murta (2007), uma vez que conseguiu desenvolver e aplicar uma metodologia a casos concretos, trazendo uma proposta para debate.

Inicialmente, os planos foram analisados individualmente quanto à existência de dispositivos autoaplicáveis para depois serem objeto de análise conjunta. Identificados os instrumentos autoaplicáveis, procurou-se avaliar quais de fato foram aplicados e quais os problemas encontrados nos casos de não aplicação.

Na análise conjunta, foram elaboradas algumas tabelas para comparação. Em primeiro lugar, os instrumentos foram divididos em: instrumentos com prazo e

(OUC), e Volta Redonda, onde encontramos notícias sobre a aplicação do IPTU Progressivo. É importante ressaltar que o levantamento de informações a respeito da aplicação dos instrumentos, e as respectivas avaliações desse processo, é uma etapa da pesquisa ainda em andamento, e que deve ser refinada com base nos trabalhos de campo previstos para os anos de 2018 e 2019.

3. A implantação dos planos diretores: um inventário inicial dos principais desafios e questões

Ao longo do ano de 2017 a pesquisa encontrou diversos vieses acerca da implantação dos planos diretores. Nesta percepção inicial, é possível identificar certo grau de incompatibilidade dos planos com a realidade de alguns dos municípios parte do universo de pesquisa. Esta percepção vai ao encontro dos resultados da pesquisa exploratória realizada em 2015 (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016). Pode-se considerar que a efetividade dos planos, entendida como aplicação das diretrizes, dos instrumentos urbanísticos e das políticas setoriais neles estabelecidos, depende de diversas variáveis, que extrapolam a regulamentação legal (que por si só já se mostra bastante desafiadora), enfrentando obstáculos de ordem política, institucional e econômica. Tal premissa fica clara diante dos dados socioeconômicos e de planejamento urbano levantados nos 15 municípios objeto da pesquisa, que permitem uma visão ampla das demandas do município e, logo, dos desafios à adequação do plano à realidade local.

Como sabemos, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana municipal. Entretanto, não é capaz de, por si só, esgotar toda a regulamentação necessária para a efetivação do que propõe, sendo necessárias outras leis urbanísticas – grosso modo chamadas de “complementares” – que forneceria o suporte normativo necessário à operacionalidade do plano. Esse conjunto de leis é composto, por exemplo, pela lei de uso e ocupação do solo, de parcelamento, da outorga onerosa do direito de construir, entre diversas outras.

Diante da crise econômica que o estado do Rio de Janeiro vem enfrentando, do histórico de baixo dinamismo econômico (VERSIANI; OSÓRIO; REGO, 2016) e da existência de um cenário geral de insuficiência das legislações de suporte ao plano, muitos dispositivos não ficam devidamente regulamentados. Tais fatos contribuem, então, para uma maior dificuldade na aplicação dos instrumentos urbanísticos e também do plano diretor como um todo.

Essa situação, encontrada nos municípios do estado do Rio de Janeiro, abre margens para uma problematização mais profunda da política urbana nacional em si. É importante refletir sobre em que medida os instrumentos do Estatuto da Cidade não estão sendo feitos de “letra morta” na realidade urbana brasileira, sendo certo que sua aplicação efetiva passa necessariamente pela adequada previsão e regulamentação pelas legislações municipais.

Cabe ressaltar, no universo de planos diretores analisados, a regulamentação de alguns instrumentos, ao lado da não regulamentação de outros, de modo a priorizar os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade, como é o caso das operações urbanas consorciadas, no primeiro caso, e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, no segundo. Nesse sentido, o importante debate a respeito da efetividade dos planos diretores talvez exija um recorte: para o setor privado, que utiliza o solo urbano para a apropriação privada das mais valias decorrentes do desenvolvimento urbano, o Plano Diretor pode estar sendo efetivo. Haveria, portanto, uma seletividade na regulamentação dos instrumentos

urbanísticos, que favoreceria a retenção especulativa de terras, a apropriação privada de mais valias e de vantagens locacionais, gerando mais segregação socioespacial nas cidades.

Em adendo a essa hipótese, necessário indagar até que ponto a contratação de consultorias externas pode ter influência neste cenário, uma vez que, em muitos casos, as empresas contratadas sequer são sediadas no município e, logo, possuem pouco conhecimento prévio da realidade com a qual estão lidando. Para que a realidade fosse apreendida em sua complexidade, seria necessário um diagnóstico detalhado da situação do município, de modo que uma das hipóteses para a disseminação dos chamados “planos genéricos” recaia exatamente na ausência ou debilidade dos vínculos da equipe de técnicos e especialistas envolvidos na elaboração dos planos em relação ao município. Tal hipótese, entretanto, ainda deverá ser testada e refinada com base nas etapas da pesquisa a serem desenvolvidas ao longo de 2018 e 2019, tendo como foco avaliar a experiência de aplicação dos planos no último decênio.

Outro ponto de destaque é o fato de que a maioria dos planos diretores analisados traz previsão de alguma forma de Conselho municipal de gestão e/ou planejamento com participação popular. Tal constatação não deve ser encarada como uma afirmação de que há, de fato, participação popular nos processos de gestão urbana, mas que sim como ponto de partida para a investigação a ser feita, a respeito da efetividade dos instrumentos de gestão previstos nos planos diretores.

A partir dos apontamentos apresentados, é possível indicar alguns desafios que se colocam para a aplicação dos planos diretores. Embora o universo de análise se restrinja a municípios do estado do Rio de Janeiro, a percepção dos pesquisadores é a de que tais desafios estão postos para um grande número de municípios do país, ainda que em diferentes graus.

A atual geração de planos diretores em vigor teve por desafio fundamental, como era próprio do contexto da primeira década do século, incorporar ao planejamento urbano municipal as premissas do Estatuto da Cidade, como balizas (re)estruturadoras da política urbana. Entretanto, carentes de detalhamento e regulamentação específica, tais balizas e os próprios instrumentos trazidos pelo Estatuto, agora apropriados pelos municípios, parecem, à primeira vista, ainda não ter conseguido alcançar grau significativo de efetividade, sobretudo se entendida pelo prisma da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e do equilíbrio social.

Além deste desafio, outros de igual relevância se colocam, como a abordagem da questão metropolitana nos Planos Diretores municipais, e em especial da compatibilidade entre os planos de escala municipal e metropolitana. Com o advento do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), diversas regiões metropolitanas iniciaram o processo de elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), que podem trazer diversos dispositivos que exigirão esforços de adaptação por parte dos municípios, o que implicaria num novo processo de revisão. Fica em aberto o quanto este processo guardará sincronia com a revisão dos planos diretores que os municípios devem realizar por força do transcurso de 10 anos de sua vigência, a fim de que não se vejam ante a situação de sucessivas revisões obrigatórias por força de lei, num curto espaço de tempo, o que pode ser de difícil atendimento, além de confundir um já frágil sistema municipal de planejamento.

Conforme indicam Schvarsberg e Lopes (2011), reconhece-se que a dimensão metropolitana ou regional abordada nos planos diretores é limitada ao âmbito

do gerenciamento comum de políticas setoriais, como transporte público e saneamento ambiental, sem entrar no ponto crucial do ordenamento territorial. Deste modo, há um distanciamento de uma visão da necessidade do planejamento e gestão compartilhada de um mesmo território metropolitano. Contudo, vale indicar que há avanços nestes aspectos nos planos diretores do Rio de Janeiro e São João de Meriti, por exemplo, que autorizam o poder público municipal a participar de gestões para a criação de órgão metropolitano de gestão de assuntos comuns.

Em complementação, Resende (2010, p. 198) aponta que o recorte metropolitano é reconhecido como “essencial na medida em que se intensificam os problemas urbanos comuns a várias cidades”. Além disso, seu planejamento promove a integração para a resolução de desigualdades, não só em municípios metropolitanos, mas em cidades que recebem o impacto de grandes projetos de desenvolvimento econômico, como empreendimentos relacionados à exploração e extração do petróleo, a exemplo de Campos dos Goytacazes e grande parte dos municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas.

Há ainda a questão – já trabalhada há tempos pela literatura – do desafio representado pelo diagnóstico e participação popular de modo a garantir um plano diretor politicamente legitimado no município e, logo, potencialmente mais adequado à realidade municipal. Apesar dos já exaustivos debates sobre o tema, a questão parece ainda não superada pelos municípios. Mecanismos como audiências públicas, conferências e conselhos, que figuram entre os principais meios de comunicação entre governo e sociedade, parecem não estar sendo capazes tanto de materializar a ideia de participação popular, como também de assegurar que o planejamento urbano enfrente as questões do desenvolvimento urbano efetivamente colocadas na realidade municipal e que produza respostas a ela consonantes com os princípios de justiça territorial e de direito à cidade

Outra reflexão relevante é a questão da cisão entre a visão técnica e a visão popular. Isso se mostra muito presente nos processos de audiências públicas comumente realizadas, palco de importantes disputas. Nelas fica explícito o contraste entre as apresentações técnicas dos planos, realizadas pelos gestores municipais, e as falas dos representantes dos movimentos sociais. A comunicação mostra-se truncada e difícil, refletindo uma complexidade mal resolvida dos papéis de cada um no processo de elaboração e revisão dos planos.

Como exemplos para essa reflexão verifica-se o caso de Niterói. Em 2017, o processo de revisão do Plano Diretor estava em finalização, quando, diante do descumprimento do preceito da participação popular, mesmo após a realização de diversas audiências públicas, foi interposto um mandado de segurança, impetrado por um Vereador, que pleiteia a suspensão do processo legislativo e a devolução do Plano ao Executivo, alegando deficiências no processo participativo, e que obteve decisão liminar favorável, que impediu a votação do plano pela Câmara municipal.

O caso mostra a litigiosidade latente nos processos de elaboração, revisão e aplicação dos planos diretores, cenários nos quais se manifestam as disputas pela cidade e pelo controle dos mecanismos de sua governança.

Assim, diversos questionamentos se colocam para a pesquisa que vise avaliar as experiências de aplicação dos planos e os impactos que estes estão acarretando nas cidades, tais como: que conflitos surgiram na elaboração e execução dos planos diretores? Em que medida o judiciário pode obrigar ou suprimir a atuação dos gestores públicos? Como acontecem as interferências do Ministério Público

instrumentos de aplicação imediata. Em seguida, foi analisado quantitativamente se esses mesmos instrumentos foram aplicados, não aplicados ou não possuíam informação. Muitas dificuldades foram relatadas pelos pesquisadores, a exemplo da falta de informação disponibilizada nos sítios eletrônicos e da dificuldade em reconhecer os responsáveis pelo acompanhamento de aplicação dos planos diretores.

A partir disso, o segundo quadro elaborado teve a finalidade de compreender a influência dos conselhos e órgãos de planejamento no monitoramento dos planos diretores.

Para cada um dos dez planos foi analisado se o município havia criado um conselho de acompanhamento do plano diretor; se o conselho era atuante; se havia um órgão de planejamento. Ficou constatado que a maioria possuía conselho de acompanhamento e que este era atuante, mas havia falta de integração com os outros órgãos de planejamento urbano, o que dificultaria a aplicação do plano diretor.

Por fim, um outro quadro foi elaborado a fim de verificar a maneira pela qual determinados instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade estão dispostos nos planos diretores estudados. Os instrumentos selecionados foram: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; transferência do direito de construir; outorga onerosa do potencial construtivo; estudo e relatório de impacto de vizinhança; operações urbanas consorciadas; direito de preempção. Nesse quadro, a metodologia utilizada se ocupou em avaliar, gradativamente, se o plano diretor menciona tal instrumento, se o define, se o plano ou a legislação complementar detalham esse instrumento e, finalmente, se o município aplica.

A grande maioria dos planos se limitou a mencionar os instrumentos citados. Alguns poucos foram detalhados, mas nenhum chegou a última etapa de aplicação (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012).

Outro exemplo de metodologia de avaliação de planos diretores está presente na pesquisa desenvolvida pelo IPEA (LIMA NETO et al., 2014). O estudo pretendeu analisar os planos diretores no nível operacional e não apenas pela sua simples existência. O método se baseou na ideia de que a previsão integrada de alguns instrumentos urbanísticos seria capaz de gerar mais efetividade aos planos. Tal previsão integrada foi denominada “circuito”, exemplificativamente composto por três instrumentos urbanísticos: a outorga onerosa, a operação urbana consorciada e as zonas de especial interesse social. Dessa forma,

[...] a existência do circuito favoreceria a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, por meio do ordenamento do espaço urbano, da recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, da provisão habitacional e do acesso à terra e, por conseguinte, um PLANO DIRETOR de maior qualidade e aplicabilidade (LIMA NETO et al., 2014).

Para a construção do circuito, foram consideradas algumas condições de uso dos instrumentos integrantes e não apenas os requisitos de aplicação de cada um deles. Foram Wconstruídas duas condicionantes para melhor compreensão das relações entre os instrumentos urbanísticos aqui estudados. A primeira é a “condição 1”, que corresponde à aplicação integrada da outorga onerosa e da operação urbana consorciada; a segunda é a “condição 2”, que corresponde a aplicação dos três instrumentos de forma conjunta, configurando o circuito completo (LIMA NETO et al., 2014).

Primeiramente, a proposta metodológica apresentada no estudo do IPEA buscou fazer uma avaliação da presença dos instrumentos urbanísticos e a capacidade administrativa municipal. Tendo como base análises de dados da MUNIC (2003 apud LIMANETO *et al.*, 2014), os autores debatem a hipótese de que quanto maior o porte do município e a capacidade administrativa do mesmo, maior é a efetividade dos planos diretores. Entretanto, em se tratando da presença dos instrumentos urbanísticos, não é possível afirmar essa correlação positiva, o que permite levantar a possibilidade de que não apenas a quantidade de funcionários com nível superior, mas também das áreas de formação dos profissionais relacionadas aos instrumentos, constitua variável interveniente no grau de efetividade dos planos.

Acredita-se que esse é um quadro de análise que pode ser recuperado e refinado ao longo da pesquisa em curso. Pode-se buscar relacionar os atores envolvidos no processo de elaboração/revisão dos planos diretores e levantar a formação de cada um deles para tentar compreender como isso influencia na construção das leis e políticas.

Em seguida, os autores buscaram entender como outros fatores podem influenciar no rumo da política urbana municipal, tais como: aspectos históricos, nível educacional da população e do corpo de funcionários, engajamento social, forças políticas atuantes, etc. Para isso, foram produzidas algumas tabelas para demonstrar quantos municípios atendiam as “condições 1 e 2” de avaliação elaboradas pelos autores. Os autores se apropriaram do total de municípios e verificaram a presença das condições, depois os que cumpriam essas condições, por tipo de categoria da rede urbana, indicada pelo REGIC.

Essa técnica foi apropriada na pesquisa para a realização de um comparativo entre todos os municípios estudados, com a construção de tabelas sobre a presença dos instrumentos em cada município (colunas correspondentes aos instrumentos e linhas correspondentes aos municípios) e, posteriormente, da representação desses municípios pelas categorias do REGIC (IBGE, 2008) indicadas pelos autores, como visto anteriormente neste artigo.

Além da construção de tabelas de presença dos instrumentos nos planos diretores, também parece válido complementar a análise com a inclusão de uma coluna que apresente os requisitos legais necessários para cada instrumento e se eles estão presentes nos casos estudados, para comparativo. Da mesma forma, após ida a campo, análise da aplicação na prática. Assim, pode-se chegar a uma matriz na qual se articulem e considerem os três fatores: presença, regulamentação e aplicação.

No estudo do IPEA também foi feita uma avaliação temporal dos casos. Acredita-se que seja viável recuperar a “linha do tempo” da implantação de cada plano diretor, com uma tentativa de localização do período de regulamentação e aplicação de cada instrumento urbanístico e do contexto em que esses processos ocorreram.

Quanto à metodologia proposta no estudo para avaliação de planos diretores a partir da existência do circuito completo nos municípios, entende-se que os municípios pesquisados podem não ter aplicado os instrumentos que integram o circuito (operação urbana consorciada, outorga onerosa e ZEIS). Dessa forma, seria mais viável apurar: 1. Que instrumentos foram ou vêm sendo aplicados de fato? 2. Em que medida esses instrumentos são aplicados como um circuito, nos termos propostos pelos autores?

Assim, é possível se valer da lógica do circuito para analisar os planos diretores a partir da verificação de quais instrumentos estão sendo aplicados e qual a relação

existente entre eles, flexibilizando o método apresentado no estudo do IPEA, a fim de adaptá-lo aos casos concretos encontrados nos 15 municípios, objeto da pesquisa.

A partir das linhas acima indicadas, pretende-se, portanto, com base em estudos como aqueles acima comentados, construir uma matriz de avaliação dos planos diretores quanto à sua efetividade, que possa ser aplicada a análise dos planos diretores dos 15 municípios fluminenses objeto da pesquisa, bem como, eventualmente, subsidiar os processos institucionais de revisão dos mesmos.

5. Conclusão

O panorama preliminar dos 15 municípios e seus planos diretores, que correspondeu à primeira etapa de pesquisa, apontou a predominância de diretrizes gerais nos conteúdos dos planos, em contraponto à ausência de regulamentações sobre instrumentos urbanísticos aplicáveis, o que nos leva ao levantamento de hipóteses quanto à seletividade na regulamentação desses instrumentos. Esta primeira etapa, composta por análise legislativa e socioeconômica dos 15 municípios estudados ao longo do ano de 2017, se desenvolveu com o objetivo de aprofundar o conhecimento da realidade dos municípios estudados, de modo a garantir substratos para uma futura incursão em campo.

Outra questão que permeou a pesquisa e as problematizações realizadas foi a situação peculiar do planejamento urbano no Brasil como um todo e em particular no Rio de Janeiro, em um contexto de crise econômica, política e de segurança pública. Neste sentido, tende-se a tratar o planejamento das políticas urbanas como algo em segundo plano, em uma compreensão superficial das reais causas dos problemas vivenciados em nosso estado, que passa em muito pelas questões de planejamento.

Além disso, um outro foco de atenção da pesquisa foi o estudo e desenvolvimento de metodologias direcionadas às possibilidades de avaliação do Plano Diretor, fundamentais para a aferição da efetividade dos planos diretores estudados, que devem englobar diversas variáveis, de modo a dar conta de uma amplitude de aspectos relacionados às decisões sobre a política urbana dos municípios. A observação empírica dessas variáveis é de interesse da pesquisa, que tem com um de seus propósitos o desenvolvimento de uma matriz de avaliação a fim de compreender a regulamentação, aplicação e execução dos planos diretores.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações [...]. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, [1988] 2016. 496 p.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo. Brasília. 2005. Disponível em: <www.amunes.org.br/?pg=publicacoes...**Plano Diretor Participativo.pdf**> Acesso em 17 jun. 2016.

COSTA, M. B.; SADER, A. C. Acerca da implementação de planos diretores: avaliar é preciso. **Revista nacional de gerenciamento de cidades**, v. 3, p. 109-116, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada - 2015**. IBGE Cidades. Rio de Janeiro, 2015.

_____. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia/IBGE, 2008.

LIMA NETO, V. C. et al. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/td_1943.pdf. Acesso em: 05 fev. 2018.

MAGALHÃES, A. F.; RIBEIRO, T. F. “Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”: o problema dos vazios urbanos e da não aplicação do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 3, jul/dez. 2016.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Informativo Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, p. 1-14, 2015.

MURTA, C. M. **Avaliação de planos diretores municipais**. 2007. 52 f. Trabalho de conclusão de curso (Lato Sensu em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19219.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2018.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Comentários sobre os resultados do REGIC 2007**. Curitiba: IPARDES, 2009.

RESENDE, V. O plano diretor como processo. E a atuação metropolitana ou regional? In: HERCULANO, S (Org.). **Oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé**. Niterói: UFF, 2010.

SCHVARSBURG, B.; LOPES, A. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de

Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 817-840, set/dez, 2017.

STEPHAN, I. ; REIS, L.F.; ROCHA, M. R. Planos diretores participativos: uma avalia o de sua aplica o em dez municípios de Minas Gerais. **Cadernos Proarq**, v. 18, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.proarq.fau.ufrj.br/revista/public/docs/proarq18planosdiretoresstephanreisrocha.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2018.

VERSIANI, M. H.; OSORIO, M. REGO, H. R. S. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. In: Gláucio Marafon (org). **Revisitando o território fluminense VI**. 1ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2016, v. 1, p. 3-24.

Aspectos que influenciam a criação das Zonas de Especial Interesse Social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro

Ana Paula Vasconcelos Gonçalves¹

RESUMO

No Brasil as políticas urbanas e habitacionais não favoreciam as camadas populares, acarretando a segregação habitacional das pessoas mais pobres. Somente a partir da década de 80 que a discussão sobre regulação urbanística, políticas habitacionais inclusivas e gestão democrática das cidades começou a ter mais repercussão. Esta nova mobilização culminou no Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor e também instrumentos legais para a gestão democrática das cidades, como as Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS. No Estado do Rio de Janeiro a partir de 2008 ocorreu um aumento de municípios com Plano Diretor e com áreas definidas como ZEIS, entretanto há cidades que não possuem este instrumento de gestão. Por isso, este trabalho tem como objetivo compreender quais fatores influenciam os municípios do Estado do Rio a incluir em seu Plano Diretor as ZEIS. Tendo em vista que estas zonas estão relacionadas diretamente a habitação, optou-se neste trabalho por verificar quais características dos domicílios e de infraestrutura urbana podem afetar a decisão em questão. Para alcançar tal objetivo foi empregada a regressão logística e os dados utilizados são oriundos do Censo Demográfico de 2010 e da pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros, ambas realizadas pelo IBGE.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor, ZEIS, Regressão logística, Segregação.

ABSTRACT

In Brazil, urban and housing policies were not aimed at the poorest people, leading to housing segregation of the poorest people. Only from the eighties that the discussion of urban regulation, inclusive housing policies and democratic management of cities began to have more impact. This new mobilization culminated in the Statute of the City provides the obligation of the Local Master Plan as well as legal instruments for the democratic management of cities, such as Special Zones of Social Interest - ZEIS. In 2008, the state of Rio de Janeiro there was an increase of municipalities with Plan and areas defined as ZEIS, however there are cities that do not have this management tool. Therefore, this study aims to understand which factors influence the municipalities of Rio State to include in your Plan the ZEIS. Given that these areas are directly related to housing, we chose this work to see which characteristics of households and urban infrastructure that may affect the decision in question. To achieve this goal were used the logistic regression and data were acquired starting from the Census of 2010 and the survey Profile of Brazilian Municipalities, both conducted by IBGE.

KEYWORDS: Master Plan, ZEIS, Logistic regression, Segregation

1. Introdução

No Brasil a população mais pobre sempre teve dificuldade de acesso a moradia e infraestrutura urbana adequada. Este fato foi se agravando no decorrer dos anos com as políticas de embelezamento da cidade, programas de moradia popular que beneficiavam mais a classe média e etc. Desta forma, os indivíduos com menos condições econômicas foram forçados a viver em áreas não urbanizadas, com infraestrutura inadequada e longe do centro da cidade. Estes fatores foram cruciais para intensificar a segregação residencial das pessoas mais pobres no Brasil.

1 Doutoranda em Sociologia, IESP/UERJ – Rio de Janeiro, Brasil

A segregação pode ser entendida como o agrupamento ou a separação territorial entre determinados grupos sociais ou étnicos. Ela pode ser voluntária, quando os indivíduos decidem viver em determinado local por sua própria vontade ou involuntária quando as pessoas são obrigadas a residir em certos locais por forças externas, como o custo da moradia (VILLAÇA, 1998). As causas da segregação são distintas, mas há três tipos de explicações tradicionais que se baseiam em aspectos econômicas, sociais e políticos para explicar o fenômeno em questão (PRÉTECEILLE & OBERTI, 2016).

Para Préteceille e Oberti (2016) as políticas públicas podem acarretar diretamente a segregação, como o apartheid na África do Sul, ou indiretamente como ações do governo para prover infraestrutura para alguns bairros em detrimento de outros. Em contrapartida, há medidas que buscam minimizar este problema social, como as políticas habitacionais para integrar o espaço urbano de uma cidade e também a criação de mecanismos legais para a gestão urbana democrática, como legislação de uso do solo, atribuição e permissão para construir, entre outros.

No Brasil, grande parte das políticas públicas não foram eficazes para minimizar as desigualdades sociais, entretanto, durante a década de 60 iniciou-se um processo de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana. A sociedade civil, os movimentos sociais, pesquisadores e políticos passaram a discutir temas relacionados com a regulação urbanística com o intuito de intervir na formulação de novas políticas públicas, ampliar a participação popular nas decisões locais, visando uma gestão urbana mais democrática e inclusiva.

Estas discussões em torno do planejamento urbano brasileiro proporcionaram a inclusão dos artigos 182 e 183, referente à política urbana, na Constituição Federal de 1988. O Artigo 182 garante desenvolvimento urbano assegurando as funções sociais da cidade e também institui a obrigatoriedade do Plano Diretor nos municípios com mais de 20.000 habitantes. Já o artigo 183 aborda a regularização fundiária (BRASIL, 1988).

No entanto, ainda eram necessários mais avanços neste setor, que mediante a muita luta da sociedade civil, movimentos sociais, pesquisadores e políticos foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2001 o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Ele instituiu as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, da gestão democrática e do direito à cidade (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2002).

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos legais para a gestão democrática das cidades como: direito de superfície, o direito de preempção (de preferência), a outorga onerosa do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança e etc. Esta lei também define a função do Plano Diretor Municipal, reafirmando a obrigatoriedade para as cidades com mais de 20.000 habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Também institui outras regras para esta lei, como estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual das cidades e a revisão a cada 10 anos e a confecção e revisão dos planos mediante a participação popular.

O Plano Diretor tem como finalidade planejar o desenvolvimento do município de forma incluyente, visando o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o acesso a todos os serviços e equipamentos urbanos (BRASIL, 2005). Dentre os instrumentos legais que compõem o Plano Diretor os municípios podem incorporar um mecanismo chamado Zona de Especial Interesse Social - ZEIS com o intuito de inserir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

É importante ressaltar a existência de municípios que possuem áreas delimitadas como ZEIS e não tem um Plano Diretor instituído, como Carapebus e Aperibé no Estado do

Rio de Janeiro (IBGE, 2016). Estes casos são pouco frequentes, porque grande parte das cidades incorpora este instrumento de gestão urbana durante a confecção dos seus planos.

As ZEIS podem ser genericamente agrupadas em dois tipos: I) ZEIS de áreas ocupadas, que normalmente são considerados aglomerados subnormais ou assentamento que carecem de regularização fundiária e/ou urbanística. II) ZEIS de áreas vazias, destinadas a produção de habitação de interesse social.

Por isso, ao instituir no Plano Diretor municipal Zonas de Especial Interesse Social permite ao município

(...) reconhecer uma grande parcela da população urbana como cidadãos, e seus locais de moradia – mesmo que informais- como parte da cidade, buscando garantir a recuperação dessas áreas e a melhoria das condições de vida através da instituição de padrões mínimos de urbanização e ocupação do solo. (FERREIRA & MONTISUKE, 2007. p. 4)

Desta forma, as ZEIS são mecanismos legais que podem minimizar a segregação residencial, pois além da questão da regularização da propriedade, o poder público também deverá destinar recursos para melhorar as condições de vida dessa população, oferecendo mais equipamentos e serviços públicos (NUNES & GIVISIEZ, 2008).

A desigualdade de acesso aos locais de moradia é muito presente nas grandes metrópoles, seja pela autosegregação das pessoas mais ricas em bairros nobres ou em condôminos fechados quanto das pessoas mais pobres, que por falta de escolha, precisam viver onde sua condição financeira permite. Por isso, a confecção do Plano Diretor municipal, com a inclusão de instrumentos de planejamento urbano que possibilitem minimizar estas disparidades, é fundamental para amenizar a segregação existente entre as camadas mais pobres da sociedade.

Há diversas pesquisas que demonstram a presença de segregação residencial no Estado do Rio de Janeiro, principalmente nas grandes cidades (RIBEIRO & CORREA, 2010; VARGAS, 2005; RIBEIRO & LAGO, 2001; SMOLKA, 1992). Mesmo com o incremento do número de municípios cariocas com Planos Diretores vigentes a inclusão das ZEIS ainda não é grande, por isso este trabalho tem como objetivo compreender quais os fatores quantitativamente mensuráveis influenciam os municípios do Estado do Rio a incluir em seu Plano Diretor as ZEIS. Tendo em vista que estas zonas estão relacionadas diretamente a habitação, optou-se neste trabalho por verificar quais características dos domicílios e de infraestrutura urbana que podem influenciar a decisão em questão.

2. Materiais e Métodos

Para alcançar o objetivo proposto foram utilizadas as informações oriundas da pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2016), de onde foram obtidos os dados referente a legislação urbana dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Já as informações sobre a infraestrutura urbana e os domicílios do Estado foram extraídas do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE. As variáveis inicialmente pré-selecionadas foram:

- **Plano Diretor;**
- **ZEIS;**
- **Domicílios com esgoto sanitário;**

- Domicílios com coleta de lixo;
- Domicílios com água encanada;
- Domicílios com pavimentação no entorno;
- Domicílios com iluminação pública no entorno;
- Domicílios Próprios;
- Domicílios Alugados;
- Domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar de até 1 salário mínimo.

Os dados sobre relacionados com o Plano Diretor e as ZEIS extraídos do Perfil dos Municípios Brasileiros somente indicam se a cidade tem confeccionado o Plano Diretor e quais instrumentos de gestão estão inclusos, dentre eles as ZEIS. Não há a informação sobre qual tipo de ZEIS foi implementada, se de áreas ocupadas ou vazias.

É importante destacar, que devido as limitações nos dados disponíveis as informações são de períodos distintos, entretanto foram escolhidas as fontes mais confiáveis e com as datas de coletas mais próximas das informações sobre o Plano Diretor e as ZEIS, que será a variável dependente do modelo.

Outro aspecto que merece ser enfatizado, está relacionado com a escolha da metodologia empregada. Este estudo é uma tentativa de mensurar, a partir dos dados quantitativos disponíveis, quais fatores podem influenciar a criação das ZEIS nos municípios, por isso as variáveis relacionadas com questões sociopolíticas, com a história local e outros aspectos qualitativas não são utilizados neste artigo.

O modelo escolhido para entender quais fatores urbanos e domiciliares tendem a influenciar os municípios a criarem ZEIS em seu território foi a regressão logística. Esta técnica consiste em uma regressão múltipla cuja variável dependente do modelo é categórica dicotômica e as variáveis independentes podem ser contínuas ou categóricas (FIELD, 2009).

A variável dependente deste artigo indica se município tem alguma área delimitada como ZEIS. Se tiver tal atributo assume o valor um, caso contrário recebe o valor zero. Neste caso a variável é categórica dicotômica, porque ela apresenta somente dois valores que não estabelecem uma ordem de grandeza entre si.

A regressão logística também conhecida como “Logit” pertence à família exponencial, tem uma distribuição de probabilidade de Bernouli ou binomial e conforme destaca Dobson (2002), o modelo logístico para o caso geral pode ser escrito como:

$$\ln\left(\frac{\pi_i}{1 - \pi_i}\right) = x_i^T \beta$$

ONDE:

π_i corresponde a probabilidade de sucesso da *i*-ésima observação;

x_i corresponde ao vetor de variáveis regressoras; e

β corresponde ao vetor de parâmetros dos coeficientes a serem estimados.

Esta é a representação mais comum, entretanto existem duas outras representações: a escala de probabilidade e a escala das chances (odds). A escala de probabilidade é a forma estrutural do modelo logístico, onde os termos do modelo são escritos em função da probabilidade de sucesso, conforme é apresentado abaixo

$$\pi_i = \left(\frac{e^{x_i^T \beta}}{1 + e^{x_i^T \beta}} \right)$$

Esta escala é útil quando se deseja estimar a probabilidade de sucesso dada outras variáveis regressoras, para avaliar certo fenômeno, ou seja, quando alguns valores das variáveis regressoras são fixadas em valores predeterminados e os demais são considerados constantes.

A segunda forma de representação do modelo logístico é através da escala de odds, que relaciona a probabilidade de sucesso de determinado evento com a probabilidade de fracasso. Através desta forma estrutural é possível calcular a odds, dada por:

$$\frac{\pi_i}{1 - \pi_i} = e^{x_i^T \beta}$$

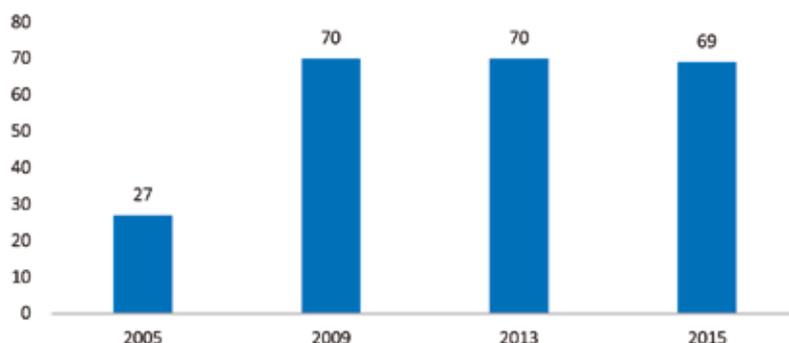
Neste trabalho será utilizada a segunda forma de representação descrita – o odd para relacionar a probabilidade de ter ZEIS em um dado município com a probabilidade oposta, ou seja, o município não ter implementado o instrumento urbano que está sendo discutido neste artigo.

3. Discussão dos resultados

De acordo com o artigo 50 do Estatuto da Cidade (2001), 2008 foi o prazo limite para as cidades se ajustarem em relação a obrigatoriedade do Plano Diretor. Por este motivo o número de municípios com esta lei aumentou juntamente com o crescimento da implementação dos instrumentos legais para gestão das cidades. No Estado do Rio de Janeiro esta evolução pode ser observada através do Gráfico 1. Em 2005, somente 27 municípios do Estado tinham implementado esta lei e no ano de 2008 este número saltou para 70 cidades, um acréscimo de aproximadamente 160%.

Após o ano de 2009 a quantidade de cidades com o Plano Diretor se manteve estável, entorno de 75% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. As demais localidades provavelmente não se enquadram no perfil de obrigatoriedade do Plano Diretor², por isso optaram por não criar esta lei.

Gráfico 1 - Quantidade de municípios do Estado do Rio de Janeiro com Plano Diretor



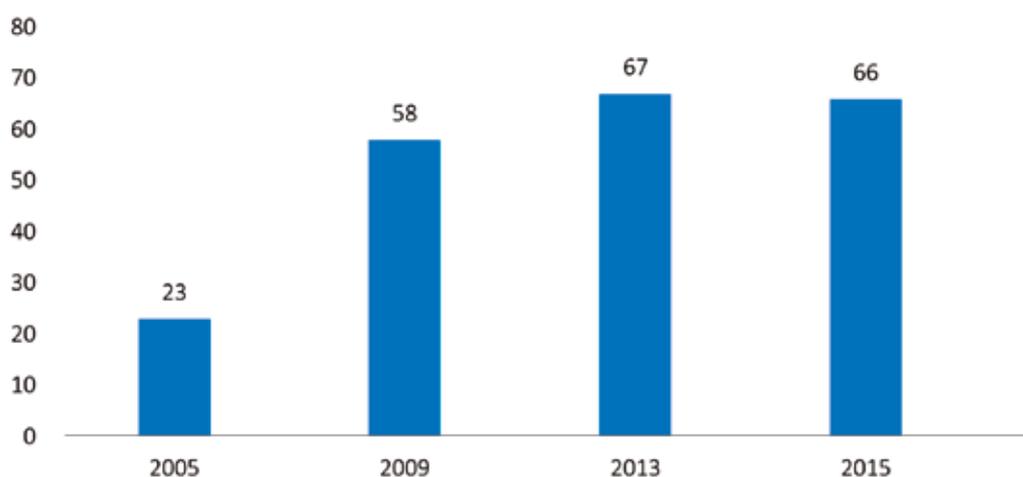
Fonte: IBGE, 2016

² O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (BRASIL, 2005).

Nas cidades que possuem Plano Diretor, existe a possibilidade de incorporar uma série de instrumentos de gestão urbana na lei em questão, tal como as ZEIS. No Estado do Rio de Janeiro, em 2005, somente 23 cidades possuíam áreas instituídas como ZEIS em seu território. No ano de 2009 passou para 58 municípios, um incremento de aproximadamente 152% e em 2013 o aumento foi de 15%. Em 2015 quantidade de locais com ZEIS se manteve estável.

Nos três anos da pesquisa sobre a legislação de gestão urbana, realizada pelo IBGE, os dados demonstraram que sempre existiu mais cidades com Planos Diretores do que ZEIS, entretanto a diferença não é muito grande. Nos anos de 2005, 2013 e 2015 esta diferença não ultrapassou 5 unidades. Somente no ano de 2008 ocorreu uma diferença um pouco maior, pois eram 67 cidades com Plano Diretor e 58 com ZEIS criadas, uma diferença de 18 municípios.

Gráfico 2 – Quantidade de municípios do Estado do Rio de Janeiro com ZEIS



Fonte: IBGE, 2016

Com o intuito de visualizar os locais que em 2015 possuíam ou não Zonas de Especial Interesse Social e como elas estavam distribuídas espacialmente foi confeccionado o Mapa 1. A partir desta figura verificou-se a presença de alguns *clusters* entre os municípios que não tem áreas delimitadas como ZEIS em seus territórios. Guapimirim é a única cidade que compõe a região metropolitana e não tem áreas de ZEIS instituídas, assim como Mendes, Miguel Pereira e Engenheiro Paulo de Frontin que estão localizadas à oeste da região metropolitana do Rio de Janeiro.

No centro do Estado há um agrupamento de dez cidades que também não tem este instrumento. E ao norte existem mais duas outras, na qual alguns municípios fazem fronteira com os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Itaperuna separa um *cluster* do outro, pois abaixo dela estão localizados seis municípios sem ZEIS e acima quatro.

As duas únicas localidades que não possuem ZEIS e estão isoladas, ou seja, não tem nenhuma cidade vizinha com esta mesma características são Guapimirim e Comendador Levy Gasparian.

A análise exploratória da variável Plano Diretor e da variável dependente do ZEIS, demonstra que no Estado do Rio de Janeiro não são todas as cidades que possuem Plano Diretor e Zonas de Especial Interesse Social. Contudo, a

obrigatoriedade do Plano Diretor em 2008 possivelmente influenciou o aumento das cidades com áreas de ZEIS. Em relação à distribuição espacial dos municípios sem o instrumento de gestão urbana estudado, nota-se elas estão agrupadas espacialmente, principalmente, na área central e no norte do Estado.

Mapa 1 – Municípios com ZEIS em 2015



Fonte: IBGE, 2016

Para continuar a análise exploratória dos dados, que serão utilizados na regressão logística, foi construído o Quadro 1 que contém as estatísticas descritas das variáveis pré-selecionadas como dependente do modelo.

Os valores descritos como mínimo das informações são pequenos e os máximos são muito altos, contribuindo para uma grande amplitude. Isto ocorre, porque os municípios do Estado do Rio de Janeiro possuem tamanho, população e quantidade de domicílios muito distintos uns dos outros. O desvio padrão e a variância das variáveis são altos indicando grande variabilidade em relação à média.

As variáveis iluminação e pavimentação do entorno dos domicílios apresentam estatísticas descritivas similares, sendo um indício de que um domicílio que possui pavimentação no entorno, possivelmente também tem iluminação.

Quadro 1 - Estatísticas descritivas das variáveis pré-selecionadas

VARIÁVEIS	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VARIÂNCIA
Esgoto	200	1949962	43648,93	205536,066	42245074322,567
Alugado	230	478663	11039,48	50245,091	2524569211,373
Próprio	1169	1567765	42674,48	166973,750	27880233165,022
Água	1084	2111537	48198,66	222007,794	49287460506,666

VARIÁVEIS	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VARIÂNCIA
Lixo	1583	2128390	55203,93	225230,885	50728951614,677
Iluminação	1021	1883636	51694,83	200950,035	40380916750,783
Pavimentação	1021	1883636	51694,83	200950,035	40380916750,783
sm1	374	210759	7704,97	23327,947	544193134,559

Fonte: IBGE, 2011

Todas as informações pré-selecionadas inicialmente foram inseridas no modelo de regressão logística, tendo como variável dependente ter ou não ZEIS no município. Entretanto, nem todos os dados obtiverem resultados satisfatórios no modelo. Algumas variáveis não foram significantes, outras com a razão de chances praticamente nula. Desta forma, a regressão foi realizada diversas vezes e a interação das variáveis foi testada até alcançar o melhor ajuste do modelo.

Os dados referentes aos domicílios próprios, domicílios com pavimentação no entorno e domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar de até 1 salário mínimo obtiverem melhores resultados, pois todas as variáveis são significantes. Vale ressaltar que pavimentação e iluminação estavam fortemente correlacionadas. Isto indica que provavelmente onde existe pavimentação tem iluminação, assim como as outras variáveis do entorno que foram coletadas pelo Censo de 2010.

Neste modelo o pseudo R^2 , que tem como objetivo mensurar a proporção da variabilidade explicada pelo modelo, foi de 0,5343 considerado um valor bom para dados sociais.

No Quadro 2 estão os coeficientes da regressão logística que demonstram o erro padrão, a significância estatística das variáveis dependentes e o valor estimado para cada informação. A partir do valor estimado nota-se que os domicílios próprios influenciam positivamente a chance de ter ZEIS nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Em contrapartida pavimentação no entorno dos domicílios e o rendimento nominal mensal de até um salário mínimo tem impacto negativo, ou seja, diminui as chances de um município ter implementado este instrumento legal.

Quadro 2 – Coeficientes da Regressão Logística

	VALOR ESTIMADO	ERRO PADRÃO	Z VALOR	Pr(> z)
INTERCEPTO	-22.991.809	0.8358297	-2.751	0.00595 **
PRÓPRIO	0.0035741	0.0012577	2.842	0.00449 **
PAVIMENTAÇÃO	-0.0015766	0.0006996	-2.254	0.02422 *
1 SM	-0.0042335	0.0015435	-2.743	0.00609 **

Os valores estimados podem ser interpretados como o logaritmo da taxa de sucesso versus a taxa de fracasso (POWERS & XIE, 2008), então é preciso transformá-los em probabilidades calculando seus logaritmos. Após esta operação se obtém a razão de chance para cada variável independente do modelo, que está descrito no Quadro 3. Como a unidade utilizada neste trabalho é o domicílio, fica difícil visualizar a razão de chance para cada mudança de uma unidade, pois os valores são muito pequenos, por isso também foi calculada esta probabilidade para cada cem unidades.

Para cada domicílio próprio a chance de ter áreas de ZEIS instituídas nas cidades do Estado do Rio de Janeiro aumenta em 0,003%, parece pouco mas não é, porque

em todo Estado há 5.243.029 domicílios. Se a razão de chances for calculada para 100 residências ela salta para 35%. Portanto, quanto mais domicílios próprios nas cidades maiores as chances de ter Zonas de Especial Interesse Social. Esta influência positiva pode estar relacionada principalmente com as ZEIS destinadas para regularização fundiária, que são espaços já ocupados, cujos residentes possuem imóveis oriundos de posse ou que estão irregulares por outros motivos. Também é importante destacar, que mesmo as ZEIS vazias, serão destinadas para habitação social.

Em relação a pavimentação do entorno dos domicílios, a razão de chances para uma unidade é de - 0,001, indicando que para cada moradia com esta característica a chance de ter ZEIS no território diminui 0,001. No caso de cem domicílios, a queda na probabilidade é de aproximadamente 15%. O aumento da pavimentação no entorno diminuiu as chances das cidades terem ZEIS, porque este atributo é positivo para os bairros. Este é um indicativo da existência de outras características relacionadas à infraestrutura como iluminação, bueiros na rua e meio fio. Por isso, os lugares cujos domicílios apresentam condições mais adequadas em seu entorno, estão propensos a possuir melhores condições de infraestrutura, logo a necessidade de regularização fundiária ou de ter um área delimitada como ZEIS tende a diminuir, quando comparadas aos locais sem estas características.

A variável rendimento nominal mensal domiciliar de até 1 salário mínimo também tem influência negativa na razão de chances de ter ZEIS nos municípios. Para cada domicílio com este atributo a chance cai em 0,004% e para cada cem domicílios a chance diminui em aproximadamente 42%. Esta variável interfere negativamente, ou seja, quanto mais domicílios com rendimento médio, para cada integrante, de até um salário mínimo, tende a diminuir as chances de ZEIS nos locais. Esta situação ocorre, porque estas residências possuem ao menos condições financeiras mínimas, diferente dos lugares com residências sem rendimentos. Este fato reflete na estrutura domiciliar, no bairro de moradia, e etc.

Quadro 3 – Razão de Chances

VARIÁVEIS	RAZÃO DE CHANCE (ODD RATIO)	RAZÃO DE CHANCE PARA UMA UNIDADE	RAZÃO DE CHANCE PARA CEM UNIDADES
Próprio	1,003581	0,003581	0,3581
Pavimentação	0,9984247	-0,0015753	-0,15753
1 SM	0,9957754	-0,0042246	-0,42246

A partir da análise das informações obtidas pelo modelo de regressão logística foi possível verificar que as condições dos domicílios, renda domiciliar e infraestrutura urbana influenciam a probabilidade de um município do Estado do Rio de Janeiro ter Zonas de Interesse Social ou não. Entretanto é preciso analisar os resíduos do modelo para verificar a adequação do mesmo (HAIR Et Al, 2009).

Os Gráficos 3 e 4 apresentam a distribuição e o QQ-Plot dos resíduos. Em ambos os gráficos há um *outlier* que é a cidade do Rio de Janeiro. Este fato pode ocorrer por conta de suas características muito discrepantes dos demais municípios, como sua elevada população e conseqüentemente seus domicílios, porém optou-se por mantê-lo no modelo devido sua importância para o Estado.

O Gráfico 3 avalia a normalidade dos resíduos. Nele nota-se que há alguns pontos discrepantes na cauda direita e no centro da distribuição dos resíduos além do *outlier*, mas em geral os dados estão normalmente distribuídos. No Gráfico 4, os resíduos não estão aleatoriamente distribuídos, sendo possível observar uma tendência em torno do zero.

Gráfico 3 - Normal Q-Q Plot dos Resíduos

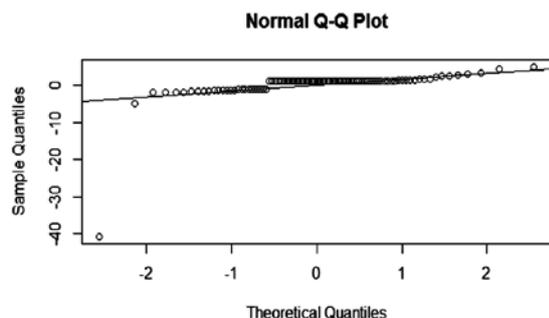
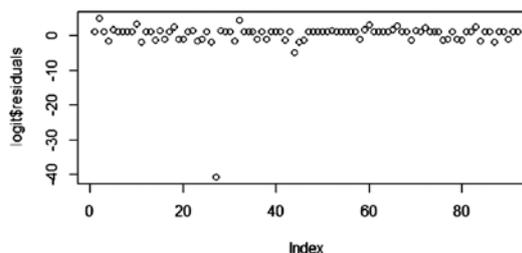


Gráfico 4 – Distribuição dos resíduos

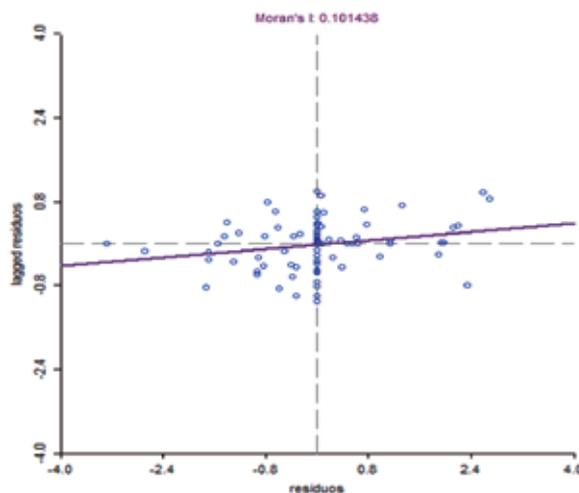


Como há presença de *clusters* das cidades que não possuem ZEIS em seu território também é preciso verificar a correlação espacial dos resíduos (ALMEIDA, 2012). Para isto foi calculado o Índice de Moran que mede a autocorrelação espacial a partir do produto dos desvios em relação à média. É um índice de medida global de autocorrelação, pois indica o grau de associação espacial presente no conjunto de dados (ANSELIN, 1995).

No Gráfico 5 estão o Índice de Moran e seu diagrama de espalhamento, que permite analisar o comportamento da variabilidade espacial dos dados. O valor do índice é de aproximadamente 0,1 indicando que a correlação espacial dos resíduos é muito baixa. Este fato indica que não é preciso realizar uma regressão espacial para melhorar o modelo realizado.

O diagrama de espalhamento de moran³ indica que grande parte dos resíduos não tem correlação espacial, pois estão bem próximos do zero. A maior concentração dos dados que apresenta correlação está no quadrante Q2 que se caracteriza por valores negativos e médias negativas.

Gráfico 5 - Espalhamento de Moran



A análise dos resíduos indica que não há correlação espacial, e a presença do *outlier* afeta a regressão logística realizada. Contudo o ajuste do modelo ainda é adequado para compreender os fatores domiciliares e de infraestrutura urbana que tendem a influenciar na chance de um município do Estado do Rio de Janeiro criar áreas definidas como Zonas de Interesse social.

3 Para compreender melhor o gráfico de espalhamento de moran ver: Santos Et Al (2007), Neves Et Al e Anselin (1995).

4. Considerações Finais

O avanço da implementação dos Planos Diretores nos municípios do Estado do Rio de Janeiro foi perceptível com a obrigatoriedade desta lei a partir de 2008, este fato também influenciou a implementação das Zonas de Especial Interesse Social. Contudo é importante ressaltar que nem todas as cidades que tem Plano Diretor possuem ZEIS implementadas em seus territórios, por isso a quantidade de cidades com ZEIS ainda é menor que o número de municípios com o Plano Diretor.

Como uma grande quantidade de municípios colocou em seu Plano Diretor as ZEIS, isto tende a indicar que o poder público local e a sociedade civil acreditam neste instrumento de gestão, pois ele poderia ser pouco utilizado nos planos diretores e não foi isto o observado na análise exploratória. Certamente as pessoas envolvidas na confecção e revisão do Plano Diretor nos municípios do Estado do Rio de Janeiro acreditam que as ZEIS são úteis, em alguma medida para as cidades, e que pode ser uma forma de minimizar as desigualdades habitacionais e ampliar a equidade no acesso à cidade.

O aumento da previsão legal das ZEIS como mecanismo de gestão urbana tende a maximizar o acesso a moradia digna para as pessoas mais pobres, porque dependendo das ZEIS instituídas serão construídas novas habitações destinadas a moradia social ou serão realizado projetos visando a regularização fundiária das moradias já existentes. Desta forma a segregação residencial pode a ser minimizada nas cidades que possuem este mecanismo instituído.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, não são todos os municípios que possuem Plano Diretor, nem ZEIS como instrumento de gestão urbana. As cidades que não tem as ZEIS não estão na região metropolitana, com exceção de Guapimirim. Elas estão localizadas no centro e ao norte do Estado. A presença de clusters tende a indicar a influência que uma cidade pode exercer em sua vizinha no que tange a confecção de suas leis urbanas.

Este trabalho conseguiu mensurar quais são as principais características quantitativas relacionadas com as condições domiciliares que estão fortemente relacionadas com a criação das ZEIS no Estado do Rio de Janeiro, como os domicílios próprios, domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar de até 1 salário mínimo e domicílios com pavimentação no entorno. Estas variáveis apresentaram significância satisfatória no modelo, demonstrando grande probabilidade destas características explicarem melhor o tema em questão que as demais pré-selecionadas.

É importante ressaltar que nesta pesquisa só foi possível aferir o que poderia influenciar na criação das ZEIS e não analisar sua efetividade em relação à diminuição das desigualdades. Devido a escolha metodologia, também não foi possível mensurar atributos qualitativos que estão relacionados com os Planos Diretores e as ZEIS. Diante disto, como sugestão para trabalhos posteriores seria interessante fazer uma pesquisa qualitativa para compreender outros fatores que influenciam um município a criar as ZEIS e verificar se os locais com ZEIS instituídas têm diminuído as desigualdades sociais e espaciais, principalmente no que tange o acesso a moradia adequada e a infraestrutura urbana.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, E. S. *Econometria Espacial Aplicada*. Campinas, SP, 2012, Editora Alínea.
- ANSELIN, L. Local indicator of spatial association – LISA. In: *Geographical Analysis*, 1995. p. 91-115.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001 a.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.
- DOBSON, A. J. *An Introduction to Statistical Modelling*. London: Chapman and Hall, 2ª edição 2002. 264 p.
- FERREIRA, J. S. W; MOTISUKE, D. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Planos Diretores Municipais*: PUCCAMP, 2007.
- Field, A. *Descobrendo a estatística usando o SPSS*, 2ª ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.
- IBGE. *Sinopse do Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2015*. Rio de Janeiro, 2016.
- HAIR, J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E. & TATHAM, R.L. *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Porto Alegre, Bookman, 2009. 688p.
- NEVES, M.; RAMOS, F.; CAMARGO, E.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. Análise exploratória de dados sócio-econômicos de São Paulo. [S.I.:s.n]
- NUNES, L. S.; GIVISIEZ, G. H. N.. *As áreas de especial interesse social no município de Campos dos Goytacazes: uma análise quantitativa*. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu, Minas Gerais. Anais.... Caxambu, Minas Gerais: ABEP, 2008. v. 1. p. 1-19.
- OBERTI, M; PRÉTECEILLE, E. *La ségrégation urbaine*. La Découverte, coll. Repères, sociologie. Paris, 2016, 128 p.,
- POWERS, D.A; XIE, Y.. *Statistical methods for categorical data analysis*. Emerald Group Publishing, 2008.
- RIBEIRO, L.C.Q. CORREA, F.S. As Cores das Fronteiras Urbanas. Segregação residencial e Desigualdades “Raciais” na região Metropolitana do Rio de Janeiro, In: *Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro – economia sociedade e território*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2010.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. A Oposição Favela –Bairro no Espaço Social do Rio de Janeiro. *São Paulo Perspec.*, São Paulo , v. 15, n. 1, p. 144-154, Jan. 2001.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, Kazuo. *Solo Urbano e habitação de interesse social: A questão fundiária na política habitacional e urbana do*

país. 39p. 2002.

SANTOS, M.; STRAUCH, J.; ALMEIDA, C. Comparação de ferramentas de sistemas de informações geográficas para análise exploratória de dados de área. In: *XXIII Congresso Brasileiro de Cartografia, I Congresso Brasileiro de Geoprocessamento*, 2007, Rio de Janeiro.

SMOLKA, M. O. Mobilidade intra-urbana no Rio de Janeiro: da estratificação social à segregação residencial no espaço. In: VII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP. Anais do VIII Encontro de Estudos Populacionais da ABEP. Brasília, v. 3, p. 331-350, 1992 .

VARGAS, J. H. C. Apartheid brasileiro: raça e segregação residencial no Rio de Janeiro. *Rev. Antropol.*, São Paulo , v. 48, n. 1, p. 75-131, June 2005.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Elementos da formação de uma centralidade periférica na cidade do Rio de Janeiro: meio ambiente, elites fundiárias e políticas, dinâmica imobiliária e legislação urbanística

Priscilla Rodrigues Fonseca¹

RESUMO

Como aponta Lefebvre (2008), as centralidades urbanas são cheias de rupturas e continuidades, diferenças e identificações. Para tanto, nos dedicamos a investigar especificamente um bairro periférico da cidade do Rio de Janeiro, a saber Campo Grande, e identificar como o mesmo, a despeito de ter sido desatendido na escala municipal, se constituiu em centralidade intraurbana. Neste sentido, acompanhamos o seu desenvolvimento desde a vocação agrícola e centro de serviços até a importante participação na dinâmica imobiliária da cidade. Destacamos também o papel dos instrumentos do Direito Urbanístico disponíveis que contribuíram e ratificaram esse crescimento e possível permanência de diferenciações sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor, ZEIS, Regressão logística, Segregação.

ABSTRACT

As Lefebvre (2008) points out, the urban centralities are full of ruptures and continuities, differences and identifications. To do so, we dedicated ourselves to investigate specifically a peripheral neighborhood of the city of Rio de Janeiro, Campo Grande, and to identify how the same, despite having been neglected at the municipal scale, constituted an intra-urban centrality. In this sense, we have followed its development since the agricultural vocation and service center until the important participation in real estate dynamics of the city. We also highlight the role of the available Urban Law instruments that have contributed and ratified this growth and possible permanence of social differentiations.

KEYWORDS: Peripheral centrality; Real state; Social differentiations; Urban law.

1. Introdução

Nos anos 1980, através dos estudos de Vetter *et al.* (1981), sobre a cidade do Rio de Janeiro, somos alertados que a apropriação dos benefícios líquidos² dos investimentos públicos era maior no centro que na periferia, onde se concentrava a maioria da população de menor renda. Harvey (1980, p. 50) chama este processo de transferência da renda regressiva, uma vez que os mais beneficiados são os grupos sociais de maior poder aquisitivo. Neste sentido, a cadeia de causação circular levaria ao eterno ciclo de “concentração espacial das atividades e dos

1 Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

2 Os benefícios líquidos seriam o resultado da diferença entre os benefícios gerados pelas ações governamentais e os custos associados a elas (tais como aumento de tributos e tarifas, congestionamento, poluição, entre outros), que podem depreciar a qualidade de vida (VETTER *et al.*, 1981, p. 458).

equipamentos de infraestrutura” (RIBEIRO, 1997, p. 47). Vetter *et al.* (1979) evidenciaram que, apesar dos investimentos em áreas populares, o destino dos mesmos não se mostrou tão democrático, reproduzindo, ainda que em locais já claramente precários, uma diferenciação entre os espaços mais valorizados.

Nos dedicamos a investigar especificamente um bairro periférico da cidade do Rio de Janeiro, a saber Campo Grande, e identificar como o mesmo, a despeito de ter sido desatendido - no que tange a investimentos públicos e privados - na escala municipal, se constituiu em centralidade intraurbana - pela herança de diferenciação social e influência política em comparação com seu entorno. Portanto, o bairro opera sob uma condição de recebimento de vantagens ou ônus dependendo da escala de análise. A disposição dos recursos, asseveram Davidovich e Fredrich (1982), deriva de conjunturas sociais, políticas, históricas e econômicas, que refletem na “expressão espacial das classes sociais” (CORREIA, 1989, p. 62).

Como aponta Lefebvre (2008), as centralidades urbanas são cheias de rupturas e continuidades, diferenças e identificações. Portanto, diante da contradição de Campo Grande ser relevante para o desenvolvimento de certa porção da cidade e ao mesmo tempo ser desprivilegiado no contexto municipal pela injusta distribuição dos investimentos públicos e privados, buscamos justificativas que explicassem esse cenário e pudessem nos ajudar a pensar se tem havido, com o desenvolvimento recente, melhoria nas condições de vida da população ali instalada. Sabendo da heterogeneidade social que vem se consolidando na cidade e na região metropolitana, poderíamos supor que locais antes desvalorizados, especialmente em áreas fronteiriças, estejam recebendo mais investimentos e, por isso, beneficiando seus moradores.

Neste sentido, acompanhamos a evolução da dinâmica imobiliária em Campo Grande, desde sua importância como zona de abastecimento agrícola até alcançar as primeiras posições nos lançamentos imobiliários da cidade. A ambiguidade em fornecer terrenos para autoconstrução a uma classe social de menor renda e edificar condomínios unifamiliares e apartamentos multifuncionais a famílias de maior poder aquisitivo, dotam o bairro de diferenciações internas.

Destacamos também o papel dos instrumentos do Direito Urbanístico disponíveis que poderiam articular “decisões locacionais, em assuntos como transporte, zoneamento, localização de equipamentos e moradias, dentre outros, e seus efeitos redistributivos da renda real³ sobre a população” (HARVEY, 1980, p. 39). A legislação urbanística, apesar de ser capaz de direcionar o crescimento da cidade a partir de valores democráticos, pode ser utilizada de forma destorcida e pontual, de acordo com interesses políticos (MARICATO, 1995).

2. Apresentação de Campo Grande

O bairro de Campo Grande está situado na Zona Oeste do Rio de Janeiro e abriga 328.370 habitantes, sendo o mais populoso e o terceiro maior da cidade. Já a XVIII Região Administrativa (RA), engloba uma população de 542.084 habitantes. A RA de Campo Grande está inserida na Área de Planejamento (AP) 5, que representa 48% do território municipal. A AP5 conta com uma população de 2,6 milhões de habitantes (27% do total da cidade) (IBGE, 2010).

3 O conceito de renda real pode ser definido como sendo o “controle sobre os recursos escassos dos diferentes grupos da sociedade” (VETTER *et al.*, 1981, p. 457, 458).

Mapa 1: Bairros da cidade do Rio de Janeiro (RAs por cores e APs por tons de cores)



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2008.

Além das divisões em APs, RAs e bairros, temos as macrozonas⁴, que estabelecem orientações gerais acerca do controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana, na regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana e indicam prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados (RIO DE JANEIRO, 2011, art. 31, §2º). De acordo com o Plano Diretor de 2011, a RA de Campo Grande insere-se na macrozona classificada como assistida, definida por aquela

onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola (art. 32, IV).

Tal descrição nos revela particularidades desta parte da cidade que, além de servir à expansão urbana, ainda conta com atividades rurais e espaços naturais protegidos. A necessidade de base infraestrutural para sua expansão evidencia que, se não houver equilíbrio entre o aumento populacional e os investimentos, estaremos diante de sérios problemas de baixa qualidade de vida e de acesso a serviços urbanos essenciais e, ainda, dos danos ambientais.

3. Elementos constituintes da formação da “Freguesia de Campo Grande”

Um dos fatores que se destacam nos relatos sobre a elevação da “região de Campo Grande”⁵ à categoria de freguesia, em 1757, com seu desmembramento da Freguesia de Irajá, é sua “pujança econômica”, conforme apontou Fridman (2008, p. 4). O adensamento urbano foi facilitado pela ação dos jesuítas na construção de infraestrutura viária e de combate a cheias, a fim de promover o acesso aos engenhos e o escoamento das mercadorias: “[a] existência de boas estradas de rodagem transformando-a em zona de fácil acesso fêz com que ela

4 A cidade do Rio de Janeiro é composta pelas seguintes macrozonas: Incentivada, Controlada, Assistida e Condicionada.

5 Este termo foi apropriado pela literatura local ao tratar da Freguesia de Campo Grande, onde os limites eram minimamente estabelecidos.

apresentasse condições favoráveis para o aparecimento do loteamento” (SILVA, 1958, p. 459). As características naturais também foram fator fundamental para seu povoamento. A origem geológica diferenciada resultou em solo fértil, que beneficiou a agricultura (SOARES, 1965; SILVA, 1958). Sua localização distinta entre maciços e topografia regular favoreceu a ocupação (FRÓES e GELABERT, 2004). A abertura da Estrada Real de Santa Cruz, ligando o Centro à Santa Cruz, onde o Imperador constituiu casa de veraneio, foi fator fundamental para sua inicial ocupação e desenvolvimento como zona rural, nos primeiros séculos após a chegada dos portugueses, com o cultivo da cana de açúcar (PEDROSA, 2005; FRÓES e GELABERT, 2004).

A implantação da cultura cafeeira, após a abolição da escravidão, foi decisiva para a chegada de imigrantes portugueses e espanhóis e, mais tarde, italianos, sírios e libaneses, bem como a permanência de colonos e escravos livres (FRÓES e GELABERT, 2004). Concomitantemente, investiu-se na cultura de hortifrúti granjeiros e gado leiteiro, sendo que, aquele, em menor escala, perdura até hoje (RIO DE JANEIRO, 1996). Porém, a mais promissora produção agrícola deu-se com a laranja nos primeiros anos do século XX e fez Campo Grande ser conhecida como Capital Rural do Distrito Federal, alcançando seu apogeu em meados de 1930, com o título de Citrolândia (OLIVEIRA, L., 1960). A partir da década de 1940, o crescimento do setor de serviços, o dinamismo econômico e a diversificação de funcionalidades, consolidaram em Campo Grande um subcentro de extrema importância para outras áreas segregadas espacialmente (LAGO, 2000). Segundo Serpa (2011, p. 102), “nas periferias metropolitanas, também o papel histórico que um determinado espaço desempenha ou desempenhou pode, de certa forma, influenciar o processo de formação de uma localidade central”. Tal afirmação corrobora o fato de ter se desenvolvido um centro de comércio no bairro, por toda sua importância pretérita de abastecimento rural e concentração populacional.

Certamente, a presença da infraestrutura e do comércio compuseram características essenciais de diferenciação social, legitimando padrões habitacionais distintos e estruturas urbanas mais desenvolvidas. A concentração de elementos que contribuíram para o seu desenvolvimento distinto deveu-se, também, ao fato de que ali morava uma elite rural coesa e de comerciantes locais que poderiam investir e influenciar decisões políticas de melhorias para a região (FRÓES e GELABERT, 2004). Esta informação coopera o entendimento de que, desde o início de seu crescimento, o bairro contava com fatores que o individualizavam da circunvizinhança (SOARES, 1965). Ainda em seus primórdios como freguesia, se distinguiu pela presença de ricas famílias (FRIDMAN, 2008). Mesmo sendo povoado por classes trabalhadoras e de imigrantes, ali, já havia uma diferenciação social das cercanias proletárias e deficientes de serviços.

Com efeito, o surgimento da linha férrea, em 1878, e, posteriormente, dos bondes, em 1984, possibilitou o crescente incremento demográfico. A importância da citricultura garantiu um progressivo investimento no setor de transportes, desencadeando a valorização fundiária e a chegada de empreendimentos habitacionais e comerciais (RIO DE JANEIRO, 1996).

Por sua distância geográfica da área central da cidade e pela população significativa, o bairro foi desenvolvendo o seu próprio centro, subsidiado pelos fatores supracitados. Podemos dizer que foi gerado, a partir destas circunstâncias, um círculo virtuoso (e vicioso) nesta centralidade. Campo Grande ganhou certa independência no setor terciário, pois acabou expandindo o comércio para atender a grande população ali assentada.

A classe dominante, que loteou as terras, tinha poder político, contribuindo para o investimento em infraestrutura na região, sendo este um dos motivos para a diferenciação

de seu entorno. O período que chamamos de República Velha (1889-1930) foi marcado pela dominação do Grupo Triângulo na Zona Oeste. Já em meados do século XX, o vereador Miécimo da Silva colaborou para a dissipação das bicas d'água, popularizando-se por tal feito. O fortalecimento de um conjunto de políticos conhecidos como “elite ilustrada” campograndense, encabeçada pelo vereador Moacyr Sreder Bastos, pressionou o estabelecimento de Distritos Industriais na Zona Oeste, objetivando retomar o crescimento econômico após o declínio do período agrícola (LOPES, 2007; LOURENÇO SILVA, 2009). Destacamos, também, a importância da família Alvarenga no contexto da industrialização da região. A eleição de um de seus membros como deputado e sua influência entre os latifundiários contribuiu fortemente para as decisões nesta esfera.

Com efeito, os proprietários de terras foram responsáveis por grande parte dos loteamentos que foram surgindo:

Assim, o núcleo suburbano de Campo Grande apresenta uma fisionomia urbana muito semelhante à de uma pequena cidade, com seu importante centro comercial próximo à estação, ruas bem calçadas e limpas, bairros residenciais bem diferenciados socialmente, linhas de bonde e lotação ligando o núcleo à zona rural ou aos novos loteamentos. Uma classe média e abastada numerosa, aí erradicada desde os tempos do apogeu da citricultura, constituída de comerciantes e de ex-proprietários de chácaras de laranja, enriquecidos com o loteamento ou o desmembramento das mesmas, constituiu uma verdadeira elite, cuja existência se reflete na fisionomia de Campo Grande, através do grande número de casas confortáveis. Um comércio numeroso e diversificado atende à população suburbana e à população da zona rural de Campo Grande e Guaratiba, onde ainda é grande o número de estabelecimentos que se dedicam a horticultura, fruticultura, criação de galinhas e de gado leiteiro (SOARES, 1965, p. 376).

Os elementos que asseguraram atributos urbanos especiais a Campo Grande não alteraram o fato de que, como área extremamente periférica, os investimentos chegavam com bastante atraso. Além disso, o local perpassou por inúmeros processos característicos de periferias brasileiras e por isso, há uma ambiguidade em determinar tanto sua centralidade quanto o grau de segregação social, visto que, em relação à vizinhança, o bairro recebeu vantagens, porém, em relação à metrópole, o bairro esteve fora do escopo dos bairros preferidos para investimentos.

4. A centralidade de Campo Grande

Atualmente Campo Grande, de fato, apresenta um raio de influência que ultrapassa os limites dos bairros da Zona Oeste, alcançando municípios próximos como Seropédica, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Itaguaí e Mangaratiba (FRÓES e GELABERT, 2004). Em 2009, o bairro apresentou a segunda maior arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) da cidade (SILVA, 2009). Atualmente, conforme os dados da Associação Comercial e Industrial de Campo Grande, o bairro tornou-se o primeiro lugar, de forma que, se fosse emancipado, seria o terceiro município do estado com a maior arrecadação do imposto, depois da capital e de Duque de Caxias⁶. O “calçadão”, que se configura como a rua principal de comércio até a atualidade,

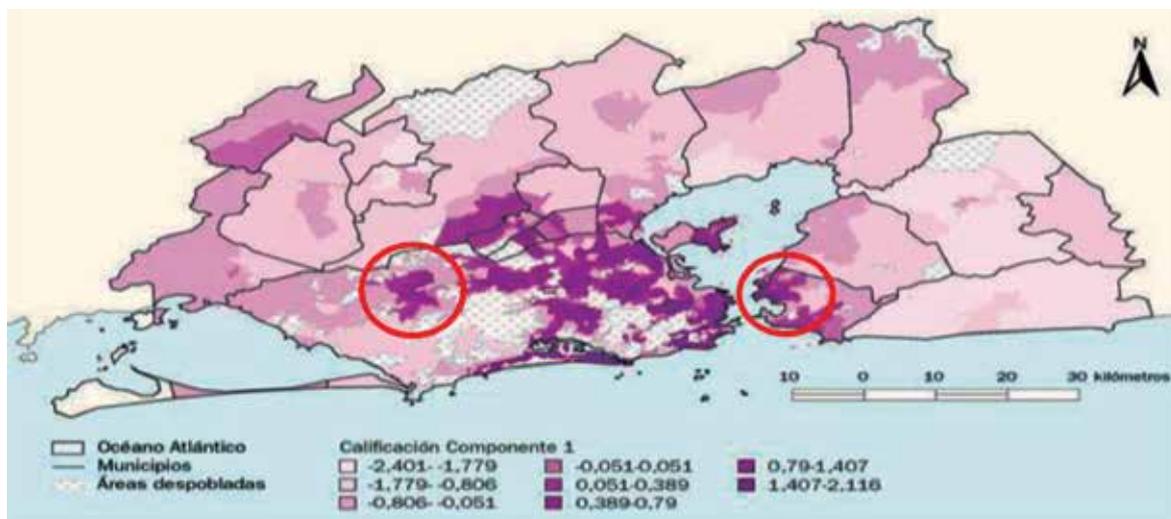
6 MEROLA, Ediane. BRT acelera a transformação de Campo Grande. O Globo, 01 DEZ. 2012. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/brt-acelera-transformacao-de-campo-grande-6902508>> ALECRIM, Michel. Shopping devolve lojas às ruas>. Acesso em 05 set. 2014.

concentra as atividades comerciais, com uma circulação diária de duzentas e cinquenta mil pessoas⁷, cerca de seiscentas lojas e faturamento de um bilhão de reais por mês, gerando por volta de três mil empregos diretos⁸. Os dois *shoppings*, cravados em pontos extremos do bairro, atraem e expandem, em sua direção, novas atividades comerciais e empreendimentos residenciais.

Convergindo com o movimento de consolidação de Campo Grande enquanto centralidade, um projeto de lei complementar, de autoria do Poder Executivo, buscava tratar das “condições disciplinadoras de uso e ocupação para ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro”⁹ e apresentava Campo Grande como uma centralidade de relevo para a região metropolitana. Um dos motes dessa lei era poder desenvolver funções urbanas diversificadas, a partir dos vetores de crescimento propostos pelo Plano Diretor de 2011. Neste sentido, dentro de um quadro de hierarquia de centralidades, Campo Grande era entendido como um centro de alcance municipal e intermunicipal, único bairro representante da AP5, elevando sua importância, pois está servindo isoladamente a uma grande área, que concentra uma população de aproximadamente 2,6 milhões de pessoas. Infelizmente o projeto foi arquivado e não encontramos informações que justificassem os motivos para a decisão.

O Mapa 2 evidencia o grau de atração dos bairros e municípios da RMRJ. Há uma preponderância de atração em Campo Grande, contrastando com o redor pouco atrativo (VETTER, *et al.*, 2014). Levou-se em consideração variáveis como o valor de acesso a moradia, oferta de empregos e serviços e infraestrutura, entendidos pelos autores como fatores determinados pelos gastos públicos. Em áreas específicas, vemos que o nível de atração em Campo Grande é comparável ao centro de Niterói, ex-capital do estado.

Mapa 2: Nível de atração da RMRJ, 2010 (destaque para Campo Grande e Niterói)



Fonte: Vetter, *et al.*, 2014

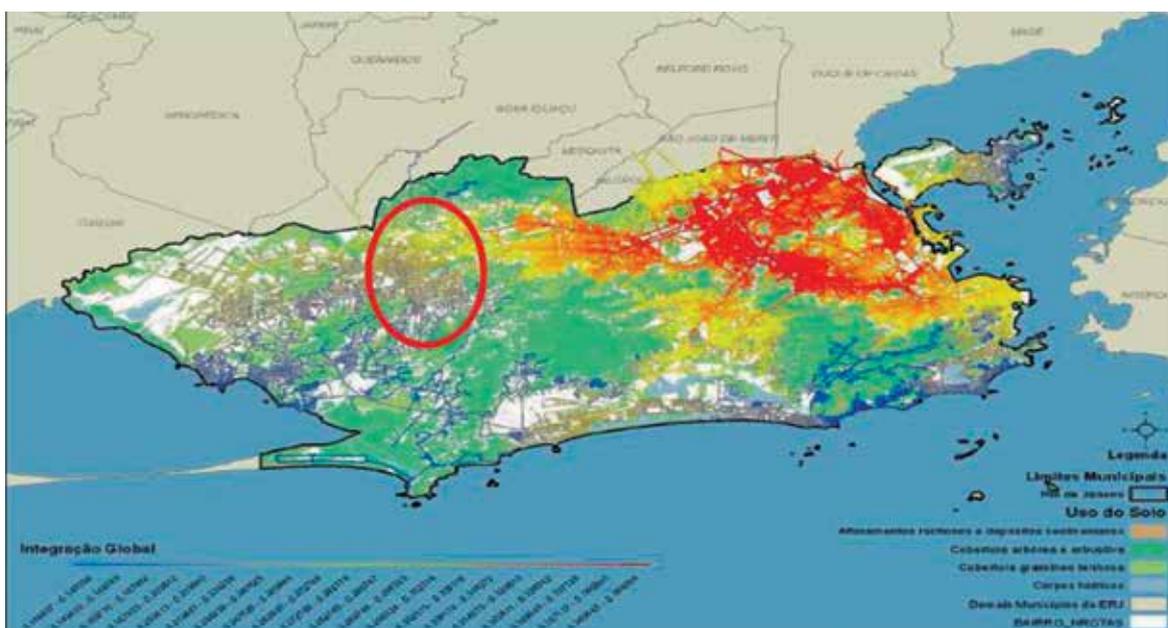
7 ALECRIM, Michel. Shopping devolve lojas às ruas. *O Dia*, 14 ago. 2010. Disponível em <odia.terra.com.br/porta1/economia/html/2010/8/shopping_devolve_lojas_as_ruas_103290.html>. Acesso em 23 set. 2011.

8 COSTA, Bernardo. Calçada de Campo Grande: uma passarela em transformação. *Extra*, 18 ago. 2012. Disponível em <extra.globo.com/noticias/rio/zona-oeste/calcao-de-campo-grande-uma-passe1ela-em-transformacao-5827843.html> Acesso em 30 mar. 2015.

9 Projeto de Lei Complementar nº.33/2013. Disponível em <mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/d08c1d300048019c0325775900523a3e/2495a0ae404fd1d803257b4f0057c64c?OpenDocument>. Acesso em 02 abr. 2015.

A conexão com a cidade posiciona o bairro de forma submissa aos efeitos de acumulação e reprodução do capital. As vias que, inicialmente, permitiram seu acesso e sua posterior centralidade permanecem sendo a porta de entrada para a região. Ou seja, não houve um desenvolvimento viário compatível ao crescimento local, enclausurando a população, de modo a gerar um ciclo vicioso de mobilidade a outras regiões da cidade bastante perene.

Mapa 3: Integração viária global da cidade do Rio de Janeiro (destaque para a Campo Grande)



Fonte: Soares et al., 2014

O mapa acima nos esclarece tal questão. Apesar de notarmos uma razoável “permeabilidade interna” da XVIII RA, em termos microlocacionais, observamos que a mesma se encontra segregada no âmbito global. O fato está ligado ao pequeno número de vias que a liga ao resto do sistema urbano viário, resultando em um fraco potencial de escoamento (SOARES et al., 2014). Andrade destaca a falta de adequação das vias existentes na RA:

[a] mudança do transporte ferroviário para o rodoviário não levou a qualquer renovação da estrutura viária da Região Administrativa de Campo Grande, que permaneceu inalterada, conservando suas antigas estradas e caminhos (ANDRADE, 1998¹⁰ apud. PEDROSA, 2005, p.75).

Uma vez apresentados os elementos históricos que contribuíram para a centralidade do bairro em uma região periférica, introduziremos o cenário habitacional que complementa as razões para a permanência do papel de destaque que o bairro possui na região.

10 ANDRADE, Carlos Fernando. **Parâmetros Urbanísticos em Loteamentos Irregulares**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 1998.

5. Mercado imobiliário

A forma de produção de moradia, desde o início do século XX, até o fim da ditadura militar, em 1985, foi caracterizada pela predominância de parcelamentos para autoconstrução, bem como pela disseminação da habitação de cunho popular. Embora tenha se estabelecido um modelo de habitação que caracteriza as periferias urbanas através da autoconstrução, em Campo Grande, este padrão apresentava nuances diferentes. Nos anos 1950, a autora Hilda da Silva (1958, p. 431) ressaltou os atrativos das paisagens e as vantagens de se buscar Campo Grande para moradia, pela presença de sítios e chácaras de repouso e veraneio, dotados de comodidade. Por outro lado, o surgimento dos conjuntos habitacionais desde os anos 1940 e durante o regime militar, principalmente, aprofundou e ressaltou a falta de equipamentos essenciais à população em relação à cidade (FONSECA, 2015).

A falta de infraestrutura manteve esta parte da cidade à margem do grande capital imobiliário até os anos 1980. A crise econômica que atingiu o país nesta década, porém, contribuiu para a dilatação das classes médias em locais não centrais, fenômeno conhecido como “enobrecimento da periferia” (RIBEIRO; LAGO, 1994): “[destarte], bairros tidos como indesejáveis podem ser promovidos a segmentos superiores através de diligente modificação e ajuste nos tipos de empreendimentos imobiliários oferecidos” (SMOLKA, 1983¹¹ apud FRANCO DA SILVA, 1995, p. 9). Assim, as construtoras foram mudando o perfil de seus clientes e o mercado imobiliário formal ganhou força nos anos 1990 em diante, concomitantemente ao crescimento das favelas. O último censo aponta que 16% da população da AP5 vive em favelas, um aumento de 15% em dez anos (IBGE, 2010). Segundo Lago (2002, p. 173), “[embora] não haja informações sistematizadas, pode-se afirmar que o processo de favelização tem acompanhado o surgimento desses novos empreendimentos imobiliários nas áreas periféricas consolidadas”.

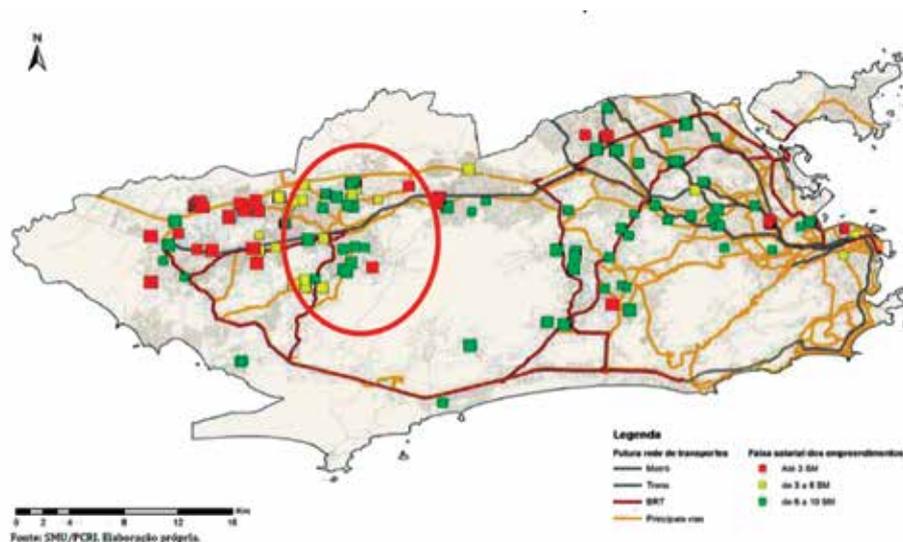
A retenção do estoque de terra e a criação de loteamentos reservados para a classe média garantiram novos locais de moradia. A dimensão territorial do bairro favorece divisões internas de sua população, propiciando, simultaneamente, a possibilidade de existência de diferentes níveis de valorização imobiliária, além da presença de favelas e loteamentos carentes em estrutura urbana.

Contudo, em 2009 o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), objetivando reduzir o déficit habitacional através da venda de imóveis com juros subsidiados, direcionado a famílias com renda entre zero e dez salários mínimos e também sorteios para a população de baixa renda. A produção das habitações, de modo geral, ocorreria pela iniciativa privada e teria a Caixa Econômica Federal como ente financiador.

A concentração dos empreendimentos se deu em bairros periféricos da cidade do Rio de Janeiro (CARDOSO *et al.*, 2013). A AP5 angariou 44% das unidades residenciais da cidade no período de 2009 a 2011. Dos 66% que se encontram na AP5, 76% localizam-se nos bairros de Campo Grande e Santa Cruz e a maioria são voltados às faixas de renda de zero a três salários mínimos. Mais da metade daqueles fixados em Campo Grande, em contrapartida, foram direcionados ao segmento econômico, que engloba famílias com renda entre três e dez salários mínimos, o que nos leva a supor que as melhores localizações foram resguardadas aos grupos de renda média (SMU *apud*. BARANDIER JUNIOR, 2012).

11 SMOLKA, Martin. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da idade na teoria econômica.** Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, 1983.

Mapa 4: Distribuição dos empreendimentos do PMCMV por faixa salarial, 2010 (destaque para Campo Grande)



Fonte: SMU apud. Barandier Junior, 2012.

Ao tomarmos como área mais desenvolvida da AP5 o bairro de Campo Grande, identificamos que a localização das construções de habitação social nas extremidades do mesmo foi se aprofundando à medida que os serviços urbanos foram se tornando mais escassos. O estudo de Barandier Junior (2012) a respeito da acessibilidade dos empreendimentos do PMCMV aos meios de transporte, verificou que 60% dos mesmos localizavam-se a mais de trinta minutos a pé de algum ponto de ônibus ou estação de trem/metrô. Foram nas “periferias da periferia”, ou seja, nos locais mais distantes já inseridos de maneira precária na estrutura urbana, onde mais se localizaram as unidades do PMCMV, especialmente aquelas direcionadas às menores faixas de renda.

Um elemento de grande problemática na região é a presença das milícias. São organizações normalmente compostas por ex-militares, funcionando à margem das instituições de policiamento oficiais no intuito de fornecer além de segurança privada, serviços como TV a cabo, distribuição de gás de cozinha, transporte alternativo e internet banda larga.

Suas práticas, muitas vezes impostas através de ameaças a comerciantes e moradores, exigem o pagamento de “mensalidades”. No Rio de Janeiro sua atuação está bastante consolidada em favelas e bairros da Zona Oeste, como apontou o relatório da CPI das milícias em 2008¹². Atualmente, elas também têm tomado a gestão de condomínios do PMCMV e expulsado moradores de suas próprias casas¹³, gerando dificuldades ainda mais complexas nos bairros dominados por essas organizações.

Não obstante esse cenário, a valorização do solo pode ser comprovada pelo estudo do Sindicato da Habitação do Rio¹⁴ (Secovi) em 2013, que divulgou a subida em

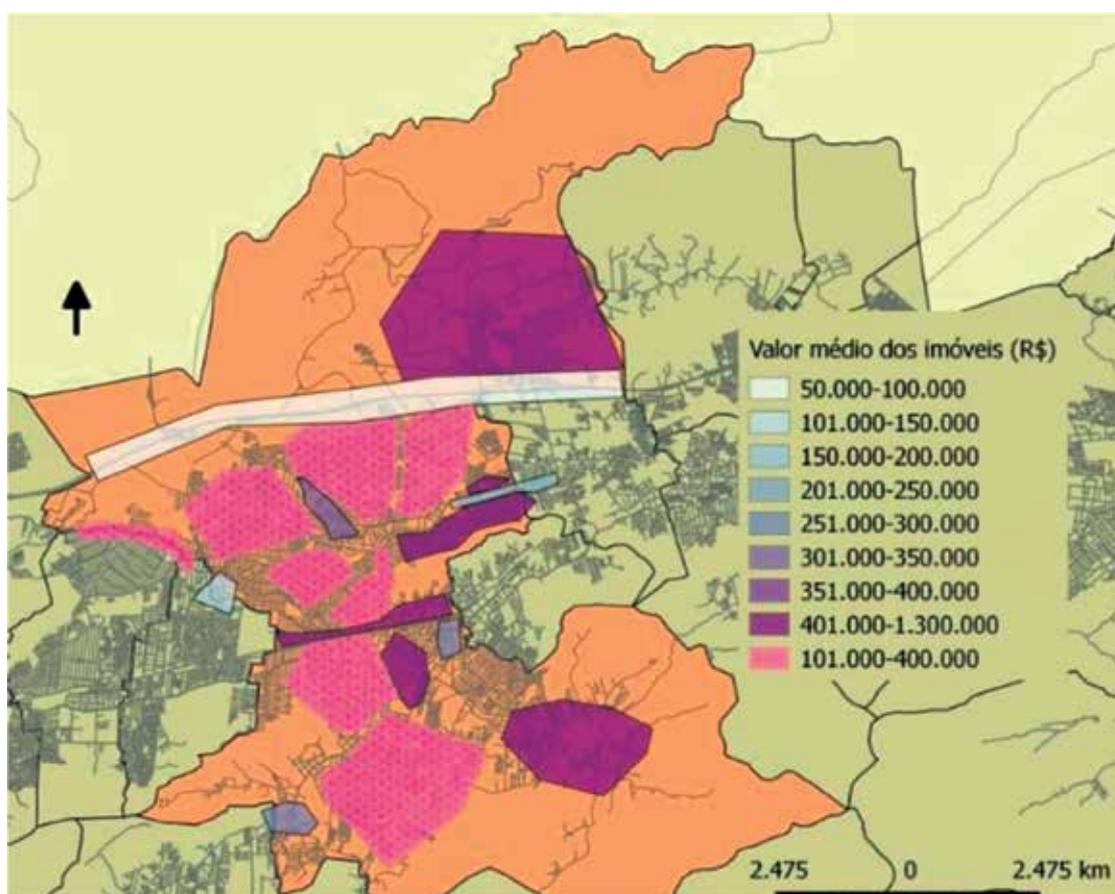
12 Disponível em <nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf> Acesso em 20 jul. 2015.

13 MARINATTO, Luã; SOARES, Rafael. Milícia e tráfico expulsam moradores e até funcionária da prefeitura de conjuntos do ‘Minha casa, minha vida’. *EXTRA*, 23 mar. 2015. Disponível em <extra.globo.com/casos-de-policia/milicia-traffic-expulsam-moradores-ate-funcionaria-da-prefeitura-de-conjuntos-do-minha-casa-minha-vida-15670014.html> Acesso em 20 jul. 2015.

14 O sindicato atua defendendo os interesses do setor da habitação, aos quais englobam condomínios comerciais, residenciais e mistos, além de administradoras e imobiliárias em todo o estado do Rio de Janeiro. Disponível em <www.secovirio.com.br> Acesso em 21 abr. 2015.

15% no valor do metro quadrado em Campo Grande, comparado ao mesmo período em 2012. Ainda em 2013, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro¹⁵ (Ademi-RJ), anunciou que foram lançadas 1.510 unidades residenciais e comerciais. Segundo a vice-presidente financeira e de desenvolvimento do SecoviRio, Maria Teresa Mendonça, desde 2009 foram onze mil lançamentos no bairro¹⁶. Tais empreendimentos estariam voltados a uma classe social mais elevada, que recebem entre seis a dez salários mínimos (Mapa 4), mesmo que compradores participantes do PMCMV. As novas construções caracterizam-se por reproduzirem o padrão da Barra da Tijuca e constituírem instalações internas do tipo clube, afirmou o diretor geral da Brasil Brokers, Mário Amorim¹⁷. Campo Grande caracteriza-se por essa complexidade habitacional e social que o tem transformado em um bairro com inúmeras possibilidades no setor imobiliário para a população carioca, guardando, ainda, paisagens naturais, espaços adensáveis e uma infraestrutura diferenciada de seu entorno. O próximo mapa ressalta a variedade de preços dos imóveis as predominâncias de valorização.

Mapa 5: Valores dos imóveis no bairro de Campo Grande, 2015



Fonte: Zapimoveis, elaboração da autora, 2015.

15 A associação tem como um de seus objetivos analisar o comportamento do mercado imobiliário e publicizá-lo, tendo como alvo aqueles que se dedicam à construção e comercialização de imóveis. Disponível em <www.ademi.org.br> Acesso em 21 abr. 2015.

16 MURNO, Gabriela. Zona Oeste do Rio desponta com lançamentos imobiliários. Brasil Econômico. 18 jul. 2013. Disponível em <www.ademi.org.br/article.php3?id_article=54483>. Acesso em 24 mar. 2014.

17 Alô, Campo Grande! **Meia Hora, Imóveis**. 30 jan. 2014. Disponível em <www.ademi.org.br/article.php3?id_article=56809>. Acesso em 24 mar. 2014.

Os eixos de crescimento, segundo Cassemiro (2011) se dariam em três direções, tendo o subcentro como primeiro ponto¹⁸. A área central do bairro tem o comércio e a infraestrutura como principais motivos para moradia. Em direção ao norte, as estradas da Posse e do Mendanha destacam-se pela proximidade do *West Shopping* e da Av. Brasil. No eixo das estradas do Monteiro e da Cachamorra, ao sul do bairro, a valorização do solo se dá pela presença do *Park Shopping Campo Grande* e do BRT Transoeste, próximos aos antigos espaços rurais (Mendanha e Estrada do Cabuçu), ao subcentro e à proximidade ao *shopping*. Os imóveis mais baratos foram encontrados na Av. Brasil e em partes da Estrada do Campinho, embora se misturem a outras casas bastante valorizadas.

Os empreendimentos que vêm surgindo, de acordo com Lourenço Silva, não estão mais circunscritos ao subcentro, mas estão se localizando de forma difusa, inclusive pela possibilidade permitida pelo PEU, que modificou os gabaritos na ZR4 (cf. Mapa 6) para oito pavimentos. Alguns destes empreendimentos têm se constituído em “ilhas”, “mesmo que em área de pouca infraestrutura, onde operam amparados no status de solvabilidade, para trazerem a infraestrutura a suas portas” (LOURENÇO SILVA, 2009, p. 316, 317). Esse processo gera diferenciação das localidades situadas nos arredores. O autor também acrescenta que a falta de infraestrutura, inclusive, contribui para o surgimento destes espaços, pois os preços são mais acessíveis. A vantagem é garantida no baixo custo da implantação, bem como em sua venda, forçando, posteriormente, a chegada da infraestrutura e a consequente valorização.

Podemos perceber que a dinâmica da produção habitacional vem se instalando progressivamente em Campo Grande, tornando-o um espaço de expansão da urbe carioca para as camadas média e popular. Mas seu estado corresponde à mesma lógica que o mantém em posição inferiorizada na escala metropolitana, pois, os novos empreendimentos contribuem para a divisão econômica e social do espaço.

A legislação urbana específica que rege a RA de Campo Grande tem contribuído para a forma de expansão que lá verificamos, estando de acordo com as estratégias empreendidas e requeridas pelo capital incorporador e imobiliário.

6. Legislação urbanística

Boaventura de Sousa Santos (1988) destaca o fato de as leis delinearem realidades e previsões futuras, em diversas escalas. Tal pensamento nos leva a refletir sobre a possibilidade de mudanças a partir de um marco jurídico-teórico que tenha impacto direto no aumento da renda real dos grupos sociais, e nas vantagens locais que cada território possa apresentar. No Brasil, a lei que rege o planejamento urbano é o Estatuto da Cidade¹⁹, que pretende ser mais que um

planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização. [...] Trata-se de uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro (FERNANDES, E., 2006, p. 15).

18 Eixo Central; Eixo Mendanha-Posse; Eixo Monteiro-Cachamorra.

19 BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº. 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

O Plano Diretor (PD) é considerado um instrumento básico da política urbana no uso e na ocupação do solo e busca cumprir a gestão democrática da cidade. Neste sentido, ele determina as normas gerais para o andamento das ações políticas nas áreas da cidade. Dentro do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 1992, o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) vinha ao encontro das reivindicações por descentralização das decisões sobre o uso e a ocupação do solo, a fim de que se respeitassem as singularidades locais, bem como fossem criadas formas de controle social dentro do processo de planejamento de cada região. O PEU foi levado adiante graças à mobilização da sociedade civil e à determinação do PD, que exigia seu cumprimento. Contudo, devido à quantidade de PEUs a serem elaborados, chegou-se à conclusão da necessidade da terceirização de alguns deles, inclusive o de Campo Grande (FONSECA, 2013).

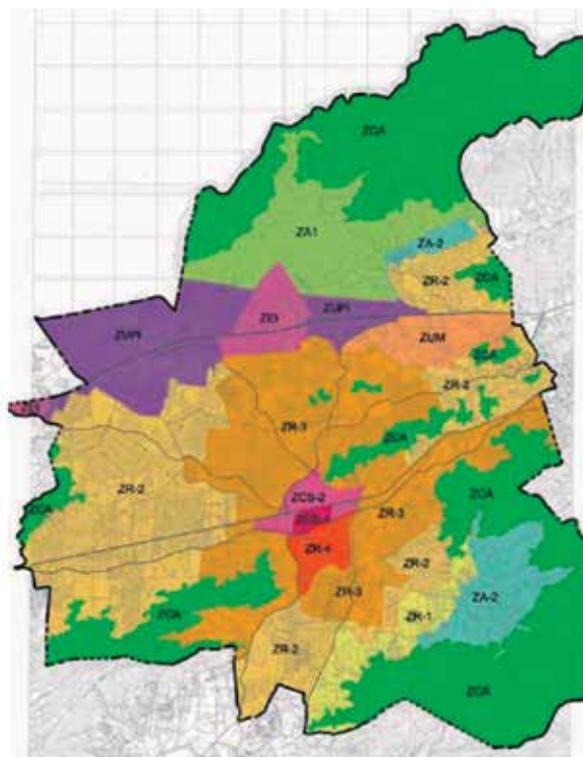
Segundo uma nota técnica referente ao Planejamento Estratégico de 2002, a AP5 apresentava aspectos positivos ligados às “áreas livres disponíveis para edificação, baixa densidade demográfica, elevadas taxas de sobrevivência da população e um meio ambiente privilegiado” (IPP, 2003, p. 25). Suas vocações englobavam aspectos histórico-culturais e turísticos, ressaltando atividades ligadas ao ecoturismo, pescaria, gastronomia, criação equina e agricultura.

[A] inclusão integral da Zona Oeste e da XVIII R.A. em planos urbanísticos e políticas públicas para a cidade do Rio de Janeiro começou a despontar realmente a partir do último decênio do século XX, quando se evidencia a sua importância como vetor de expansão urbana do município. Sob este prisma, o bairro de Campo Grande destacou-se, demonstrando ao longo das últimas décadas, ser o principal propulsor do desenvolvimento desta R.A. (PEDROSA, 2005, p. 84).

Em vigor desde 27 de julho de 2004, a Lei Complementar nº. 72 objetivava incentivar as atividades econômicas, adequar a produção habitacional para a população de baixa renda, limitar o adensamento nas áreas críticas em infraestrutura e revitalizar as áreas de entorno das estações ferroviárias, além de reforçar e estimular as centralidades, tanto as existentes como aquelas em potencial.

A região enfrentava conflitos ligados ao rápido crescimento da população e aos diversos usos do solo, principalmente relacionados ao meio ambiente. Os bairros envolvidos sofrem até hoje devido ao não equacionamento dos problemas ambientais (presença de rios contaminados, valas a céu aberto e falta de saneamento ambiental), à infraestrutura parca e à ocupação irregular ou clandestina. Para tal, idealizaram-se diretrizes que enfatizavam a preservação e a recuperação do meio ambiente, bem como o estímulo a utilização e criação de equipamentos públicos e áreas de lazer (FONSECA, 2013).

Mapa 6: Zoneamento PEU Campo Grande²⁰, 2004



Fonte: <[www.rio.rj.gov.br/smu/legisla%C3%A7%C3%A3o/PEU/PEU Campo Grande/PEU Campo Grande](http://www.rio.rj.gov.br/smu/legisla%C3%A7%C3%A3o/PEU/PEU%20Campo%20Grande/PEU%20Campo%20Grande)>. Acesso em 14 jan. 2013.

Observamos no Mapa 6 a existência de áreas industriais, agrícolas, comerciais, residenciais e de preservação ambiental. Percebemos, ainda, que a produção agrícola e a pecuária encontram-se nos extremos norte e sul, margeadas pelas zonas de conservação ambiental bem como por áreas residenciais. Nas zonas industriais também é significativo o avanço da ocupação urbana. Além disso, apesar de as ZCSs estarem circunscritas no centro do bairro, elas têm se expandido em direção ao *West Shopping* e ao *Park Shopping Campo Grande*.

Analisando a legislação, notamos que houve uma diferenciação na organização entre as ZR 1 e 2 e as 3 e 4, bem como entre a ZCS 1 e 2. Estas distinções tornam possíveis as apropriações diferenciadas do capital imobiliário em cada uma dessas zonas. Essa “flexibilidade” permite uma realidade interna assimétrica dos espaços e “torna evidente que tais diferenciações espaciais são engendradas por meio das ações do Estado, compatibilizado com os interesses de outros agentes: os objetivos do capital imobiliário somado à necessidade dos adquirentes em morar” (BARATA, 2014, p. 17).

Ao validar aspectos urbanísticos já existentes, através da adoção do índice comercial e de serviços (ICS)²¹, o PEU promove a “captura potencial das dinâmicas” que pode vir a surgir ou que já esteja se consolidando em trechos determinados, significando maior compatibilidade da legislação à realidade dos diferentes usos do solo (LOURENÇO SILVA, 2009, p. 300). Neste sentido, a

20 ZR: Zona Residencial; ZCS: Zona de Comércio e Serviços; ZUM: Zona de Uso Misto; ZUPI: Zona de Uso Predominantemente Industrial; ZEI: Zona Exclusivamente Industrial; ZA: Zona Agrícola; ZCA: Zona de Conservação Ambiental.

21 O ICS define a área máxima permitida no lote para a atividade comercial e de serviços, através da multiplicação do seu valor pela área total edificável do lote (ATE).

possibilidade de verticalização na ZCS2 somada ao aumento do ICS permite um maior adensamento no entorno da ZCS1, garantindo a difusão do setor terciário. Tal fator é importante porque pode vir a amenizar a concentração da direção dos fluxos, descentralizando as atividades e, por conseguinte, o tráfego. É interessante destacarmos a necessidade de se permitir a mistura de usos em determinados locais pela sua potencialidade ou pelo já desenvolvimento de certas atividades, como nas ZRs e ZUM. A introdução do ICS nas ZAs retirou inúmeros estabelecimentos, como bazares, padarias e mercadinhos de quaisquer irregularidades. Entretanto, Lourenço Silva (2009, p. 298) adverte que “[não] consta no PEU sugestão acerca da revisão e ampliação ou implantação de infraestrutura necessária ao bom andamento das atividades contempladas por estas alterações de índices urbanísticos”.

Toda a determinação de índices e gabaritos diferenciados não é ao acaso, mas trabalha na valorização e no reforço de áreas específicas e, igualmente, na vocação já presente ou vislumbrada por certo local. Sobre o aspecto da valorização de algumas localidades, Barata (2014, p. 20, 21) afirma que, ao percebermos o prolongamento da valorização em direção às ZRs 3 e 4, devemos, também, notar o quadro de desvalorização no entorno das mesmas, a marginalização e pobreza por elas efetuadas. O autor assevera o aprofundamento, a seu ver, do padrão centro-periferia, pois

[pode-se] facilmente delimitar aquilo que seria o núcleo abastado e, inclusive, observamos áreas de transição entre o centro do bairro e as suas áreas periféricas. Pensando na dualidade clássica centro-periferia, teríamos um centro prestigiado, diversificado, rico e poderoso em oposição a periferias mal-equipadas e monótonas (BARATA, 2014, p. 20).

E, ainda, pondera sobre a validação desse modelo pelo planejamento:

[no] plano legislativo, na elaboração de instrumentos formais, o próprio governo reorienta suas ações na forma do planejamento oficial de forma a se sobreporem e acompanharem um desenvolvimento urbano “espontâneo”. O PEU segue esse desenvolvimento espontâneo validando a fragmentação do espaço intrabairro (BARATA, 2014, p. 15).

O PEU, dessa forma, surgiria para administrar o crescimento subsequente às decisões já efetuadas pelo mercado. A propriedade fundiária, neste âmbito, torna-se o fio condutor do planejamento urbano. A regulação, portanto, em muitos casos, atende às regras de mercado e sua especulada valorização. Em contrapartida, se os instrumentos disponíveis na legislação urbanística fossem aplicados visando à distribuição da renda real, poderiam capturar mais valias fundiárias, a serem redistribuídas via investimentos públicos, já que influenciariam o crescimento de algumas áreas e refreariam a valorização de outras, principalmente se utilizadas para a habitação social.

7. Primeiras conclusões

O quadro apresentado nos levou a alguns apontamentos sobre a recente valorização que pode inviabilizar a presença de classes sociais de baixa renda em localizações mais valorizadas e manter a lógica operante da alocação periférica dos conjuntos habitacionais. Embora identifiquemos que possa se iniciar um processo de maior viabilidade de recebimento de recursos pela chegada de um grupo com maior poder

de barganha política, questionamos se a apropriação dos mesmos será seletiva. Vetter e Massena exemplificaram essa situação através do bairro por nós estudado:

um aumento dos investimentos públicos em uma área periférica, como Campo Grande no Rio de Janeiro, provavelmente seria em grande parte, apropriado pelos proprietários dos grupos de rendimento mais alto dessa área, mas esses proprietários não pertenceriam a grupos de rendimento tão alto como no caso da Zona Sul do Rio (VETTER; MASSENA, 1982, p. 71).

A localização dos conjuntos habitacionais próximos à ferrovia foi uma tendência até os anos 1980, contudo, essa dinâmica se alterou nos dias atuais. A ideia da expansão para as “periferias da periferia” parece bastante válida neste contexto, onde cada vez mais os empreendimentos se localizam à margem das possibilidades de emprego, de serviços, de infraestrutura, entre outros (BARANDIER, 2012).

Embora os grupos de alta renda potencializem a chegada de melhorias urbanas através de investimentos públicos e que, em certa medida, os grupos de menor renda se apropriem dessas vantagens, não podemos afirmar que esse processo gere uma equalização no recebimento desses benefícios entre as classes sociais. A diluição da classe média em direção a novas fronteiras contribuiu com o processo de valorização e ressignificação de espaços anteriormente desprestigiados pelo capital incorporador.

A rápida transição rural-urbana e a mudança da predominância da agricultura para a atividade comercial e, em menor escala, industrial em Campo Grande, é a constatação da eterna “destruição criativa” (HARVEY, 2004) das cidades capitalistas que alcançou um bairro de características periféricas na faixa oeste da cidade do Rio de Janeiro, elevando-o a uma centralidade metropolitana. E este processo repercute, ainda, em escalas microlocacionais, como observamos internamente no próprio bairro (Mapa 5), pela valorização diferenciada do solo.

Desta forma, acreditamos que a dualidade centro-periferia ainda que materializada em certos locais vem se transformando de modo complexo. Essa mudança fragmenta e heterogeneiza áreas que antes apresentavam certo padrão social, arquitetônico, residencial etc. A segregação passa a ser evidenciada de outras formas para além da distância física. A falta de infraestrutura é remediada por outras externalidades que, em algum momento, garantirão a chegada dos elementos escassos em determinado período (LOURENÇO SILVA, 2009).

A relativa independência que Campo Grande desenvolveu, inclusive devido a distância e a mobilidade precária, contribuiu para que ali se conformasse uma espécie de elite que direcionou seu crescimento e adensamento, garantindo sua diferenciação social do entorno. No entanto, o círculo vicioso que o destaca deve ser considerado em uma escala intraurbana, ainda que impacte, em certa medida, outros municípios. Instaurado a partir de elementos naturais que favoreceram a presença de uma elite rural que contribuiu para o seu desenvolvimento, sua distância do centro da cidade foi um dos fatores constituintes do recebimento regressivo de investimentos na escala municipal. Atualmente, esses processos se repetem em microescalas e reforçam ou criam pequenas centralidades, de modo a operar constantemente na segregação e elitização dos espaços.

Referências bibliográficas

- BARANDIER JUNIOR, José Renato da Gama. **Acessibilidade Da População alvo do programa habitacional para baixa renda na cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2012.
- BARATA, Paulo Henrique Araujo. A produção e (re) construção do bairro Campo Grande, Rio de Janeiro: uma análise das transformações socioespaciais de 1946 a 2011. **KHÓRA: Revista Transdisciplinar**, v. 1, n.1, 2014.
- CARDOSO, Adauto; ARAÚJO, Flávia de Sousa; JAENISCH, Samuel Thomas. Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional da ANPUR, Recife. **Anais...** Recife-PE, 2013. 16p.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo, Ática, 1989.
- DAVIDOVICH, Fany e FREDRICH, Olga M. Buarque. A configuração espacial do sistema urbano brasileiro como expressão no território da divisão social do trabalho. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 44, n.4, p.441-590, 1982.
- FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: _____ (org). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p.3-23, 2006.
- FONSECA, Priscilla Rodrigues. **Projeto de Estruturação Urbana como reconhecimento das tipicidades locais: análise do caso da Região Administrativa de Campo Grande (Especialização em Política e Planejamento Urbano)**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2013. 55p.
- _____. **O impacto da localização diferenciada dos investimentos na estruturação socioespacial da cidade: uma análise multiescalar do bairro de Campo Grande, Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2015.
- FRANCO DA SILVA, Carlos Alberto. A segregação residencial carioca sob a égide do capital incorporador. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 57, n.2, p.4-27, 1995.
- FRIDMAN, Fania. Freguesias do Rio de Janeiro ao Final do Século XVIII. Anais do II Encontro Internacional de História Colonial. **Revista de Humanidades: UFRN**. Caicó, v.9. n.24, set-out. 2008.
- FRÓES, José N. S; GELABERT, Odaléia R. E. **Rumo ao Campo Grande por Trilhas e Caminhos**. Rio de Janeiro: sem editora, 2004.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. Hucitec, São Paulo. 1980.
- HARVEY, David. A condição pós-moderna. 13.º ed. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2010.
- IPP. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Notas técnicas do Plano Estratégico (números 2,3 e 4). Rio Estudos, n.94. **Coleção Estudos da Cidade**, fev., 2003. 41p.
- LAGO, Luciana C. **Desigualdades e Segregação na MetrÓpole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan: Fase: 2000. 240p.

_____. A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. **Cadernos IPPUR**, ano XV/XVI, número especial, p. 155-176, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008 [1968].

LOPES, Nelson Ricardo Mendes. **Coronelismo e Chaguismo na Zona Oeste do Rio de Janeiro: clientelismo ou o coronel e o caso das bicas d'água no Mendanha**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. 106p.

LOURENÇO SILVA, Alexandre. **O Bairro de Campo Grande: Representações, Impasses, Perspectivas e Particularidades de "Um" Processo de Reestruturação Urbana**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Rio de Janeiro, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência**. 1995. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em 14 mar. 2014.

OLIVEIRA, Lúcia de. Aspectos Geográficos da Zona do Rio da Prata. **Revista Brasileira de Geografia**, n.1, p.47-80, 1960.

PEDROSA, Andréa Rego. **Paisagem, Sistema, Lugar**. Sistema de lugares nas praças de Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RIBEIRO, L. C. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. Civilização Brasileira, 1997.

_____; LAGO, Luciana Corrêa do. **Reestruturação das Grandes Cidades Brasileiras: o modelo centro/periferia em questão**. IPPUR, 1994.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Superintendência de Planos Locais – CAP5. Casulo – Idéias e Projetos do Habitat. **Diagnóstico Global: PEU Campo Grande**. Abril, 1996.

_____. Lei Complementar nº 72 de 27 de julho de 2004. **Institui o PEU Campo Grande - Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 51 e 52 (UEP 51 e 52), e dá outras providências**. Disponível em <www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/PEU_campogrande.a.sp>. Acesso em 18 jun. 2011.

_____. Lei Complementar nº. 111, de 1º de fevereiro de 2011. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências**. 2011.

SERPA, Angelo. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios**. São Paulo: Contexto, p. 98-108, 2011.

SILVA, Hilda da. Uma Zona Agrícola do Distrito Federal - O Mendanha. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 20, n.4, p.428-461, 1958.

SILVA, Vânia Regina da. **Examinando os Processos de Segregação e Descentralização através do Transporte Público na Cidade do Rio de Janeiro - o exemplo de Campo Grande - RJ, 1999-2009.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – RJ, 2009. 133p.

SOARES, Máira Pinheiro Luiz; MEIRELLES, João Vitor; GRAND, JUNIOR João. Mobilidade urbana e sustentabilidade: elementos para a construção de um modelo de desempenho para o sistema de mobilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro. In: XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, São Pedro. Anais... São Pedro-SP, 2014.

SOARES, Maria Therezinha de Segadas. Fisionomia e Estrutura do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, n.3, p.329-387, 1965.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Uma cartografia simbólica das representações sociais: o caso do Direito, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.24, p.139-172, 1988.

VETTER, David M. _____; MASSENA, Rosa M. R.; RODRIGUES, Elza F. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infraestrutura do município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 41 n.1-2, p.32-71, 1979.

_____; PINTO, Dulce M. A.; FREDRICH, Olga B. de L.; MASSENA, Rosa M. R. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia factorial. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 43, n.4, 1981, p.457-476.

_____; MASSENA, Rosa M. R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infraestrutura urbana? Uma teoria de causação circular. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Solo Urbano: Tópicos sobre o uso da terra.** Rio de Janeiro: Zahar Editores; IUPERJ, 1982.

_____; BELTRÃO, Kaizô I.; MASSENA, Rosa M. R. Distribución de la riqueza residencial en Rio de Janeiro. **Land Lines.** Lincoln Institute of Land Policy, jan. 2014.

Leis também produzem o espaço: contando a história de Jardim Laranjeiras (RJ)

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira¹

RESUMO

O presente artigo busca contar a história da ocupação de uma área a partir do levantamento da incidência de algumas leis, com o objetivo de demonstrar como a legislação urbanística também é responsável pela produção dos espaços sociais. Tomando como referência as categorias “espaço concebido” e “espaço percebido” do filósofo francês Henri Lefebvre, busca-se olhar para o local que uma comunidade vive há mais de meio século e compreender como e em que medida a norma jurídica ajudou a configurá-lo. Assim, esse espaço será identificado juridicamente como um loteamento irregular (micro espaço) em uma periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (macro espaço). A irregularidade fundiária e a demanda por regularização serão demonstradas nos aspectos legislativos e processuais. A periferização estabelece uma forma específica de inserção na dinâmica metropolitana, que contribui para um determinado papel para esse espaço, papel até aqui reforçado pelas normas jurídicas e que, apenas muito recentemente, tentam modifica-lo. Os aspectos territoriais micro e macro são, desta forma, observados a partir das normas jurídicas que ali atuam e, portanto, definem a configuração daquele espaço, tanto em seu sentido de espaço concebido quanto de espaço percebido.

PALAVRAS-CHAVE: Leis urbanísticas; Produção do espaço; Processos socioespaciais

ABSTRACT

The present article tries to tell the history of the occupation of an area from the survey of the incidence of some laws, with the purpose of demonstrating how urban legislation is also responsible to produce social spaces. Taking as reference the categories “conceived space” and “perceived space” of the French philosopher Henri Lefebvre, we seek to look at the place that a community has lived for more than half a century and to understand how and to what extent the juridical norm helped to configure it. Thus, this space will be legally identified as an irregular allotment (micro space) in a periphery of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (macro space). The land irregularity and the demand for regularization will be demonstrated in the legislative and procedural aspects. The peripheralization establishes a specific form of insertion in the metropolitan dynamics, which contributes to a certain role for this space, a role hitherto reinforced by legal norms and which, very recently, have attempted to modify it. The micro and macro territorial aspects are thus observed from the legal norms that act there and, therefore, define the configuration of that space, both in its sense of conceived space and perceived space.

KEYWORDS: Urbanistic laws; Production of space; Socio-spatial processes

1. Introdução

O espaço, o território, o lugar e a paisagem são categorias da geografia e da arquitetura, causando certa estranheza que o jurista possa, de alguma forma, contribuir na análise empírica dessas categorias. Contudo, não é possível esquecer que toda forma de ocupação do espaço está mediada por normas jurídicas que interferem, portanto, naquela configuração.

1 Doutora em Ciências Sociais e Jurídicas (UFF) Professora de Direito Ambiental e Urbanístico no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e no curso de Direito, ambos da UFRRJ, Seropédica, Brasil.

Assim, quando se definem áreas *non aedificandi*, tamanhos mínimos de lotes, usos permitidos e proibidos para o solo urbano, dentre outras regulamentações, a legislação urbanística necessariamente está ajudando a definir a forma socioespacial.

Além disso, a tradução jurídica do espaço – ou do território – é o direito de propriedade imobiliária, ou seja, para o ordenamento jurídico, o acesso à terra é realizado através do acesso à propriedade do solo. Desta forma, muitas vezes a realização do direito fundamental à moradia digna não se realiza plenamente para uma parcela significativa da população porque esta não consegue acessar facilmente tal direito.

Nesse sentido, o presente artigo visa demonstrar as leis que ajudaram a configurar o território ocupado pelo loteamento irregular Jardim Laranjeiras, formado na década de 1950, que se constitui como parte do bairro de Cabuçu, no município de Nova Iguaçu.

A precariedade da área – reconhecida no Plano Diretor de Nova Iguaçu - não está apenas relacionada ao seu aspecto periférico, como também pelo fato da lei de parcelamento do solo então vigente, bem como as regulamentações municipais, facilitarem uma ocupação sem infraestrutura, gerando um espaço sem serviços básicos, típico bairro habitado pela população pobre, configurado como periferia.

Essa condição acaba por demandar, anos mais tarde, a regularização fundiária em todas as suas dimensões – urbanística, jurídica, social e ambiental. Assim, a comunidade se organiza através da Associação de Moradores do Bairro Jardim Laranjeiras, e acaba obtendo diversas conquistas, como a eletrificação da área e transporte público, crescendo tanto que passa a ser considerado um “bairro informal” na região. Além disso, é também beneficiada pela política pública de regularização fundiária do Ministério das Cidades, havendo a propositura de mais de trezentas ações de usucapião extraordinário a fim de regularizar a posse dos moradores.

Esse artigo pretende, portanto, contar a história da produção do espaço de Jardim Laranjeiras sob a ótica legal em uma dimensão micro e outra macroespacial: no primeiro enfoque debruçamos o olhar sobre o *espaço concebido* — na tríade Lefebvriana² — através do projeto aprovado de loteamento, e sua imbricação com o *espaço percebido*, o loteamento irregular, carente de regularização fundiária; no olhar macroespacial, buscamos compreender como essa categoria jurídica desvela uma realidade territorial, já que esse espaço é inserido como periferia tanto no município quanto na região metropolitana do Rio de Janeiro, reforçando a lógica micro e com ela dando as mãos. Por fim, essa dialeticidade entre espaço concebido e espaço percebido se reflete no Plano Diretor do município, que reconhece todos os problemas da área e planeja solucioná-los tendo como referência o direito à cidade e à moradia digna, direitos fundamentais na realização da dignidade humana.

Cabe-nos ressaltar que esses direitos fundamentais são o norte de nossas atividades, sejam práticas ou reflexivas. Desta forma, ao analisar o caso de

2 Lefebvre (2006) afirma que a produção do espaço é dividida em três dimensões ou processos dialeticamente interconectados, que são a prática espacial (aquela que percebemos pelo uso do nosso corpo, seja no trabalho, nos deslocamentos diários, nas relações familiares); as representações do espaço (o espaço planejado pelos urbanistas, arquitetos, pela ciência em geral); e os espaços de representação (aqui não há necessariamente um espaço, se trata das relações simbólicas que as pessoas constroem com os espaços), ensejando o espaço percebido, o espaço concebido e o espaço vivido respectivamente.

Jardim Laranjeiras, nossa tentativa é buscar compreender a dimensão jurídica que envolve a garantia do direito à moradia e à cidade de seus moradores.

O objetivo do artigo, portanto, é demonstrar que sim, a lei é um dos elementos de produção e reprodução do espaço, colaborando necessariamente na *prática espacial* e nas *representações do espaço*, facilitando ou dificultando o acesso a direitos fundamentais, sendo essencial o aprofundamento do estudo e do aprimoramento do Direito Urbanístico para o desenvolvimento territorial, a melhor qualidade de vida e cidades mais saudáveis.

2. Que espaço?

2.1 A metrópole fluminense e a periferia de Nova Iguaçu

O Rio de Janeiro é uma cidade importante na história do Brasil. Teve sua ocupação ainda no século XVI por conta de sua localização estratégica: uma Baía e dois morros muito próximos que facilitavam a defesa de toda a região, dificultando a entrada de embarcações, sendo possível o controle da área. A principal atividade econômica naquele momento era a extração do pau-brasil, e sua exportação para Portugal.

Quando o pau-brasil acabou, a colônia portuguesa deixou de interessar à metrópole, e a cidade fica abandonada. Esse momento somente será superado a partir da descoberta do ouro em Minas Gerais, no final do séc. XVII, início do XVIII. O Rio volta então a ter um papel comercial importante: será pelas águas da cidade que chegarão os escravos para Minas e que sairá o ouro para Portugal.

Em 1763 o Rio de Janeiro passou a ser capital da colônia e sede do Vice-Reinado. Em 1808, a vinda da família real para o Brasil e a abertura dos portos às nações amigas reforçaram o desenvolvimento da cidade, principalmente se considerado o fato de que ela é, naquele momento, sede do Império português. O comércio, principalmente com a Inglaterra, vai fazer a cidade consolidar-se de vez como espaço urbano.

A necessidade de moradia da Corte dividiu a cidade entre dois pontos: São Cristóvão, para onde se dirigiu D. João, e Laranjeiras e Botafogo, para onde foi D. Carlota Joaquina. Em 1810 criou-se a cidade nova, que vai fazer a ligação (urbanizada) do campo de Santana com a Quinta da Boa Vista, criando os dois vetores de desenvolvimento da cidade: a zona norte e a zona sul. Com a inauguração da Estação Central da Estrada de Ferro D. Pedro II, em 1858, a expansão para o subúrbio se consolida.

Assim, com a diversificação das atividades econômicas e o rápido crescimento da população, a cidade mudará rapidamente, apresentando melhorias sucessivas até 1870, ano que Mauricio de Abreu (MENDES, 2005) destaca como significativo para a evolução urbana da cidade. E entre 1903 e 1906, após a abolição da escravatura e a proclamação da república, foi implementada uma ampla política de renovação urbana, promovida pelos governos federal e municipal.

A urbanização significativa no Brasil, e especialmente no Rio de Janeiro, se vincula ao discurso de modernização, e a uma industrialização acelerada e tardia. A modernização do país, ou seja, sua urbanização, é vista como sinônimo de progresso, desenvolvimento. A partir daí, ocorrem imensos deslocamentos da população para as cidades, vendidas como o espaço do

sonho, do progresso, da possibilidade de “vencer na vida”. A rede urbana é constituída, então, a partir dos interesses colocados pelo processo de industrialização, que culminará na institucionalização das regiões metropolitanas no período da ditadura militar.

Já a região da Baixada Fluminense, entre o início do século XVII até meados do século XX, vai ter uma produção agrícola voltada para o consumo interno, produção que era levada para o Rio de Janeiro através de seus rios navegáveis (MAGALHÃES *et al*, 2013). Esse fato inicial já demonstra a submissão do território iguaçuano aos interesses fluminenses.

A ocupação da localidade se dá partir do século XVIII, mas somente no início do século XX, com obras de drenagem realizadas em toda a região é que os migrantes, buscando melhores condições de vida na capital Rio de Janeiro, vão ocupar aquele espaço que se caracterizará como periférico dentro da Região Metropolitana.

Nesse sentido, a expansão da cidade do Rio de Janeiro através da conurbação que produz sua metropolização se deu em diversas etapas, segundo Fabiana Dias (2005), etapas que valem ser transcritas:

A urbanização da cidade do Rio de Janeiro e o crescimento de sua população estão articulados ao mercado imobiliário, à expansão industrial e ao transporte de massa, que determinaram o vetor de ocupação do eixo suburbano que extravasa em municípios vizinhos, dando origem ao processo de metropolização, ou seja, ao fenômeno de conurbação, que se acelerou nos anos de 1920, devido ao desenvolvimento da produção de energia pela Light, à modernização dos sistemas de transporte ferroviário e ao desenvolvimento da produção industrial. O período seguinte, de 1930 a 1950, pode ser descrito como a fase que marca a grande expansão física da metrópole, atingindo a oeste o município de Nova Iguaçu e, a leste, o de São Gonçalo e que se caracterizou por loteamentos a baixo custo e conjuntos habitacionais com precárias condições de infraestrutura básica. A partir da década de 1950, com a construção das grandes rodovias, como a Avenida Brasil e a Rodovia Presidente Dutra, tem-se a intensificação do processo de metropolização. Anos depois, na década de 1970, temos mais um adensamento das áreas urbanizadas do que um avanço no espaço, enquanto, na década de 1980, um novo processo de periferação toma lugar, com as populações de mais baixa renda ocupando áreas urbanas de novos bairros da área conurbada à metrópole e de municípios mais distantes, como Magé, Itaboraí e Itaguaí, enquanto nas áreas centrais o preço da terra é cada vez mais alto. Na década seguinte, surgem novas centralidades e intensifica-se o deslocamento da população do núcleo metropolitano para sua periferia em municípios como: Mangaratiba, Itaguaí, Paracambi, Maricá, Itaboraí e São Gonçalo. (DIAS, F. 2005, p.164)

A formação da metrópole do Rio de Janeiro se dá durante todo o século XX, sendo certo que para a região aqui estudada os sistemas de integração ferroviário e rodoviário e a expansão dos loteamentos, como demonstra a autora, são decisivos para a ocupação desse espaço. A partir de 1950 “percebe-se um surto industrial na região” (MAGALHÃES *et al*, 2013, p. 28), mas, para Dias,

(...) a urbanização das áreas periféricas não se articulou pela industrialização, mas sim pelo mercado imobiliário e pelo sistema de transporte coletivo, que tiveram papel determinante no crescimento urbano da Região Metropolitana, que se caracterizou por dois processos, resultantes da inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana: a periferização da população em áreas sem infraestrutura e a formação de núcleos favelados resultantes da impossibilidade de grande parte da população, inclusive trabalhadores, ter acesso ao mercado imobiliário formal. (DIAS, F., 2005, p.165)

Essa observação de Dias tem total relevância para o caso estudado, uma vez que se trata da periferização da população por conta da dinâmica imobiliária. A questão da moradia em Nova Iguaçu no século XX pode ser juridicamente traduzida como a dificuldade de acessar a propriedade da terra urbanizada pela população pobre, o que permeia toda a história fundiária do país, e contribui para o nosso significativo déficit habitacional.

De fato, a região aqui estudada cresceu de uma maneira menos formal e regular, servindo principalmente como área para habitações dos trabalhadores que trabalhavam na cidade central, mas não podiam pagar para morar em solo valorizado. E também para a instalação de indústrias poluidoras, que não poderiam mais estragar a qualidade do ambiente no núcleo metropolitano, constituindo-se assim, em perfeito exemplo da narrativa de Fabiana Dias.

2.2 A Formação do espaço de Jardim Laranjeiras

Jardim Laranjeiras é uma comunidade localizada no bairro de Cabuçu, no município de Nova Iguaçu, região da Baixada Fluminense, Rio de Janeiro. Nova Iguaçu é considerado o “município mãe” da Baixada Fluminense, tanto por ser o mais antigo quanto por dele terem surgido oito dos treze municípios que compõem a região (MAGALHÃES *et al*, 2013, p. 40).

Como colocado, a área territorial da Baixada no período datado entre o início do século XVII até meados do século XX, se distinguia pela produção agrícola, especialmente de cana de açúcar, mandioca e laranja, dentre outros produtos de subsistência. O transporte dessas mercadorias era feito através de seus rios, à época navegáveis, para serem consumidos na cidade do Rio de Janeiro, assim como no exterior. (MAGALHÃES *et al*, 2013, p. 23).

A produção de laranja teve papel tão importante na economia da cidade que ela chegou a ficar conhecida como “a cidade perfume”, porque as laranjeiras, em floração, perfumavam todo o percurso das ferrovias existentes. Como diversos outros pontos do município, nosso caso referência era formado por grandes áreas de laranjais.

A crise econômica mundial ocorrida no período entre guerras e especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, quando as exportações são interrompidas, acaba por fazer a citricultura iguaçuana entrar em declínio (MAGALHÃES *et al*, 2013, p.41). No entanto, “já se iniciava a expansão urbana que resultou no processo de integração urbana à metrópole fluminense” (MAGALHÃES *et al*, 2013, p. 41). E a expansão

de loteamentos, como já mencionado, é um dos motivos de intensificação do processo de urbanização da Baixada, desencadeada justamente pelas crises na produção agrícola que a região passou. Lotear, segundo Simões (2006), é uma opção que sobra para a elite proprietária de terras, totalmente endividada com exportadores ou bancos locais:

Assim, os que escapam da falência e não perdem suas terras conseguem vende-las para incorporadores e se transformam em comerciantes ou se transformam, eles mesmos, em loteadores, transformando as suas chácaras em loteamentos, seja por conta própria, seja em parceria com imobiliárias locais ou do Rio de Janeiro. (SIMÕES, 2006, p.120)

E Nova Iguaçu contava ainda com a benevolente ação da Prefeitura Municipal, imbuída da intenção de facilitar a ocupação das terras particulares do município, substituindo o rural pelo urbano:

No caso de Nova Iguaçu, por exemplo, as chamadas “construções do tipo proletário” contavam com grandes facilidades por parte da prefeitura, que limitava suas exigências ao pagamento de uma pequena taxa destinada à aprovação de planta impressa, e fornecida pela própria municipalidade. (ABREU, 2011, p.123)

Esse é então o cenário em que a comunidade de Jardim Laranjeiras surge, sendo reflexo e refletindo a realidade territorial em que está inserida. Maurício de Abreu (2011) traz uma tabela em que demonstra a aprovação de loteamentos em Nova Iguaçu por década, em que a década de 1950-1959 bate recordes tanto de número de loteamentos aprovados – 917 – quanto de lotes – 166.816 (ABREU, 2011, p. 121).

Tendo como referência a certidão de ônus reais expedida pelo Cartório do 5º Ofício de Registro de Imóveis de Nova Iguaçu, o projeto de loteamento, que se encontra registrado às folhas 583, do livro 8-N, do referido Cartório, foi feito em 1957. A gleba total registrada tinha a dimensão de 1.194.150,00m², tendo os proprietários desmembrado uma área de 394.000,00m². Essa área foi novamente parcelada, de acordo com o Registro de Imóveis, em 686 lotes, cada um possuindo 360,00m².

Vale lembrar que, nessa época, era o Decreto-Lei nº58, de 10/12/1937 que regulamentava o “loteamento e a venda de terrenos para pagamentos em prestações.” Esse Decreto-Lei estabelecia o procedimento para parcelamento do solo urbano ou rural de uma forma muito menos trabalhosa do que a atual Lei 6766/79. Além de não contar, necessariamente, com a aprovação prévia na prefeitura, constituindo todo o processo de regularização apenas no cartório de registro de imóveis, não obrigava o início das obras de infraestrutura antes das vendas dos lotes e, tampouco criminalizava a conduta do loteador que não cumprisse suas obrigações.

Assim, a situação inicial de Jardim Laranjeiras, em termos estritamente fundiários, é de regularidade, ou seja, o loteamento foi devidamente registrado, o que pressupõe o depósito no Registro de Imóveis de um memorial com a identificação e descrição do imóvel, cronologia de seus proprietários, projeto de loteamento, planta do imóvel, exemplar do contrato de compromisso de compra e venda e certidão negativa de ônus reais. Depositados esses

documentos, o oficial do registro tornava público o depósito através de edital publicado três vezes. Se não houvesse impugnação de terceiros procedia-se ao registro.

Embora houvesse a regularidade fundiária, a urbanística não ocorreu em Jardim Laranjeiras, gerando, portanto, a irregularidade do loteamento. Veríssimo (2007), em artigo que analisa a situação fundiária do município do Rio na mesma época, faz remissão a um Decreto-Lei municipal que exigia

(...) a obrigatoriedade de obtenção de prévia licença da Prefeitura para a execução de arruamento ou abertura de logradouro, em qualquer das zonas do Distrito Federal.

(...)

Segundo, ainda, o Decreto-Lei 6000, o “interessado” na execução do parcelamento deveria assumir o compromisso de só efetuar a venda dos lotes e a construção de prédios nos mesmos após o reconhecimento dos logradouros pela Prefeitura, o que implicava – além da aprovação do projeto de parcelamento – a obtenção da aceitação, pelo órgão competente da Prefeitura, de todas as obras de urbanização (...) (VERÍSSIMO, A.A., 2007, p.151)

Esse Decreto-Lei era municipal e, portanto, só incidia no território do antigo Distrito Federal do Rio de Janeiro, tendo sido tacitamente revogado pelo Decreto-Lei 68/37, que era federal. No município aqui analisado, apenas esse último vigorava. Essa era uma contradição normativa que se complementava, e que reflete o processo de hierarquização espacial da região metropolitana do Rio de Janeiro, como coloca Abreu ao explicar os fatores que geraram a explosão demográfica da Baixada Fluminense à época:

(...) o baixo preço dos lotes (posto que nada incorporavam de benfeitorias), e a possibilidade de aí se construir uma moradia com o mínimo (ou, em muitos casos, a total ausência) de exigências burocráticas, em contraposição ao progressivo controle da construção exercido pelo Estado no Distrito Federal (Abreu, M., 2011, p. 121).

É importante ressaltar como as leis urbanísticas favoreceram o processo de periferização, uma vez que o rigor nas exigências para lotear se concentraram na legislação da cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, ao passo que em Nova Iguaçu não só não haviam muitas exigências como a inobservância delas era “perdoada”, como demonstra Maurício de Abreu (2011).

Então, naquele momento, desde que fora da cidade central, era possível que houvesse um loteamento regular do ponto de vista fundiário, porém irregular do ponto de vista urbanístico, o que juridicamente se denominou de *loteamento irregular* e que é justamente o caso de Jardim Laranjeiras.

Sob outro aspecto, não custa lembrar que as leis de loteamentos se aplicavam aos espaços urbanos, o que vai forçar, ao menos no âmbito normativo, uma urbanização de zonas rurais, como foi o caso da área em que Jardim Laranjeiras se situa. A questão é que a combinação desses dois aspectos gera um espaço periférico de urbanização precária, um problema fundiário, urbanístico e ambiental que se prorroga no tempo e no espaço.

3. Questões territoriais

3.1 A questão metropolitana

As desigualdades socioespaciais aqui colocadas são características das grandes cidades contemporâneas. Como o acesso à terra é mediado pela possibilidade de pagar, ou seja, o acesso à propriedade privada do solo se dá mediante compra e venda, as possibilidades de morar, trabalhar, vivenciar espaços de lazer são diferentes para cada classe social. Assim, a produção (legal) do espaço urbano no capitalismo tem como consequência natural a segregação socioespacial.

Essa segregação gerou, ao longo do tempo, a expansão das cidades pelo tecido urbano, ou seja, a metropolização desses espaços. A metrópole é a forma comum do tecido urbano já no século XX. A expansão das grandes cidades para além do tecido inicial, formando inicialmente uma conurbação (com cidades periféricas no entorno da principal) e uma rede urbana, somado ao aumento da população em toda essa área, é o que vai gerar a metrópole.

A formação da rede urbana advém das relações que as cidades vão desenvolvendo ao longo do espaço e do tempo, realizando trocas que vão estabelecer dependência e fluxos intermitentes de pessoas e bens. Tais relações acabam por transformar o espaço, que acaba por ser “costurado”, dando a ideia de continuidade e de homogeneidade da paisagem. A rede urbana cria uma teia onde existem desde

pequenos centros quase sem centralidade, que somente influenciam o território do município (ou seja lá o nome que, dependendo do país, tiver a unidade político-administrativa local) onde se encontram e para o qual servem de sede, até grandes metrópoles, ao longo da rede urbana se distribuem núcleos urbanos com tamanhos e centralidades muito variadas. (SOUZA, M.L. 2011, p.51)

Ainda segundo Marcelo Lopes de Souza (2011), a metrópole se difere da aglomeração urbana porque nela há um município polo, um núcleo metropolitano, ao passo que as aglomerações são formadas por cidades pequenas ou médias. Desta maneira, a ideia de metrópole em nossa época tem ainda como referência o predomínio de uma cidade sobre outras, em uma relação desigual, em que a *região metropolitana se confunde com a metrópole*, ou seja, a reunião de diversos municípios distintos é compreendida como um único território.

Portanto, a metrópole é apresentada como a cidade principal dentro de um conjunto de cidades contínuas no tecido urbano, que estabelecem entre si uma relação de dependência, especialmente no que se refere às questões de oferta de emprego, mão-de-obra e moradia. A continuidade do tecido urbano, associada à distribuição desigual no território metropolitano desses três elementos, geram uma circulação diária e intermitente de pessoas, riquezas e energias. Contudo, nem a ocupação nem a circulação se fazem de maneira equânime, tampouco a relação que a cidade central estabelece com as outras – periféricas. A hierarquia entre esses espaços é uma das principais características definidoras da relação entre eles.

Ao observarmos a relação entre a cidade do Rio de Janeiro com os outros municípios que compõem a região metropolitana, essa hierarquização pode

ser vista sob a esfera produtiva, social, ambiental, cultural ou econômica. O Rio de Janeiro define usos e funções para territórios de sua área de influência, como alocação de aterros sanitários, presídios, etc. No século XX era possível observar Nova Iguaçu e outras periferias como cidades dormitórias, onde há concentração de indústria poluente e da classe trabalhadora. No caso de Jardim Laranjeiras, como dito, havia a produção de laranja para exportação e depois, com o processo de urbanização, um loteamento cuja irregularidade foi incentivada a fim de garantir moradia para os pobres e uma forma de lucro para os ex- donos dos laranjais.

Essa realidade espacial demorou para ser objeto de atenção dos juristas. Em termos normativos, Paula Ravanelli Losada (2010) observa que a gestão metropolitana se inicia no regime militar, especialmente na década de 1970. Segundo o texto do art.164 da Constituição de 1967, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era da União e o critério de formação era o pertencimento dos municípios à mesma comunidade socioeconômica, como ele dispunha.

Na Constituição de 1967 – e também na “emenda de 1969” – a natureza conferida às regiões metropolitanas era meramente a de região de serviços comuns, atribuindo-se a titularidade do interesse metropolitano a uma forma compulsória de associação de municípios. Vale registrar que não havia no texto constitucional qualquer menção à competência dos estados-membros em matérias metropolitanas; contudo, no momento em que as primeiras regiões metropolitanas foram criadas pela lei complementar 14, de 1973, já no período de crescente centralização financeira e autoritarismo político, a titularidade dos interesses metropolitanos foi conferida aos estados-membros, excluindo os municípios e a sociedade do processo decisório (Gouvêa, 2005) (LOSADA, 2010, p. 263)

A autora defende que a gestão metropolitana na época da ditadura militar foi bem sucedida, tendo alguns casos de “avanços consideráveis, sobretudo do ponto de vista urbanístico e ambiental” (LOSADA, 2010, p.265). Explica ainda que o modelo de gestão ficou a cargo de cada estado, que podia escolher a forma jurídica que melhor lhe atendesse e que a participação dos municípios seria estimulada – mas não obrigatória.

No caso específico do Rio de Janeiro, a situação *sui generis* de ser, ao mesmo tempo, Estado e capital da República, como ressaltam Correia e Farias (2014), dentre outros, impediram durante um tempo a possibilidade de criação da Região Metropolitana. Além disso, essa divisão acabou fortalecendo o modelo dual de ocupação desse espaço, como narra Maurício de Abreu (2011):

A antiga situação, em que o núcleo se via separado de suas periferias e do seu território com a divisão da Região Metropolitana em dois estados, contribuiu ainda para reforçar sobremaneira a dicotomia núcleo/periferia. A cidade do Rio de Janeiro, e mais especificamente o seu núcleo, concentrou todos os recursos, muitas vezes aplicando em obras suntuosas e de prestígio, sem reinvestir nada numa região onde não tinha responsabilidades políticas. O resultado foi um núcleo forte, cercado por uma periferia pobre e superpovoada, onde eram deixados todos os ônus para o antigo Estado do Rio, enquanto a Guanabara auferia todas as vantagens disponíveis. (ABREU, 2011, p. 17)

Essa situação somente foi superada, em termos jurídicos, com a fusão dos Estados do Rio e da Guanabara, o que também interessava ao governo militar para tornar o Rio um polo de desenvolvimento, buscando alcançar São Paulo. Assim, através da Lei Complementar nº20/74, a mesma que prevê a fusão dos dois estados, é criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), submetida ao governo estadual, e constituída pelos seguintes municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João de Meriti e Mangaratiba³.

A ideia era gerir interesses comuns de forma integrada, buscando certa coesão territorial. Assuntos como saneamento, transporte, serviços de saúde são demandados em toda a rede urbana que compõe o tecido metropolitano e, portanto, sua gestão deve ser pensada dessa forma.

Contudo, A Constituição Federal de 1988 previu como entes federados a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, ou seja, são esses espaços territoriais que detêm autonomia política. As regiões metropolitanas são, assim, meras descentralizações administrativas dos Estados, conforme estabelece o art.25, §3º, que coloca a competência desses para “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” Portanto, a região metropolitana é espacialmente maior que um município, é, na verdade, uma superposição de diversos municípios, mas não é ente federativo, não tendo autonomia política, não tendo competências próprias e sendo estabelecida, organizada e planejada pelo estado.

Esse foi um sério entrave na tentativa de gestão metropolitana pós 88, sendo objeto de duas ADIs⁴, todas duas vencidas, tendo a interpretação do STF sido no sentido de que “A Região Metropolitana é uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política; a criação de um ente regional não significa a transferência de competências municipais, constitucionalmente estabelecidas, para o Estado.” (ADI 1842)

Assim, em 2014, é criada a Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, que tem

[...] a missão de coordenar ações de interesse comum aos 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) relacionadas à mobilidade, preservação do patrimônio natural e histórico, meio ambiente, saneamento e abastecimento de água, ordenamento espacial, entre outros temas.

O novo órgão recebeu as atribuições de propor um novo arcabouço legal, consagrando um modelo de governança para a RMRJ, e de intermediar a cooperação entre os vários níveis de governo.

A Câmara conta com o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, que teve como prioridades estabelecidas a produção de uma nova base cartográfica dos 21 municípios da região; a criação de um Sistema de

3 Atualmente compõem a RMRJ os seguintes municípios: Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito.

4 Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) números 1841-RJ e 1842-RJ.

Informações Geográficas para a RMRJ; e a coordenação da construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), também conhecido como Modelar a Metrópole. (Disponível em: < <http://www.modelarametropole.com.br/rmrj/>>)

A estrutura pensada para a Câmara e suas atuações iniciais estão todas seguindo o Estatuto da Metrópole, Lei federal nº 13.089, criada em de 12 de janeiro de 2015. Logo, o país tem agora uma base normativa para fundamentar a administração metropolitana, reconhecendo, ao menos no plano legal, as desigualdades territoriais existentes entre os municípios, haja vista que o Estatuto trabalha com princípios que visam maior equidade, tais como: a) prevalência do interesse comum sobre o local; b) compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; c) autonomia dos entes da Federação (art.6º, incisos I, II e III do Estatuto da Metrópole). Basta saber se a prática da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro transformará as relações socioespaciais até aqui construídas.

3.2 A questão fundiária

O loteamento irregular “é parcelamento aprovado, mas não registrado ou, ainda que registrado, com falha na implantação.” (AMADEI, V.C.; AMADEI, V.A , 2012, p.14). Assim, Jardim Laranjeiras nasce e cresce sem asfalto, luz elétrica e água encanada. Inserido no bairro de Cabuçu, não havia transporte público para chegar ao centro de Nova Iguaçu, sendo o deslocamento feito por caminhões, ou kombis. Tampouco havia escola ou posto de saúde. Nesse sentido, é possível vislumbrar como o Decreto-Lei 58/37, ao não exigir que as obras obrigatórias fossem efetivamente realizadas para somente depois serem os lotes vendidos, acabou por produzir espaços sem infraestrutura nenhuma, embora com regularidade na propriedade fundiária. Além disso, a permissividade da Prefeitura, em uma tentativa de urbanizar a região, gerou apenas uma área não rural, mas sem equipamentos públicos básicos, criando uma área urbana precária, típica das moradias populares do país.

O local hoje, embora ainda não completamente urbanizado, se insere mais no tecido urbano e na malha viária, contando com duas escolas públicas próximas, vasto comércio e condução. De acordo com o presidente da Associação de Moradores do bairro de Jardim Laranjeiras, José Avelino da Costa, tudo o que conseguiram no loteamento foi pelo próprio esforço conjunto da comunidade, sendo que tais conquistas são razoavelmente recentes.

Além da questão urbanística, a regularização da propriedade da terra acabou se colocando como demanda também. O último ato formal – o registro do contrato de compromisso de venda – data de 1961, e desde então os lotes foram sendo ocupados ou transferidos informalmente, garantindo o direito à moradia através da posse. Desta forma, na tríade dialética lefebvriana, o *espaço percebido* se coloca como predominante na situação de Jardim Laranjeiras, uma vez que a irregularidade da terra se configura como prática espacial.

Em 2010 ocorre a tentativa de regularizar o loteamento, a partir de um convênio celebrado entre o Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu e a Fundação Bento Rubião, entidade civil sem fins lucrativos sediada no Rio de Janeiro, que ficou a cargo de pensar ações de regularização fundiária.

Assim, pelo tempo transcorrido e pelos instrumentos existentes no nosso ordenamento jurídico, a melhor opção foi a propositura de ações de usucapião. A Fundação organizou essas ações em conjunto com a Associação de Moradores do Bairro Jardim Laranjeiras, presidida pelo senhor José Avelino.

As ações foram propostas em 2010 na modalidade de usucapião extraordinário, fundamentada no artigo 1.238 do Código Civil, porque os lotes, além de totalmente individualizados, tinham dimensão maior do que duzentos e cinquenta metros quadrados (250 m²), o que impossibilitou, portanto, a propositura de usucapião especial urbano.

Em 2016, a Fundação Bento Rubião transferiu as ações para o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Marli Coragem, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Observando os processos em curso, é possível tecer algumas considerações procedimentais acerca dessa modalidade processual de regularização fundiária.

Apesar de em alguns processos haver a anexação da certidão de ônus reais constando o registro do compromisso de compra e venda, quem figura no polo passivo da ação são os proprietários do loteamento, e não os compromissários compradores, e, apesar do transcurso do tempo, estes ainda não foram citados.

A não citação dos réus parece-nos algo completamente normal, dada a complexidade das ações de usucapião. Embora o objetivo da mesma seja concretizar o direito de propriedade àqueles que detêm posse com *animus domini*, e, portanto, garantir o direito à moradia, a prática judiciária limitava – e muito – o reconhecimento do direito. Isto porque as exigências estatuídas no antigo Código de Processo Civil para a ação de usucapião eram extremamente complexas na prática.

O novo Código de Processo Civil parece ter simplificado tais exigências, embora só a prática judiciária poderá nos dizer se de fato houve essa simplificação. Além de não ter estabelecido explicitamente o procedimento de usucapião como especial, o novo Código apenas tratou do assunto em artigos esparsos, além de ter aprofundado o procedimento da usucapião extrajudicial, inaugurado em nosso ordenamento pela Lei 11977/09.

Pelas novas regras, podemos afirmar que:

- (1) Não será mais necessária a juntada de planta do imóvel, o que é muito útil, pois há sempre dificuldade de contratar um arquiteto no caso de regularização para hipossuficientes;**
- (2) A intervenção do MP em todos os atos do processo não será mais obrigatória, uma vez que não faria mais sentido, após a Constituição de 1988, manter o *Parquet* como fiscal de direitos individuais, o que já era, enfim, uma reclamação constante de seus membros;**
- (3) A intimação das Fazendas Públicas também não aparece como requisito no novo CPC. A intervenção das Fazendas na ação de usucapião refere-se à possibilidade de ser a terra usucapida pública ou conter restrição de natureza administrativa. Parece que a citação por edital prevista no art. 259, I é uma forma de dar**

publicidade à ação e oportunidade de manifestação às Fazendas sem a necessidade de intimar cada uma delas e aguardar, sem prazo legal, que se manifestem;

(4) Os “réus em lugar incerto” e os “eventuais interessados” também desapareceram no novo CPC. Os réus certos em lugares incertos devem ser buscados através de editais e é possível que se mantenha a prática de nomeação da Curadoria de Ausentes. Mas citar “eventuais interessados”, nestes termos, sempre nos pareceu uma exigência desnecessária, como se não fossem suficientes todas as certidões exigidas, o registro do imóvel e a comprovação da posse para demonstrar a situação de direito do usucapiente;

(5) Em contrapartida, os confinantes devem ser citados pessoalmente (art.246, §3º), o que já vem ocorrendo nas ações de usucapião de Jardim Laranjeiras, contudo, as certidões que chegaram aos dois cartórios em que houve expedição de mandado foram negativas, o que parece demonstrar que o problema permanece quando se trata de área pobre, com pouca individualização urbanística, como é o caso do loteamento.

Outros requisitos se mantêm por constarem no Código Civil, tais como a necessidade de provar que os autores não são proprietários de outro imóvel ou não sofreram oposição em sua posse – o que se faz mediante certidões expedidas por cartórios extrajudiciais. E embora seja majoritária a posição jurisprudencial acerca de que a concessão de justiça gratuita abarca todos os atos necessários para o desenvolvimento regular do processo, em alguns casos dentre as ações em Nova Iguaçu foi necessário interpor Agravo de Instrumento para garantir a expedição gratuita de tais documentos.

Em sendo assim, podemos perceber que a ação de usucapião é um instrumento importante no acesso ao direito à moradia, embora não o único, mas que na prática torna-se um caminho árduo para quem pretende se valer dela para regularização fundiária. Esperamos, no entanto, que as mudanças introduzidas pelo novo CPC facilitem o trâmite das novas ações de usucapião que pretendemos propor para dezessete moradores da comunidade Jardim Laranjeiras.

De toda forma, as questões aqui levantadas demonstram como a legislação pode não apenas produzir irregularidade, mas também como pode dificultar a regularização fundiária, ao menos na esfera judicial. Nesse sentido, parece-nos que o direito à propriedade permanece como absoluto nas mentes dos operadores jurídicos e é por isso que os mais comprometidos têm questionado se vale a pena insistir nela, afinal, importante é garantir o direito à moradia digna para todos, independente da forma jurídica que esse direito se revista.

4. O Plano Diretor de Nova Iguaçu: quando o espaço concebido retrata o espaço vivido

O Plano Diretor de Nova Iguaçu (PDNI) é a Lei 4.092/11. Elaborado durante uma gestão municipal mais à esquerda, foi construído de forma participativa, buscando organizar e classificar o território municipal a partir de suas realidades

e potencialidades. Esse modo de elaboração gerou uma norma jurídica que traduz, em seus artigos e mapas, a realidade espacial de Jardim Laranjeiras, enquanto planeja a melhoria desse espaço. Nesse sentido, é uma norma em que é possível se visualizar tanto o espaço percebido quanto o concebido.

Um ponto interessante da norma municipal é que define não só o direito à cidade como princípio, mas também seu conteúdo, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura, ao transporte, à mobilidade das pessoas com deficiência, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e à cultura;” (Art.5º, III, PDNI). E o que é moradia digna, demonstrando o reconhecimento da problemática no município como também a intenção de concretizar esses direitos, superando os tipos abertos da legislação, que deixam à critério da Administração Pública seu preenchimento de acordo com a conveniência e oportunidade:

Por moradia digna entende-se aquela que:

- I. tem acesso à rede de infraestrutura e aos serviços de transporte coletivo, abastecimento de água, esgoto, iluminação, coleta de lixo, telefonia, pavimentação e aos equipamentos sociais;
- II. dispõe de instalações sanitárias adequadas;
- III. possui condições mínimas de conforto e habitabilidade;
- IV. é passível de regularização fundiária. (Art.17, §1º, PDNI.)

A área de Jardim Laranjeiras está inserida no bairro de Cabuçu, não se constituindo formalmente como bairro, embora a população assim se refira ao lugar. Dentro do Macrozoneamento definido no PDNI, a área inteira é classificada como Macro-Zona de Urbanização Precária, refletindo, assim, a realidade espacial do lugar, o que nem sempre é comum nos Planos Diretores.

Em termos de planejamento, é possível apontar que o município de Nova Iguaçu pretende priorizar nessas áreas, “a implantação ou complementação de infraestrutura e equipamentos sociais, segundo as necessidades da população, provendo acessibilidade, desenvolvendo polos de emprego, estimulando a instalação de comércio e serviços” (Art.62, PDNI), estabelecendo ainda que “será a área prioritária na elaboração e execução de Projetos e Programas de implantação de infraestrutura, regularização fundiária e saneamento básico.” (Art. 63, parágrafo único, PDNI.)

Além da questão da infraestrutura, a regularização fundiária também é meta da lei, aparecendo algumas vezes a expressão “loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda” como objeto dessa política. Há também a definição dessas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social. Logo, é possível perceber que a questão fundiária em sua dimensão legal e de infraestrutura foi priorizada, a fim de concretizar o direito à cidade e à moradia digna.

A palavra Cabuçu aparece oito vezes no PDNI, em quatro delas relacionadas à questão de criação de centralidades (locais), numa tentativa clara de reterritorializar a (até aqui) periferia. Está prevista a implantação de uma série de equipamentos urbanos, que vão desde infraestrutura, como iluminação, pavimentação, abrigo de ônibus; serviços públicos essenciais, como escolas de primeiro e segundo grau, biblioteca e quadra esportiva; e ainda, serviços privados, como bancos, cinemas e teatros.

Se, por um lado, a norma reconhece a realidade de Jardim Laranjeiras, por outro, não deixa de ser lamentável tal realidade, tendo em vista a quantidade de necessidades urbanísticas desse território. De toda forma, é louvável que o espaço seja *concebido* a partir do *espaço percebido*, e é possível apontar algumas políticas implementadas na área, tais como o próprio projeto de regularização fundiária da comunidade aqui estudada; a construção de quatro conjuntos do Minha Casa Minha Vida na região, perfazendo mais de quatro mil unidades; uma das escolas estaduais já existentes passou a oferecer o ensino médio; algumas ruas tiveram obras de drenagem e pavimentação; a instalação de dois supermercados e de uma quadra esportiva. Desta forma, parece-nos haver uma tentativa de uma melhor condição espacial em Cabuçu.

5. Conclusões

As relações sociais se caracterizam por condicionantes econômicos, culturais, legais, espaciais. O espaço concebido é também o vivido, e a percepção de como ele se produz é fundamental para a compreensão de uma série de dinâmicas que nele se materializam.

Ao nos debruçarmos sobre o loteamento Jardim Laranjeiras podemos perceber, apenas no olhar, a precariedade de serviços e de infraestrutura. Essa realidade socioespacial pode ser explicada a partir de um estudo sobre as normas jurídicas que incidiram naquele território, sendo possível enquadrar Jardim Laranjeiras naquilo que a literatura jurídica denomina de loteamento irregular. Essa categoria expressa não apenas uma condição jurídica como também uma realidade espacial, demonstrando como a lei também é responsável por tal configuração.

A modificação dessa configuração gera demanda por um processo de regularização fundiária, que, no caso aqui comentado, se iniciou através de um edital do Poder Público e está tendo continuidade através do NAJUP Marli Coragem da UFRRJ. Os lentos avanços no decorrer do processo nos leva a considerar a dificuldade real de acesso à propriedade do solo por parte dos mais pobres. Contudo, é preciso não esquecer que o direito de propriedade não se confunde com o direito à moradia, e é esse que buscamos concretizar em nossas práticas.

Numa dimensão macro, é possível observar o mesmo espaço – Jardim Laranjeiras – como inserido em um município que se constituiu como periférico, ou seja, um município cujas funções são definidas pelo município central da região metropolitana. Desta forma, a ideia de irregularidade e de precariedade é reforçada não apenas pela legislação vigente à época, mas também pela própria hierarquização espacial existente, hierarquização esta que somente agora, já nos anos 2010, a norma jurídica pretende modificar com o advento do Estatuto da Metrópole e da criação da Câmara Metropolitana.

Podemos concluir, enfim, que a lei atua formando e conformando um espaço, tanto no plano físico – como a falta de infraestrutura urbana típica dos loteamentos irregulares – quanto no simbólico – estabelecendo a ilegalidade na ocupação da terra, e, portanto, na vida de seus moradores. A ausência de lei também constrói simbolismos e práticas sociais, como foi a hierarquização estabelecida entre a cidade do Rio de Janeiro e as cidades de seu entorno – periferias.

Já a realidade produzida pela lei gera debates, críticas, sugestões. E assim, novas elaborações normativas surgem a fim de resolver os problemas anteriores.

Então, vemos surgir recentemente no campo do Direito Urbanístico, as novas modalidades de usucapião, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Estatuto da Metrópole, a retirada de exigências desnecessárias no processo de usucapião, a nova lei de regularização fundiária, dentre outras leis e projetos de lei. Algumas consideramos avanço, outras retrocesso. Mas, independentemente de esgotar o assunto, o presente artigo visou colaborar com a ideia de que o espaço é também produzido pelas normas urbanísticas, trazendo um caso concreto para demonstrar essa afirmação.

Referências bibliográficas

1. ABREU, M. A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4 ed. 3ª reimp. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos (IPP), 2011.
2. AMADEI, V.C.; AMADEI, V.A. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)**. 3 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.
3. CORREIA, A.F.; FARIAS, T. Regionalismo como uma Nova perspectiva para o Federalismo Brasileiro: o Leading Case Relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 51, p. 5-40, 2014.
4. DIAS, F. **A Questão Metropolitana**. Cadernos Metrópole, V.14. - 2005. p. 149-174.
5. GUIMARÃES, I.B.B.; PEREIRA, T. C. G. . O morro e o porto: significados e interseções na região central do Rio de Janeiro. In: CAVALLAZZI, R.L.; AYRES, M.J.. (Org.). **Construções Normativas e Códigos da Cidade na Zona Portuária**. 1ed.Rio de Janeiro: PROURB, 2012, v. 2, p. 147-178.
6. LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4 éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.
7. LOSADA, P.R. **O Comitê de Articulação Federativa e o Desafio da Governança Metropolitana no Brasil**. In: Klink, J. (org.). **Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas**, 259-287. São Paulo: Annablume, 2010.
8. MAGALHÃES, A. L. *et al.* **Alma(naque) da Baixada!** Rio de Janeiro: APPH-CLIO, 2013.
9. MENDES, I. **Tópicos Urbanos**. [Filme- vídeo]. Produção e direção de Ivana Mendes. Depoimentos: Maurício de A. ABREU, Milton TEIXEIRA, Rachel COUTINHO, GUTA, Marília BARBOSA, Susane WORCMAN e Haroldo COSTA. Rio de Janeiro: Tríplice Produções, 2005. 1 Vídeo (DVD), 52 min. Colorido/pb. son.
10. PEREIRA, T. C. G. **A Igualdade na Federação Brasileira e Seus Efeitos Desiguais na Reprodução do Espaço Metropolitano do Rio de Janeiro: o Caso da Destinação Final dos Resíduos Sólidos do Município do Rio de Janeiro na Periferia de Seropédica**. 2015. 203 ps. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense, Niterói.
11. ROBIRA, R. T. **Áreas Metropolitanas: espaços colonizados**. Em: CARLOS, A. F. A. e CARRERAS, C. (orgs). **Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole**. 2.ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2012. pp.9-20.
12. SIMÕES, M. R. **A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense**. 2006. 313 ps. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói.
13. SOUZA, M.A. **Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação**. Em: **Metrópole: governo, sociedade e território**. SILVA *et all* (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006. Ps. 27-40.

14. SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
15. VERISSIMO, A. A. Parcelamento Informal do solo na Cidade do Rio de Janeiro: Raízes Legais da Informalidade. Em: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. (orgs.). **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Quando a praça vira...: estudos de caso sobre a ocupação das praças na cidade do Rio de Janeiro

Ana Paula Menezes

Bruno Mendonça

Vera Tângari

RESUMO

O presente artigo é parte integrante da pesquisa sobre a distribuição e classificação dos sistemas de espaços livres públicos e privados na cidade do Rio de Janeiro desenvolvida pelo Grupo SEL-RJ, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura – PROARQ-FAU/UFRJ. Essa pesquisa apresenta o embasamento teórico e a metodologia para a classificação dos sistemas de espaços livres públicos e privados, pautados na pesquisa de caráter nacional da Rede QUAPÁ-SEL, liderada pela FAU-USP (MACEDO et al., 2009; CAMPOS et al., 2011, 2012; TÂNGARI et al., 2012). O artigo em tela se debruça especificamente na análise do mapeamento e quantificação de um tipo específico de espaço livre público que são as praças e no processo de reversão desses espaços para implantação de escolas e clínicas de saúde na cidade do Rio de Janeiro, em especial nas Áreas de Planejamento AP3 e AP5, localizadas a norte e oeste da cidade, respectivamente. Para isso foi usado como ferramenta de mapeamento o programa de geoprocessamento ArcGIS, associado às informações fornecidas pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e seu banco de dados, que permitiram analisar os dados sobre praças na cidade e a incidência dos equipamentos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Espaços livres públicos; Praças; Praças ocupadas; Zona norte; Zona oeste; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This article is an integral part of the research on the distribution and classification of public and private open space systems in the city of Rio de Janeiro, developed by the SEL-RJ Group, linked to the Graduate Program in Architecture - PROARQ-FAU / UFRJ. This research presents the theoretical basis and methodology for the classification of public and private open space systems, based on the national research held by QUAPÁ-SEL Network, led by FAU-USP (MACEDO et al., 2009; CAMPOS et al., 2011, 2012; TANGARI et al., 2012). The article focuses specifically on the analysis of mapping and quantification of a specific type of public space, the squares, and on the process of reversion of these spaces for the construction of schools and health clinics in the city of Rio de Janeiro, especially in the Planning Areas AP3 and AP5, located to the north and west of the city, respectively. For this purpose, the ArcGIS geoprocessing program was used as a mapping tool, associated with the information provided by the Rio de Janeiro City Hall and its database, which allowed the analysis of the data on squares in the city and the incidence of public equipment.

KEYWORDS: Public spaces; squares; Occupied squares; North Zone; West Zone; Rio de Janeiro

1. Introdução

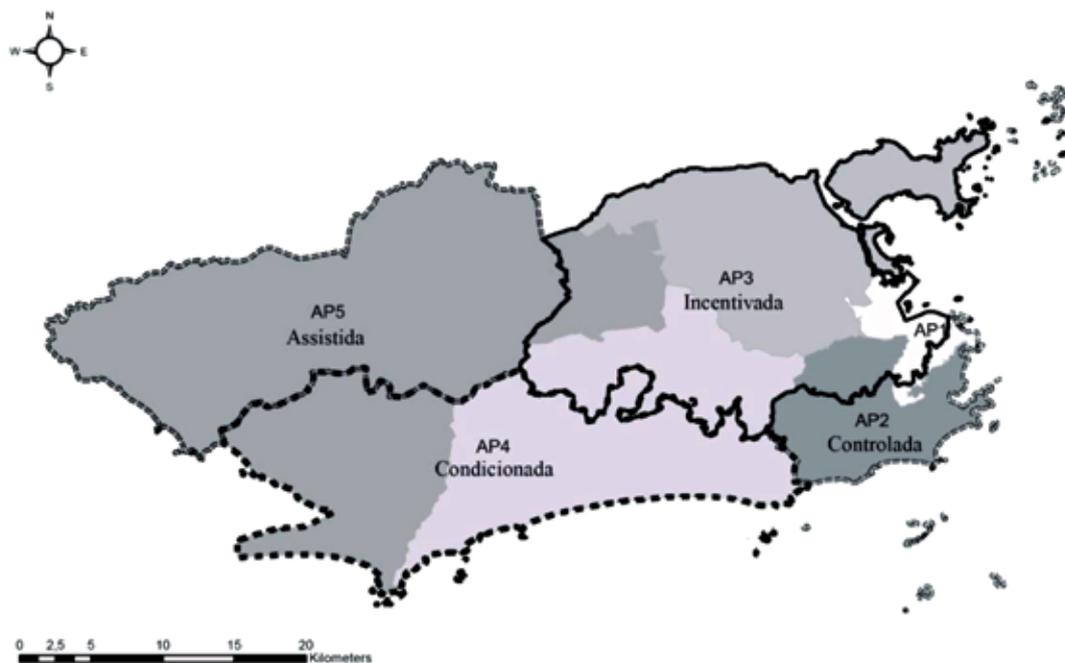
Analisar a importância dos espaços livres no processo de formação das cidades é uma tarefa bastante complexa, sendo o tema alvo de pesquisas por parte de diversos autores e grupos de estudo. Segundo Tângari (1999, p. 184), “*ao se formar através da ação de agentes públicos e privados, a cidade conjuga espaços construídos e espaços livres de edificação [...] tanto os espaços construídos quanto os livres de edificação conferem caráter e qualificam a paisagem das cidades.*”

Os espaços livres urbanos se destacam na paisagem da cidade e possuem extrema relação com a qualidade de vida e com a dinâmica de ocupação do território. Criam possibilidades para a vivência coletiva e se apresentam como o lugar onde as atividades e trocas sociais acontecem.

Apesar de exercer um papel de destaque, o espaço livre urbano vem sendo relegado ao tratamento de questões relacionadas à circulação de veículos e pedestres, o que compromete o caráter social dos mesmos, criando assim paisagens desprovidas de identidade (SILVA, 2004). No tocante ao projeto e à especialização dos espaços, Miranda Magnoli complementa ao afirmar que a excessiva especificidade funcional dos espaços livres, frequentemente atribuída de forma desnecessária, acaba por comprometer a criação de aberturas e espaços saudavelmente ambíguos que permitam uma criação ampla de significados (MAGNOLI, 1982).

Na cidade do Rio de Janeiro, de forma geral, em termos de dimensão e quantidade, os mais representativos espaços livres públicos estão relacionados a: circulação, formados por ruas e avenidas; proteção ambiental, em sua maioria sem acesso ao público ou de acesso restrito e onde ocorre a ocupação irregular de favelas e loteamentos informais; áreas de uso especial ou dominial cedidos às forças militares ou concessionárias de serviços (iluminação, abastecimento de água, transporte ferroviário, etc). A partir da quantificação realizada pelo Grupo SEL-RJ em 2017, foi possível, realizar uma análise comparativa entre as Áreas de Planejamento da Cidade, indicada no **Quadro 01** conforme **Mapa 01**.

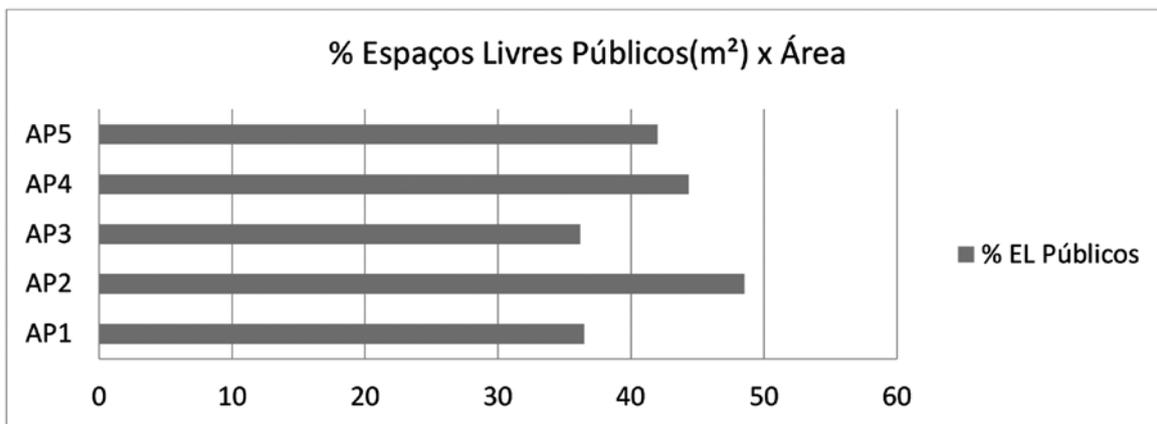
Mapa 1: Limites do Macrozoneamento e Áreas de Planejamento



Fonte: Mapa adaptado por Bruno Mendonça, sobre base obtida em www.pcrj.rj.gov.br, 2017

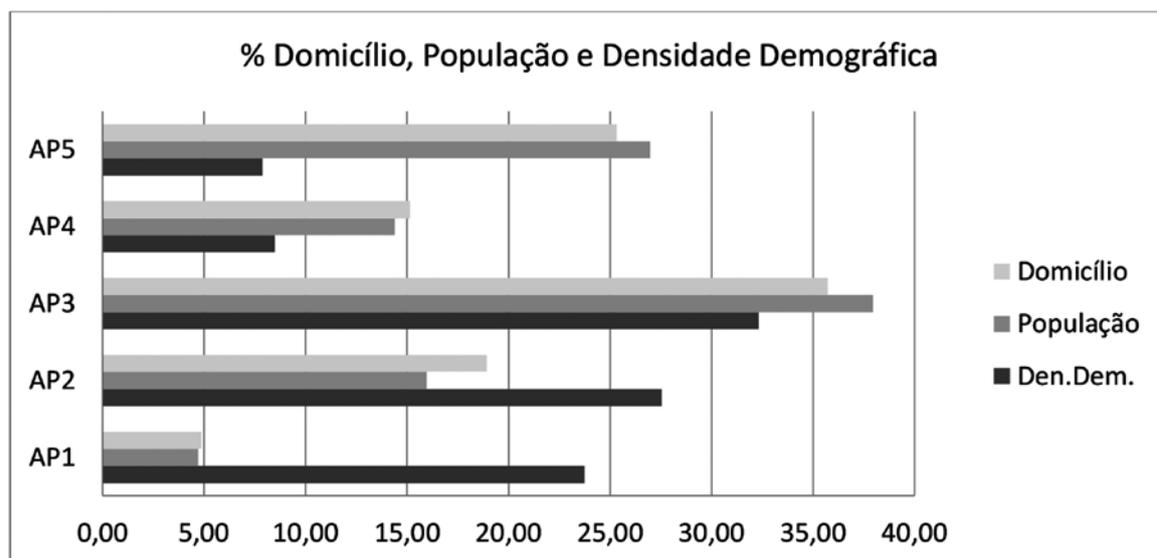
Nesses dados, é possível observar que a Área de Planejamento 3 – AP3 é a área que apresenta o menor índice de espaços livres públicos por extensão territorial (36%). Ao mesmo tempo, de modo inverso, é a região que concentra mais população, apresentado a maior densidade demográfica (119 hab/ha), conforme apresentado no **Quadro 02**.

Quadro 01: Percentual de Espaços Livres Públicos por Área de Planejamento.



Fonte: SEL-RJ, 2017.

Quadro 02: Percentual de domicílios, população e densidade demográfica por área de planejamento.



Fonte: IBGE, 2011. Gráfico elaborado pelo autor, 2017.

Tendo como foco o tipo específico de espaços livres públicos que são as praças, a classificação aplicada pelo Grupo Sistemas de Espaços Livres no Rio de Janeiro-SEL-RJ a “praças”, “praças não implantadas” e “praças ocupadas” é definida como (TÂNGARI, 2017): praças são áreas determinadas em projetos de loteamento, cumprindo a porcentagem determinada destinada a espaços livres públicos para atividades recreativas e lazer. Já as praças não implantadas são as mesmas definidas pela legislação que regulamente os loteamentos e destinadas a espaços livres de lazer e recreação, mas que não foram executadas. Por fim, as praças ocupadas são ainda as áreas do loteamento destinadas às praças, que foram ocupadas com a construção de equipamentos públicos de saúde, educação ou similares.

Nesse contexto, as praças, sob a perspectiva ambiental, são vistas como espaço público fundamental para a qualidade de vida e da paisagem urbana. São também percebidas como lugares onde as relações sociais são firmadas, além de reforçarem os aspectos da identidade cultural e da memória. Destacam-se na paisagem da cidade e possuem extrema relação com a qualidade de vida e com a dinâmica de ocupação

do território, criando possibilidades para a vivência coletiva sendo, portanto, o lugar onde as atividades e trocas sociais acontecem. De acordo com Souza (2015), são substratos físicos materiais onde se consolidam as relações imateriais de vizinhança e de pertencimento e onde se encontram parte expressiva do patrimônio cultural de uma cidade ou de um bairro.

No sentido contrário ao processo de valorização e manutenção desse espaço público, em algumas regiões da cidade do Rio de Janeiro, em sua grande maioria em áreas periféricas e mais pobres, principalmente nas zonas norte e oeste (AP3 e AP5), os já escassos espaços públicos caracterizados por praças foram e estão sendo suprimidos para a implantação de escolas, na década de 1960, e de clínicas de família, na década de 2010.

A prática de tomar partido de espaço livre público destinado ao lazer para a implantação de outros serviços essenciais não é recente. Em 1960, na eleição da primeira gestão do recém-criado Estado da Guanabara, Carlos Lacerda promoveu sua candidatura com a promessa de acabar com o déficit de vagas nas escolas primárias do Estado. Até o fim deste mesmo ano, 78 escolas foram inauguradas e muitas delas se localizaram na região dos subúrbios do Rio de Janeiro. Entre os anos de 1960 e 1965 cerca de 200 escolas primárias foram construídas (PEREZ, 2005). Duas importantes premissas foram então adotadas pelo então governo estadual para agilizar o processo de construção das escolas e reduzir os custos de implantação: a primeira estabeleceu um padrão arquitetônico baseado na padronização do projeto e dos materiais utilizados e a segunda foi a implantação dos edifícios em área desafetada¹ de praças públicas, segundo exemplo da **Figura 1**.

Figura 1: Escola instalada em praça no bairro de Osvaldo Cruz



Fonte: Google Earth, 2017.

1 Desafetação é o processo de transformação do bem de uso comum ou de uso especial em bem público dominical, promovido mediante lei específica.

2. A praça como direito à paisagem e ao lazer

Que direito constitucional é mais importante? Existe um mais importante que o outro? Podemos abrir mão de um deles para proporcionar um outro? Como encarar o fato do poder público se utilizar de prerrogativas jurídico-administrativas para construir uma escola (direito à educação) ou clínica (direito à saúde) em praça existente, reduzindo ou eliminando, em alguns casos, o direito ao lazer de uma comunidade ou até mesmo de um bairro?

Segundo o Estatuto da Cidade, o direito de propriedade privada ou o uso de um bem público devem estar condicionados à sua função social, e, nesse caso, a destinação do bem público – no caso da praça – foi desviada de função através do instrumento jurídico “Alteração de Afetação”. Quando falamos sobre a função social da propriedade pública há um grande conflito de entendimentos. Segundo Bobbio (2006):

Considerando que os bens públicos já são naturalmente vocacionados ao atendimento das necessidades da sociedade e da coletividade como um todo, surge a dúvida de como conciliar a característica natural dos bens públicos com a aplicação da função social. Para isso, será importante verificar onde se encaixa a função social da propriedade pública quanto à justiça, validade e eficácia.

Urge compreender até onde a prática de Alteração de Afetação do bem público afeta positiva ou negativamente a cidade, e se esse instrumento jurídico precisa ter seus efeitos estudados mais a fundo antes que o ente público faça uso do mesmo para alterar a função e a qualidade sócio ambiental da paisagem (Figura 2). Dworkin (2007) fornece um conceito de princípio que ratifica o enquadramento da função social como tal.

É interessante perceber como o administrador público atropela suas próprias leis. Na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (PCRJ, 2010):

Art. 235 – As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo proibida sua concessão ou cessão, bem como qualquer atividade ou empreendimento público ou privado que danifique ou altere suas características originais.

Figura 2 - Morador utilizando o equipamento da praça Lealdina Muniz em maio de 2017.



Foto: Ana Paula Menezes, 2017

Desde 2013, o então prefeito Eduardo Paes vinha alterando artigos da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de modo a facilitar a construção das Clínicas da Família. Um exemplo disso é o Decreto Nº 38 139 de 3 de dezembro de 2013 que altera o uso de bem comum para “uso especial” destinado a unidade básica de saúde, sem qualquer discussão prévia com moradores da região, mas “*considerando que a alteração da afetação não importará em desvirtuamento da finalidade pública da área*” e “*considerando o interesse público*”.

Art. 1º. Fica parcialmente alterado de bem de uso comum, integrante do bem público, designado Praça Eduardo Vilaça, em sua parcialidade, situada na Rua Paulo Vidal e Rua Henrique Basílio, em Realengo, figurada no Projeto Aprovado de Alinhamento (PAA) nº 9528 e no Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) nº 32574, na sua parte situada entre as Ruas Antônio Simões Martins e a Rua Henrique Basílio, consistindo de 1.910,35 m², passando a ser bem de uso especial destinado a Unidade Básica de Saúde.

Tomando como premissa as palavras de Dworkin (2007) compreende-se que a função social tenha um sentido moral, pois o proprietário tem responsabilidade sobre a destinação da propriedade e sendo essa de natureza pública essa responsabilidade extrapola os limites físicos da propriedade em si. Quando o proprietário não faz bom uso de sua propriedade causando impactos negativos ao seu redor essa responsabilidade deveria ser maior quando o poder público é responsável direto por sua gestão.

Segundo Filho e Pereira (2016), “*os bens de uso especial são bens voltados a aparelhar o serviço público, isto é, são aqueles aplicados no desempenho das atividades estatais. Visam à execução de serviços públicos. São imóveis indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral*”. No entanto a falta de cuidado na inserção de uma edificação em uma área cuja destinação era um espaço livre público, conforme ilustram as **Figuras 3a e 3b**, envolve muita mais do que simplesmente a troca de função social, mesmo com a finalidade de continuar prestando serviços destinados à população em geral.

Figuras 3a e 3b - Área da praça após a implantação da Clínica da Família em Realengo



Planta por Ana Paula Menezes a partir de planta cadastral da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2017;
foto de Ana Paula Menezes, 2017

No entendimento dos autores acima citados: “A análise da Função Social leva a certeza de que se trata de um princípio de direito fundamental e que por isso deve ser aplicado do modo mais dilatado, pois não será excluído em caso de conflito com outros princípios, mas sim terá sua aplicação ponderada, sopesada para harmonização do sistema constitucional”. Os autores, no entanto, não deixam claras as questões relativas aos bens dominicais, particularmente as praças - quando essas são ocupadas e perdem completamente sua função social que daria direito ao lazer.

Devemos também abordar outros instrumentos jurídicos dentro do campo do urbanismo tais como o Estudo de Impacto Ambiental (E.I.A.) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (E.I.V.). Esses instrumentos são importantes para que efeitos negativos das medidas de desafetação sejam mitigados, ainda no estudo inicial dos projetos. Entretanto, conforme verificado nas praças ocupadas apresentadas adiante, não foram sequer cogitados. Não obstante a dimensão não ser elegível para a obrigatoriedade de apresentação de um E.I.V., a natureza da desafetação e da ocupação frente à origem da destinação do espaço livre público deveria ser uma exigência, já que o E.I.V. é executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente em suas proximidades.

2. Direitos afetados

No caso das Clínicas da Família implantadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, muitas vezes as praças eram o único espaço livre público com vegetação de um bairro ou setor de bairro para construção do equipamento público com a função social destinada à saúde dos cidadãos. Na implantação, muitas árvores foram retiradas alterando significativamente o micro-clima dos lugares onde as clínicas foram construídas. Segundo Wolch et al. (2014): “A acessibilidade desigual do espaço verde urbano tornou-se reconhecida como uma questão de justiça ambiental, uma vez que a conscientização de sua importância para a saúde pública tem se tornado reconhecida”². Isso vem mais uma vez servir de fundamento para que a utilização de espaços destinados ao lazer tenha uma seleção mais criteriosa evitando dessa forma cercear um direito em razão de outros.

A questão do Direito à Paisagem muitas vezes nem é levada em consideração, pois as consequências da perda desse direito não são mensuráveis sob o ponto de vista da materialidade, ficando restrito ao âmbito do valor, do significado ou da memória para determinada comunidade. No caso da ocupação das praças por equipamentos públicos, muitas vezes desprovidos de qualquer preocupação estética e de adequação com o ambiente ao qual se inserem, esses causam impactos irreversíveis àquela comunidade. A edificação indiscriminada, a poluição visual dos espaços públicos ou a ocupação indevida do espaço coletivo podem descaracterizar ou até mesmo fazer desaparecer da paisagem urbana algum referencial peculiar.

2.1. Considerações sobre o direito ao lazer e à paisagem

Da necessidade de organizar o espaço habitável, o campo do o Direito Urbanístico foi moldado a fim de legitimar as intervenções do Poder Público na propriedade e na cidade, com o objetivo de garantir a supremacia do

2 Tradução nossa – no original: *The uneven accessibility of urban greenspace has become recognized as an environmental justice issue as awareness of its importance to public health has become recognized.*

interesse coletivo. No entanto, percebe-se cada vez mais desprezo pelo amplo alcance do direito quando o mesmo entra em conflito com interesses políticos. Sendo o Direito Urbanístico diretamente ligado ao Direito de Propriedade, quando a ação jurídica se refere uma propriedade pública urge estabelecer critérios mais rígidos para a utilização desses espaços que, por serem de caráter coletivo, demandam que sua utilização deva ser debatida e definida em conjunto com a sociedade.

No que tange aos Direitos Sociais, a ocupação das praças por clínicas feriu dois princípios. O Direito ao Lazer foi ignorado em uma das praças estudadas, e pelo fato de que essa inserção de equipamento público não ter sido precedida por um Estudo de Impacto de Vizinhança, o Direito à Acessibilidade foi completamente prejudicado em algumas áreas.

Com relação aos princípios urbanísticos fica clara que a questão da Função Social da Propriedade Pública carece de instrumentos que moralizem suas atribuições, pois quando a mesma não alcança sua função atinge também a Função Pública do Urbanismo, já que o primeiro princípio é de que o urbanismo é uma função pública. Ressalta-se que o direito urbanístico como instrumento normativo, através do qual o poder público deveria ordenar a realidade no interesse coletivo, deveria atuar como condutor da atividade urbanística, o que muitas das vezes foi sobrepujado por interesses políticos em diversos momentos da história da cidade. Nesse sentido, por ser tratar de um bem público a utilização indiscriminada da “Alteração de Afetação” alterou significativamente a paisagem causando mudanças na mesma e ferindo o Direito à Paisagem. Desprezar o uso de instrumentos jurídicos dentro do campo do urbanismo, tais como o Estudo de Impacto de Vizinhança, pode trazer consequências que só futuramente serão sentidas.

Diante desse contexto, torna-se imperativa a melhor proteção à paisagem urbana, não só consonante com as questões ambientais, mas também no sentido de prover o cidadão de lugares adequados à prática do lazer e das relações sociais.

3. Resultados empíricos

Os estudos de caso a seguir apresentados referem-se às dissertações de mestrado em andamento de Bruno Ragi Mendonça (Mestrado Acadêmico em Arquitetura- PROARQ/UFRJ) e de Ana Paula Menezes (Mestrado Profissional em Arquitetura Paisagística/PROURB-UFRJ), com termos previstos em 2018. Distinguem-se em contextos e escalas de análise e objetivos específicos, mas tem um foco comum: a condição de praças na cidade do Rio de Janeiro nas Áreas de Planejamento 3 e 5. Os estudos de caso seguem apresentados.

3.1. Estudo de caso na Área de Planejamento 3

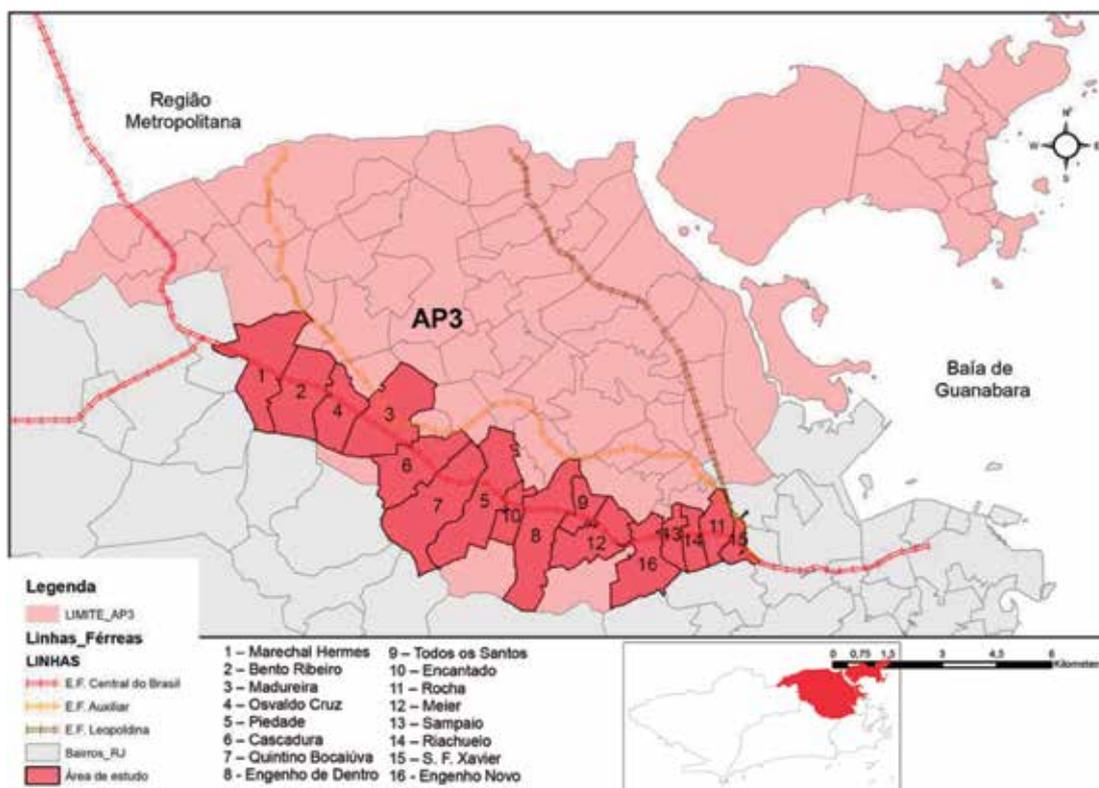
Com base no histórico de supressão de espaços livres públicos, a pesquisa buscou realizar a compatibilização das áreas de praças e parques nas Áreas de Planejamento da cidade, assim como suas condições atuais, a partir do levantamento realizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro³, quanto à demarcação desses espaços.

3 Informação obtida através do Portal Geoweb disponibilizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através do site <http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=a52f48cef40e4977a8508aa06d01710b>.

Limitou-se o recorte de análise aos bairros que apresentam características de uma ocupação mais consolidada e que são atravessados pela Estrada de Ferro Central do Brasil, inclusos no limite geográfico da Área de Planejamento 3 (AP3), conforme ilustrado no **Mapa 02**. A AP3 corresponde a 16,6%⁴ do território municipal, possuindo os maiores índices de concentração de população, domicílios e densidade demográfica em comparação com as demais áreas da cidade, segundo dados constantes no **Quadro 2**, anteriormente apresentado. Segundo os dados do censo realizado em 2010, a região da AP3 concentrava 2.440.118 habitantes (38%), distribuídos em 8.608,31 domicílios (36%).

A AP3 é atualmente subdividida em 13 Regiões Administrativas (R.A.), constantes no **Mapa 03**, que são conjuntos de bairros vizinhos agrupados por suas semelhanças em relação a características morfológicas e socioambientais⁵: Anchieta, Complexo do Alemão, Ilha do Governador, Inhaúma, Irajá, Jacarezinho, Madureira, Maré, Méier, Pavuna, Penha, Ramos e Vigário Geral. Nesse contexto, o recorte de análise destacado para a pesquisa, formado pelas Regiões Administrativas do Méier e Madureira, subdivide-se em 16 bairros, atravessados por aproximadamente 17 km da linha férrea Central do Brasil, que nesse trecho possui 14 estações ferroviárias.

Mapa 02: Bairros analisados na AP3.



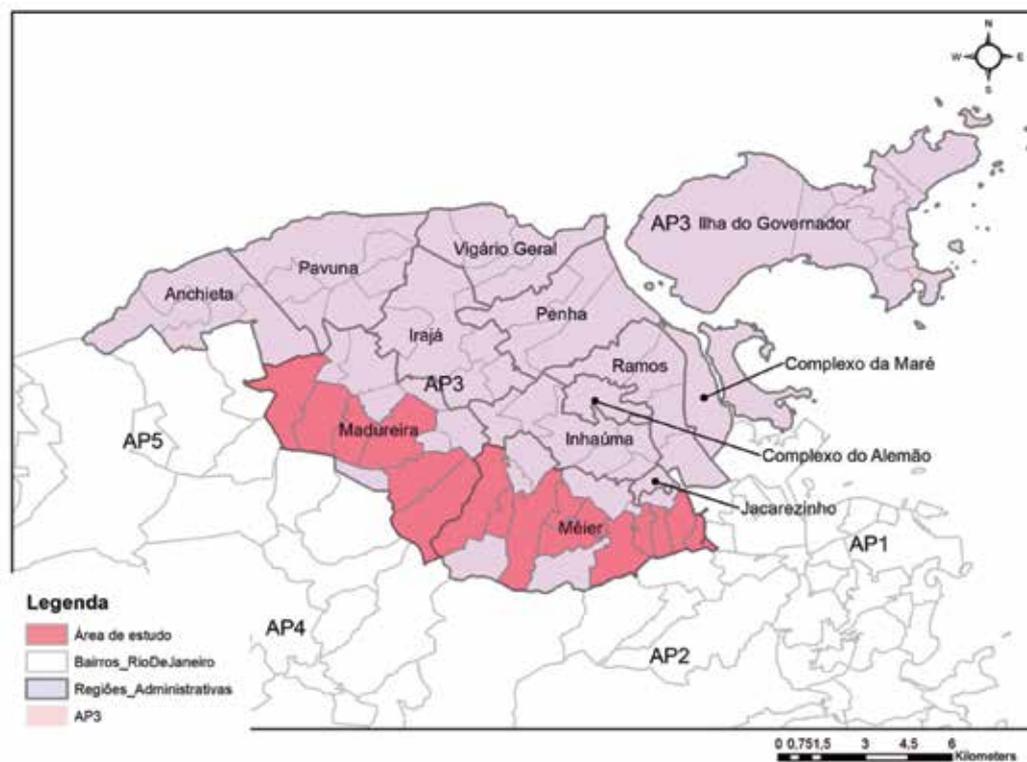
Fonte: Mapa elaborado por Bruno Mendonça sobre base do Portal GeoRio, 2017.

4 <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=33>.

5 Cabe destacar que a Região Administrativa é a unidade de análise adotada pelo Grupo SEL-RJ para sistematizar o mapeamento e dados analíticos das pesquisas que desenvolve para a Cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com a pesquisa em andamento, os dados indicaram que dentre as 114 praças identificadas em recorte específico de estudo, apenas 58 (51%) delas foram identificadas e podem ser de fato caracterizadas como praças ou parques. Do restante, 13 (12%) são decretadas como praça segundo o levantamento, porém através da desafetação parcial ou total do espaço público, são ocupadas, em sua maioria por escolas ou clínicas públicas. Já as 43 (37%) restantes são áreas indicadas como sendo praças, porém são na realidade espaços livres privatizados (apropriação indevida do espaço público), ou áreas livres que deixaram de existir por mudanças viárias em geral. O levantamento realizado deu origem ao **Mapa 4** e o **Quadro 03** que elucidam as informações prestadas.

Mapa 03: Regiões administrativas da AP3.



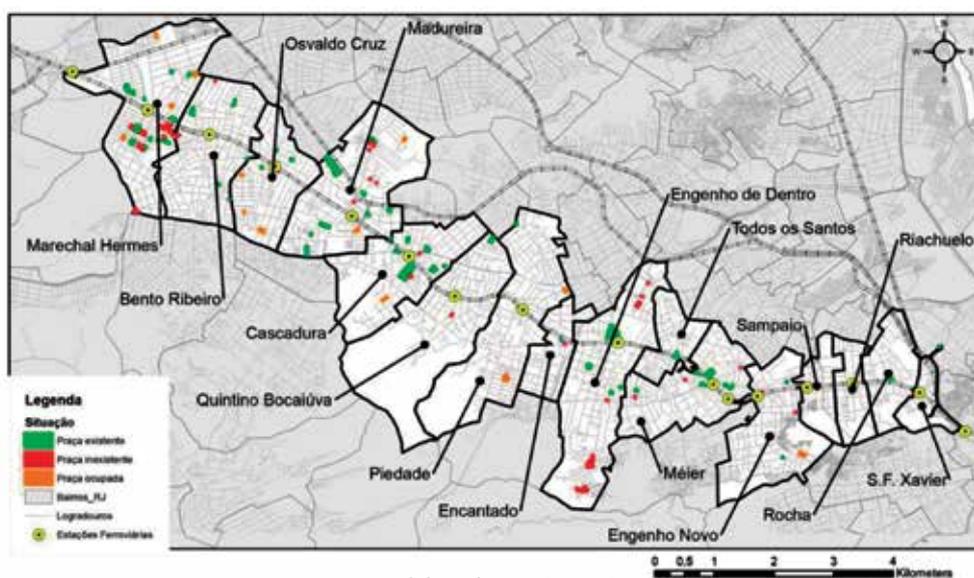
Fonte: Mapa elaborado por Bruno Mendonça sobre base do Portal GeoRio, 2017.

Segundo os dados coletados e mapeados, Madureira e Marechal Hermes se destacam sendo os bairros com o maior número de praças existentes. Marechal Hermes e Engenho de Dentro apresentam os maiores números de praças inexistentes. No primeiro, muitos espaços demarcados como praças são na realidade canteiros e estacionamentos pertencentes a condomínios residenciais. Já no bairro do Engenho de Dentro, as áreas demarcadas ao norte da ferrovia, são atualmente terrenos ocupados por prédios residenciais, e ao sul as áreas demarcadas incorretamente são grandes áreas ocupadas por habitações informais nas franjas do Maciço da Tijuca. Marechal Hermes ainda se destaca pelo número de praças ocupadas juntamente com o bairro de Osvaldo Cruz. Os bairros do Riachuelo e Sampaio não possuem nenhum espaço público de lazer representado por praças. Nesses casos, a praça entendida por Queiroga enquanto patrimônio público, espaço de ação e troca social, elemento urbano ícone do lugar perde seu significado (QUEIROGA, 2001).

O jogo do poder e das negociações da gestão pública em diferentes tempos e o não aprofundamento jurídico sobre o campo do urbanismo e suas reais necessidades acabam por permitir a abertura de brechas, conforme discutido anteriormente, que possibilitam a administração municipal utilizar-se de decretos e dessa forma suplantar as diretrizes urbanísticas contidas no Plano Diretor, que são capazes de zelar pela preservação do espaço público.

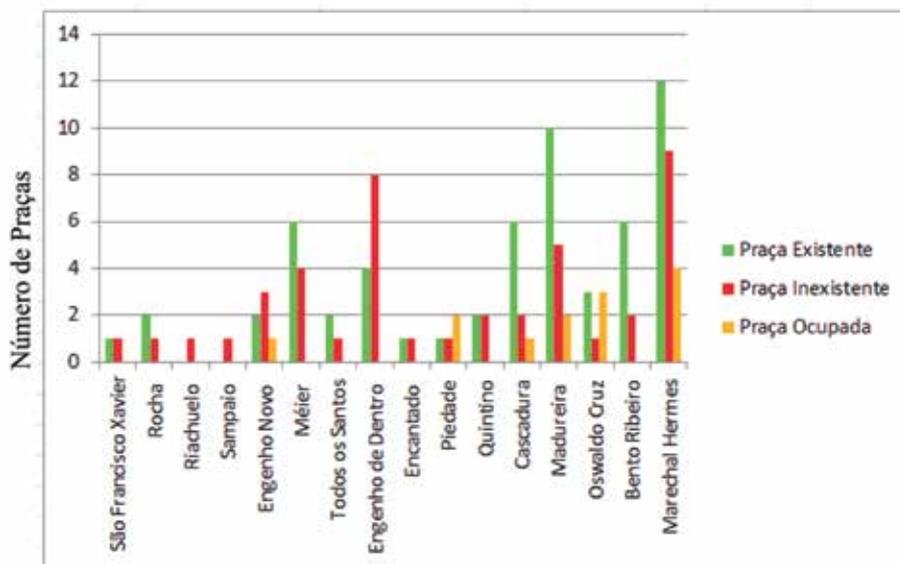
Dessa forma a maioria da população que não tem alternativa senão aceitar as imposições acaba por achar em outros espaços a possibilidade do seu lazer. “Reverte os significados dos espaços que lhe são impingidos. Cria, às vezes com muita dificuldade e desgaste, ordens próprias que ultrapassem as ordens simplistas e abstratas dos planejadores” (SANTOS; VOGEL, 1981, p.12).

Mapa 4: Localização e análise de praças e parques – recorte na APe.



Fonte: Mapa elaborado por Bruno R. Mendonça, sobre base do Portal GeoRio, 2017.

Quadro 3: Situação de praças e parques por bairro.



Fonte: Quadro elaborado por Bruno R. Mendonça, 2017.

3.2. Estudo de caso na Área de Planejamento 5

Enquanto as praças do centro e zona sul vicejam qualidade ambiental e manutenção, as praças da zona oeste, sobretudo na Área de Planejamento 5, sofrem de carência de projetos que promovam elementos carregados de significados para seus moradores. Nesse contexto, cabe esse debate, pois, com tantas mazelas principalmente em saúde e educação, por que se preocupar com a ocupação de praças por equipamentos tão importantes para os cidadãos cariocas? A questão que fica: “por que na praça”? A qualidade de vida urbana passa ao longo da vivência nas praças e muitas vezes essa não apropriação das praças pelos moradores se deve à falha ou falta de projetos e a negociações no plano político-administrativo.

Os estudos de caso da pesquisa na AP5 estão localizados nos bairros mais quentes do município do Rio de Janeiro. Bangu, Campo Grande e Realengo são conhecidos pelas altas temperaturas, devido à localização entre os maciços da Pedra Branca e Gericinó, onde Bangu é um bairro conhecido pelas máximas registradas durante o verão carioca. Nesse contexto, o tratamento dedicado pelo poder público às praças muitas vezes não leva em consideração as temperaturas elevadas da região e com isso esses espaços só são ocupados quando o sol perde a força, do poente em diante. Projetos inadequados contribuem para esse afastamento e com isso abrem-se brechas para a ocupação desses espaços livres públicos por equipamentos de educação ou saúde, que poderiam ser implementados nos locais previamente destinados segundo a legislação federal.

Nos últimos anos de governo do então prefeito Eduardo Paes, cuja gestão se encerrou em 2016, foram lançadas licitações a fim de construir mais 40 Clínicas da Família no município, sendo 28 delas na zona oeste, especificamente nas Áreas de Planejamento 4 e 5. Desse total, 14 seriam implantadas na AP5. Dentre as 14 áreas, 8 são atualmente situadas em praças, seja na totalidade de suas dimensões ou em pequenas ou grandes proporções. Da época do lançamento do edital até a efetivação do início das obras, alguns terrenos mudaram, sendo que das 8 praças apenas 1 em Paciência não era praça e sim um lote dentro de um hospital (Hospital Municipal Raphael de Paula e Souza em Curicica).

Os bairros na AP5 que tiveram suas praças ocupadas foram Bangu, Campo Grande, Cosmos, Paciência e Realengo. Campo Grande recebeu 5 Clínicas da Família nesse último lote, sendo 3 delas em praças. As duas clínicas de Realengo foram implantadas em praças. Os bairros de Bangu, Cosmos e Paciência receberam 1 clínica cada um. Chama a atenção o fato de que esses bairros tiveram suas ocupações realizadas de forma regular com loteamentos e que, por conta de atendimento à Lei de Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979), destinaram-se parcelas de terra para uso público a ser definido pela administração municipal. Muitas vezes lotes já com destinação para edificar escolas e equipamentos de saúde foram preteridos, pois a utilização de espaços em praças prevaleceu.

A ocupação de praças passou a ser objeto de indagações por parte dos moradores de áreas adjacentes às mesmas. Algumas comunidades fortes conseguiram modificar essa ocupação. No site “Se a cidade fosse nossa”, o designer e morador do Grajaú, Gustavo Bueno, faz um desabafo:

A cada ano a prefeitura avança sobre nossas áreas de convivência na cidade do Rio de Janeiro “propondo” construções de equipamentos públicos de forma um tanto impositiva e buscando gerar visibilidade para o governo

e seus parceiros políticos locais. Em alguns casos, como na Praça Nobel, no Grajaú, Praça Marechal Maurício Cardoso, em Olaria, Parque José Orlando Bernardes, em Vista Alegre e na Praça Waldemar Teixeira, em Pedra de Guaratiba, existe ou existiu mobilização e contestação por parte de moradores locais e com isso, algumas vitórias. Entretanto, na maioria das vezes, se vende à população – com apoio da mídia de massa, um sonho de saúde e educação, administrado por organizações sociais (OS). Muitas vezes, simplesmente nem se escuta a população. E isso vai de encontro à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que veda qualquer empreendimento ou atividade que danifique ou altere suas características originais.

O relato reflete o que encontramos nas conversas preliminares em campo onde alguns moradores se queixaram exatamente dessa falta de diálogo entre o poder público e a comunidade que ele se diz atender.

Dentre as 8 praças inicialmente listadas, foi feita a escolha das 4 praças objeto da pesquisa, apresentadas a seguir: Praças Lealdina Muniz, em Bangu; Pedro Veloso e Sangradouro, em Campo Grande; Marobá, em Realengo.

a) Praça Lealdina Muniz - Bangu

Dentre as praças analisadas, a Praça Lealdina Muniz, apresentada na Figura 4, é a que mais possui características predominantes como área de lazer comunitário e para todas as faixas etárias, gêneros e tipos de interesses. A edificação da Clínica da Família localiza-se à direita na praça.

Figura 4: Implantação da Clínica de Bangu na Praça Lealdina Muniz



Fonte: Ana Paula Menezes sobre planta cadastral fornecida pela PCRJ, 2017

b) Praça Pedro Veloso – Campo Grande

Tem com características marcantes como área de lazer adequada a todas as faixas etárias e conta com áreas densamente arborizadas,

equipamentos de lazer infantil, quadra poliesportiva, mesas e bancos. A clínica, ainda em fase de construção, ocupará um terço da área da praça no trecho superior, conforme demonstrado na Figura 5. Para implantação da clínica foi aproveitada uma área que era utilizada como campinho de futebol. Cabe destacar que essa obra está suspensa (Figura 5).

c) Praça Sangradouro – Campo Grande

Caso mais grave de ocupação pelo poder público de áreas destinadas ao lazer, a Praça Sangradouro deixou de existir conforme apresentado na Figura 6. Seus 2.574m² foram totalmente ocupados pela Clínica da Família que atualmente conta com amplos espaços ajardinados, porém cercados (Figura 6).

Figura 5: Implantação da Clínica de Campo Grande II na Praça Pedro Veloso



Fonte: Ana Paula Menezes sobre planta cadastral fornecida pela PCRJ, 2017

Figura 6: Implantação da Clínica Arthur Zanetti na Praça Sangradouro



Fonte: Ana Paula Menezes sobre planta cadastral fornecida pela PCRJ, 2017

d) Praça Marobá - Realengo

A comunidade conseguiu que a Praça Bom Conselho não fosse ocupada e a mudança se deu na ocupação de parte da mesma que já era destinada a outro tipo de equipamento. Nesse caso, a Praça Marobá não teve a mesma sorte, mas a força de sua comunidade se faz presente, pois essa foi a terceira opção de praça para a implantação da Clínica.

O Campo do Periquito, conforme é reconhecida até mesmo pelas ferramentas de busca (*Google Maps*), também possui campo oficializado, gradeado e iluminado por holofotes, porém seu estado de conservação beira o abandono. No entanto nos finais de semana o lugar é frequentado pelos moradores que organizam peladas regadas a churrasco e cervejas. O lugar também é dotado de vestiários como apoio às atividades ali realizadas.

A implantação da clínica, à direita na praça, não avançou para a área do campo justamente pela singularidade do mesmo ser cercado, ou seja, sua faixa de domínio é delimitada por elementos cujo atributo gera demonstração de territorialidade.

Figura 7: Implantação da Clínica Romulo Carlos Teixeira na Praça Marobá



Fonte: Ana Paula Menezes sobre planta cadastral fornecida pela PCRJ, 2017

Considerações finais

Os projetos das clínicas e demais equipamentos públicos que ocuparam as áreas livres da cidade não levaram em consideração o estudo de impacto da sua implantação e as implicações na paisagem consolidada. Não é somente o elemento em si que causa o impacto negativo no seu entorno, mas também a forma descuidada com que esse elemento, que não deveria ter sido instalado naquele local, foi implantado, e por não levar em consideração especificidades socioculturais e biofísicas de cada local, desconsiderando qualquer forma de estruturação existente, já que uma praça é estruturada pelo seu entorno e é estruturante de uma determinada região.

A cada dia a sociedade se vê mais distanciada das convivências sociais presenciais por meio de espaços livres públicos. A rua, a praça e o parque estão, a cada dia, mais perigosos, principalmente no Brasil, e essa insegurança acaba por aumentar o esvaziamento desses locais em um ciclo que parece não ter fim. Essa insegurança, segundo Jane Jacobs (2017), se dá justamente pela falta de uso, o que reforça esse ciclo. Desse esvaziamento surge a ocupação por equipamentos públicos, muitas vezes necessários e essenciais à vida do cidadão como saúde (Programa Saúde da Família com Clínicas da Família e Unidades de Pronto Atendimento), educação (Fábrica de Escolas do Amanhã) e segurança (Unidade de Ordem Pública), mas a que custo?

Santos e Vogel (1981) ressaltam que há importância na autonomia e na espontaneidade das apropriações dos espaços públicos frente às propostas de planejamento racionalista que mantém o espaço sob controle, legislando a respeito da sua apropriação. No entanto o que vem ocorrendo é justamente o contrário. A não ocupação dos espaços livres públicos acaba fomentando suas ocupações por edificações que controlam o ambiente do seu entorno. No caso da ocupação das praças por Clínicas da Família o entorno se torna um ponto polarizador que atrai moradores de outras áreas.

Dessa forma, a praça como local de convivência, palco de participações sociais e local democrático perde sua força ao não se inserir plenamente no cotidiano das pessoas e no tecido urbano da cidade. As praças, enquanto “elemento primário”, atuam como agregadoras em um determinado perímetro urbano de uma determinada área.

Nas visitas aos locais de estudo de caso pudemos constatar que a população local anseia pela utilização das praças nos mesmos moldes das praças que encontramos nas pequenas cidades do interior do Estado. Presença de coretos, chafarizes, objetos de arte – tão difíceis de encontrar nas praças da zona oeste, porém comum nas praças do centro e zona sul da cidade, além de bancos, brinquedos, árvores frondosas. Enfim os moradores almejam qualidade de vida em forma de opções de lazer. Para estudar a apropriação das praças pelos moradores nas zonas norte e oeste, precisamos compreender:

- Como se dá a criação e efetivação de um espaço livre denominado praça e como se dá essa implantação?
- Em que momento se efetiva essa apropriação? Que processos produzem esses espaços?
- Por que questões da paisagem são negligenciadas?
- É necessário compreender como esse espaço livre público é produzido para se instrumentalizar o poder público a fim de que haja uma melhoria na qualidade dessas paisagens.

Após conclusão das pesquisas apresentadas nesse artigo, como desdobramento, pretende-se comparar o resultado obtido aos projetos existentes de equipamentos públicos de saúde e educação para as áreas reservadas para implantação de praças, problematizando a diminuição da incidência de espaços públicos, de vegetação e de usos voltados ao lazer.

Referências bibliográficas:

- ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BRASIL. **Lei Federal 6766 de 19/12/1979**. Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Brasília: Casa Civil, 1979.
- CAMPOS, A. A.; QUEIROGA, E; GALENDER, F.; DEGREAS, H.; AKAMINE, R.; MACEDO, S. S.; CUSTÓDIO, V. (Orgs.). **Sistemas de espaços livres-conceitos, conflitos e paisagens**. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- _____. **Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras**. São Paulo: FAUUSP, 2012.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FILHO, R.F. e PEREIRA, F.R.C. A eficácia da função social na propriedade pública. In **Universitas JUS**, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2017.
- MACEDO *et al.* Considerações preliminares sobre o sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública no Brasil. In TÂNGARI, SCHLEE, ANDRADE (org.) **Sistema de espaços livres: o cotidiano, ausências e apropriações**. Rio de Janeiro: FAU/UFRJ-PROARQ, 2009.
- MAGNOLI, Miranda M. **Espaços livres e urbanização: uma introdução a aspectos da paisagem metropolitana**. Tese (Livre-Docência). São Paulo: FAUUSP, 1982.
- PCRJ. **Lei Orgânica do Município**. - 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.
- PEREZ, Mauricio D. Estado da Guanabara: **Gestão e estrutura administrativa do Governo Carlos Lacerda**. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2005.
- QUEIROGA, E. F. **A megalópole e a praça: o espaço entre a razão de dominação e a ação Comunicativa**. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 2001.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos; VOGEL, Arno (Coord.). **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. Rio de Janeiro: IBAM/FINEP, 1981.
- SILVA, Rooseman de Oliveira. O lugar do espaço público na paisagem pós-moderna. In **Anais VII ENEPEA**, Belo Horizonte, 2004.
- SOUZA, Marcelo. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2ed.,2015

TÂNGARI, Vera. **Um outro lado do Rio**. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 1999.

_____. O papel dos espaços livres urbanos na conformação e definição de centralidades no município do Rio de Janeiro, In: **Anais IV Seminário Internacional Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa - A Língua que Habitamos**. Belo Horizonte, UFMG/AEAULP, 2017.

TÂNGARI *et al.* Morfologia urbana, suporte geo-biofísico e o sistema de espaços livres no Rio de Janeiro. In CAMPOS, A.A.; QUEIROGA, E.; GALENDER, F.; DEGREAS, H.; AKAMINE, R.; MACEDO, S.S.; CUSTÓDIO, V. (orgs.) **Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras**. São Paulo: FAUUSP, 2012. p. 195-227.

WOLCH, Jennifer R. et al. (2014). Urban green space, public health and environmental justice: The challenge of making cities 'just green enough'. In **Landscape and Urban Planning**, v. 125, 2014, p. 234–244.

Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói

Regina Bienenstein

Glauco Bienenstein

Daniel Mendes M. de Sousa

Cynthia Gorham

RESUMO

Este artigo discute o processo de revisão do Plano Diretor de Niterói, defasado em mais de 13 anos e objeto de reivindicação de movimentos sociais da cidade. Avalia-se que tal processo não tem se dado de forma linear ou sem contradições, uma vez que diferentes visões de cidade têm sido apresentadas e discutidas, impondo escolhas aos governantes. Neste contexto, considera-se oportuno refletir, mesmo que preliminarmente, sobre tais escolhas, assim como avaliar perspectivas futuras para a cidade de Niterói. No Brasil, a luta pela ampla redemocratização do país e das cidades, o enfrentamento deste novo cenário e a crise fiscal contribuíram para que duas propostas antagônicas disputassem as escolhas sobre os destinos das cidades. Uma, no sentido da garantia da função social da propriedade e da cidade, viabilizada pela Constituição de 1988 e reafirmada no Estatuto da Cidade, a partir de 2001. E outra, progressivamente adotada nos municípios brasileiros, subordinada pelos ditames do mercado, visando, segundo seus apologistas, atrair novos investimentos. Desse modo, analisa-se como se deram os embates dessas duas propostas, ora examinando a capacidade do governo de efetivar suas propostas e como se deu o apoio de sua base de suporte social e no parlamento e ainda, como seus antagonistas responderam a essas propostas. O artigo está organizado em quatro partes. A primeira contextualiza o processo de planejamento recente da cidade; a segunda analisa as novas e contemporâneas formas de pensar e agir sobre a cidade que têm sido adotadas na história recente de Niterói; a terceira examina o conteúdo das atualizações propostas na revisão do Plano Diretor; finalmente, nas conclusões, são apresentadas algumas incoerências e as oportunidades abertas pelo processo aqui analisado, visando oferecer elementos que possam contribuir para com as lutas por uma cidade mais justa e igualitária.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor (Revisão); Planejamento (Urbano); Niterói.

ABSTRACT

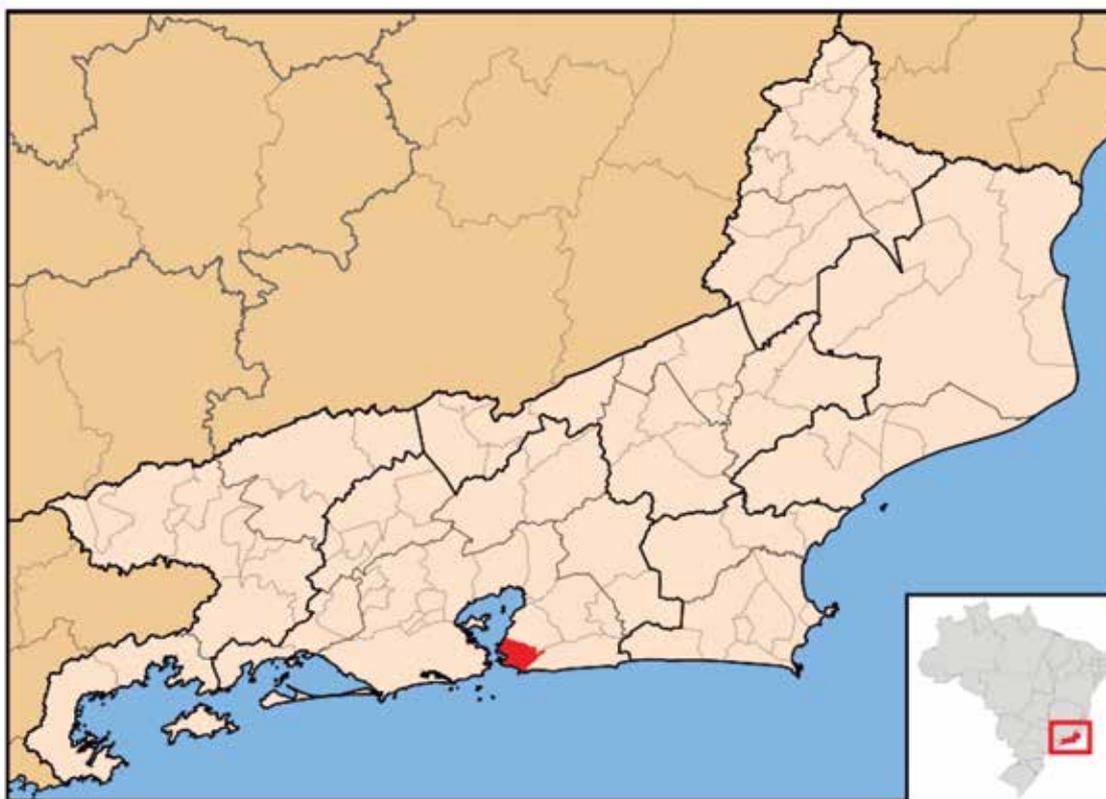
This article deals with the review process of the master plan of Niterói city. It is here sustained that this process has not occurred without contradictions, since different views about the city have been presented and discussed, imposing choices to the urban administrators. Thus, we sustain that it is important to make some preliminary remarks on the urban planning process of Niterói city, as it can illustrate how the urban process is taking place in Brazilian medium sized cities nowadays. Moreover, it is considered opportune to reflect, even preliminarily, on such choices, as well as to evaluate future prospects about the challenges posed to the city. The Brazilian re-democratization process and the challenges that have been faced by the different government levels since then, have contributed to the emergency of two different views: one connected to the struggle to the return to democracy, in 1985, and with what has been prescribed by the 1988 Brazilian Constitution, and the other linked to the market-friendly agenda in order to face the challenges that have been posed by the so-called globalization process. Therefore, it is analyzed how these views have been confronted. The article is organized in four parts. The first one, which opens the article, briefly contextualizes the urban planning process in Niterói city in the recent years. The second analyzes the market-friendly strategies that have been carried out by recent urban administrations of the city. The third examines the review process of master plan. Finally, some remarks about the proposals included in the master plan review are presented as well as how decision-making process has occurred during the discussions. Closing the article, it is indicated some inconsistencies and opportunities that have been presented in the master plan review process in order to support social struggles towards the right to the city.

KEYWORDS: Master plan (Review); Urban planning; Niterói

1. À Guisa de Introdução: contextualizando o processo de planejamento em Niterói

A cidade de Niterói, localizada à beira da Baía de Guanabara, em frente à cidade do Rio de Janeiro (Figura 1), e com uma população de quase 500 mil habitantes, apresenta grandes desigualdades socioespaciais: uma classe média forte (renda familiar entre as mais altas no estado e 67% da força de trabalho empregada são de universitários). Mas este cenário também inclui mais de 40.000 casas distribuídas em 87 favelas carentes de infraestrutura urbana e com riscos de deslizamentos ou de inundações (AUTOR, *et. al.*, 2012). A elas se soma um expressivo número de famílias de baixa renda, ocupando edificações abandonadas e mesmo em situação de rua, por não conseguirem se incluir no mercado formal. Isto é, no município que se destaca na Região Leste Metropolitano pelo seu alto IDHM¹ e pela cobertura expressiva de serviços públicos, encontram-se cerca de 25% de sua população total vivendo em situação de precariedade.

Figura 1 – Localização de Niterói - Autor: Raphael Lorenzeto de Abreu, 2006.



Fonte: Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Niter%C3%B3i>>. Acesso em: 17.02.2018

Embora este artigo centre sua análise a partir da década 1990, quando da aprovação do Plano Diretor para Niterói, em 1992, é importante considerar dois eventos anteriores que provocariam importantes mudanças na cidade, desde 1903, quando esta passou a ocupar a posição de capital do estado. O primeiro

1 IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é composto de indicadores comparativos de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

refere-se à inauguração, em 1974, da Ponte Rio Niterói que provocou um considerável aumento populacional – cerca de 25% em 10 anos, passando de aproximadamente 320 mil para quase 400 mil habitantes; e, em seguida, em 1975, a perda da centralidade institucional e administrativa, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e a transferência do *status* de capital para a cidade do Rio de Janeiro. Niterói perde assim sua importância político-administrativa, sofrendo relevantes danos econômicos que se refletiram em todo o seu território. Com o aumento de sua população, a cidade passa a enfrentar problemas de outra escala e natureza, especialmente de infraestrutura (drenagem e saneamento) bem como de mobilidade.

Durante o período compreendido entre os anos 1977 e 1982², tais problemas foram utilizados como justificativa para um crescente endividamento do município, com o intuito para realizar obras voltadas para melhorias do sistema viário e que resultou, no período seguinte (1982 e 1989³), em uma fase de estagnação que deixaria a cidade praticamente abandonada. Vale, todavia, lembrar que também durante esta década, o Brasil enfrentou problemas diversos em função de processos dialeticamente articulados, a saber, o colapso da estrutura produtiva e industrial e o surgimento de inovações tecnológicas no campo da microeletrônica e da automação, sob a égide do então emergente capitalismo de corte predominantemente financeiro. Por outro lado, o final da década de 1980, com a Constituição de 1988, marcou a descentralização política, a municipalização das receitas e o reforço de seu papel, possibilitando a volta de investimentos na cidade e a responsabilidade sobre o território. Ou seja, a redemocratização, em 1985, acabou ocorrendo num período de consideráveis e distintos eventos que tornaram ainda mais complexo o processo de discussão e definição dos destinos da nação, aí incluídas suas unidades político-administrativas, ou seja, estados e municípios.

Segundo Omena (2016, p.138), durante o processo de transição que marcou a redemocratização do país e que ficou conhecido como “Nova República”⁴, houve o aprofundamento de duas tendências da institucionalidade: mediações formais entre Estado e sociedade e as reformas neoliberais, que se complementaram de forma contraditória nas últimas duas décadas.

Neste contexto, a constituição dos Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos e ações de *marketing* urbano se disseminaram a partir dos anos 1990, num ambiente de crescente protagonismo das municipalidades aliado a um não menos crescente aumento do ativismo na sociedade civil, tanto dos movimentos, quanto do setor empresarial na administração pública. Isto acarretou na adoção de mecanismos e/ou instrumentos tais como privatizações, parceiras público-privadas, crescimento de técnicas empresariais na gestão pública, entre outros, que apresentavam um potencial de conflito em relação aos princípios progressistas constantes na nova legislação urbana (OMENA, *id. ibid.*).

Com a eleição de Jorge Roberto Silveira (PDT), em 1988, observa-se a emergência de um novo grupo político que se utilizou do resgate da sensação de pertencimento

2 Administração Moreira Franco (MDB/1977 a 1982).

3 Administração Waldenir Bragança (PDS/1982 a 1988).

4 Período imediatamente posterior ao Regime Militar, quando uma expressiva parcela da sociedade brasileira vivenciou um novo período político no país, com eleições diretas, elaboração e aprovação de uma nova constituição, entre outras não menos importantes conquistas.

e orgulho dos moradores de Niterói, os quais sempre foram obnubilados pela centralidade e pujança do Rio de Janeiro. Nesta direção, foram realizados consideráveis investimentos em serviços públicos, além de ser elaborado seu primeiro Plano Diretor⁵ em 1992 – portanto, antes da obrigação constitucional, revelando-se uma medida progressista –, com validade de 10 anos. Este Plano, “com base em critérios de homogeneidade em relação à paisagem, à tipologia, ao uso das edificações e ao parcelamento do solo, [considerando] ainda, aspectos socioeconômicos e físicos, em especial as bacias hidrográficas”⁶, dividiu a cidade em cinco regiões: Praias da Baía, abrangendo o Centro e os bairros da orla da Baía de Guanabara, de Icaraí até Jurujuba; Norte, compreendendo os bairros da Ilha da Conceição, Barreto, Fonseca até Santa Bárbara; Pendotiba; Região Oceânica e a Região Leste, compreendida por Rio do Ouro e Várzea das Moças (Figura 2).

Figura 2 – Município de Niterói e suas regiões.



Fonte: Fdelpomo, 2013. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_bairros_de_Niter%C3%B3i#/media/File:Regi%C3%B5esNiteroienses.jpg>.

O Plano Diretor de 1992 incorporou, por um lado, instrumentos que possibilitariam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como a demarcação de ZEIS⁷ em áreas ocupadas por assentamentos populares precários, oferta de instrumentos de regularização fundiária e recuperação de mais valia por ocasião da aprovação de empreendimentos imobiliários. Embora tenha transferido o detalhamento das normas de uso e ocupação do solo para

5 Embora em 1976, Niterói tivesse seu primeiro plano diretor elaborado pelo escritório Wit-Olaf Prochnik Arquitetura e Planejamento, na gestão do primeiro prefeito pós a fusão, Ronaldo Fabrício (1975/76), este plano não foi implementado.

6 Artigo 108 da Lei nº 1.157/1992, Plano Diretor de Niterói.

7 ZEIS - Zona de Especial Interesse Social.

os Planos Urbanísticos Regionais⁸, enquanto não fossem aprovados, as regiões estariam submetidas a parâmetros gerais, o que, em um primeiro momento, não parecia ser um problema, pois a perspectiva dos técnicos e dos movimentos sociais que participavam do processo era de que os prazos e exigências seriam cumpridas. Todavia, como será visto adiante, o detalhamento não ocorreu, o que gerou diversas lacunas que foram sendo preenchidas, na maioria das vezes, por meio de iniciativas, as quais, na ampla maioria das vezes, não lograram os benefícios esperados pelos movimentos sociais.

Desse modo, conforme Villaça (2010) sugere, o Plano Diretor e seus respectivos instrumentos, não significou, no caso aqui analisado, avanço nas políticas públicas que poderiam beneficiar os territórios populares. Aliás, a este respeito, o referido autor tem apontado uma discussão importante sobre a ineficácia das legislações, argumentando que sua aplicação, mesmo que pareça atender às demandas populares, não necessariamente significa certeza sobre seus efeitos democratizantes para a cidade. Se as propostas não se transformam em políticas efetivas, o processo participativo que as consolida parece servir como um “instrumento” que acaba por frear (e até mesmo inviabilizar) as reivindicações populares! Conforme dito acima, este paradoxo pode ser entendido quando se analisa o processo que vivido na cidade de Niterói.

Esta contradição aparece quando, em paralelo ao processo de construção do Plano Diretor de 1992, um novo modelo de planejamento e governança urbana foi adotado, impulsionado pela concorrência entre as cidades, como forma de fazer frente à crise financeira na disputa por investimentos. As mudanças experimentadas pelo capitalismo resultaram no redirecionamento das formas de pensar e de administrar as cidades mundo afora, repercutindo, talvez com maior impacto, naquelas situadas na periferia, tais como Niterói que, por sua vez, passou a buscar soluções que poderiam ser identificadas com o que Harvey (1996, p.48) nomeou de “empresariamento urbano”⁹.

Intervenções pontuais de “revitalização urbana”, flexibilização dos parâmetros construtivos e a crescente adoção de Operações Interligadas¹⁰, obras de infraestrutura e melhorias concentradas em bairros residenciais das classes de maiores rendas, somadas à construção do Museu de Arte Contemporânea

8 Art. 6º O Município de Niterói está estruturado em um modelo de organização territorial estabelecido no Plano Diretor e consolidado na Lei de Uso e Ocupação do Solo, tratando esta Lei especialmente das seguintes divisões territoriais: I - Macrozonas Ambientais; II - **Regiões e Sub-Regiões de Planejamento** [grifo nosso]; III - Frações Urbanas; IV - Áreas de Especial Interesse; V - Unidades de Conservação Ambiental. § 1º As Macrozonas Ambientais dividem o território municipal em duas zonas condicionando o uso e a ocupação do solo: a) Zona Urbana - aquela adequada à urbanização, efetivamente ocupada ou destinada à expansão da Cidade, e subdividida, de acordo com os **Planos Urbanísticos Regionais** [grifo nosso], em Frações Urbanas e Áreas de Especial Interesse Urbanístico, Social ou Econômico. b) Zona de Restrição à Ocupação Urbana - aquela que abrange as áreas cujas condições físicas são adversas à ocupação urbana por características geológicas, paisagísticas, topográficas, de cobertura vegetal e de importância para preservação de espécies nativas de flora e fauna. § 2º A divisão territorial correspondente às regiões de planejamento e serve como demarcação dos **Planos Urbanísticos Regionais** [grifo nosso]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-niteroi-rj>>. Acesso em: 19/02/2018.

9 Para um maior aprofundamento desta questão, consultar Harvey, David. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, Espaço e Debates, ano XVI, nº 39, 1996, p.48- 64.

10 “A Operação Interligada, prevista no Art. 17 da Lei nº 1.157/92, é a permissão de alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida do interessado, respeitando-se a política global de desenvolvimento urbano da Cidade e o interesse do Município.” Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1999/173/1732/lei-ordinaria-n-1732-1999-estabelece-normas-para-aplicacao-de-operacao-interligada>> Acesso em: 19/02/2018.

(MAC)¹¹ – projeto de Oscar Niemeyer, cuja peculiar forma arquitetônica, transformou-se no símbolo da cidade, entre outras iniciativas, representaram os primeiros passos no sentido da valorização da imagem da cidade e da sua consequente visibilidade, a qual, conforme indicação anterior, figurava até então, à sombra da capital do outro lado da Baía. Estas foram, na prática, algumas das prioridades deste planejamento identificado com as orientações e diretrizes do *city marketing*¹², o qual, no âmbito das cidades do capitalismo periférico, constituía-se ainda uma novidade. Nesta vertente, críticas são associadas sempre a uma espécie de derrotismo, repercutindo negativamente no ambiente dos negócios e à imagem da cidade (BORJA, 1995). Talvez, por conta disto, os problemas efetivos da população e da cidade real, tais como a precariedade habitacional e da infraestrutura urbana, entre outros não menos importantes problemas, eram deixados sem qualquer resposta ou, no máximo, eram objeto de ações emergenciais.

A administração de João Sampaio, que sucedeu Jorge Roberto, entre os anos 1993 e 1996¹³, prosseguiu com algumas ações contra os efeitos do aumento de população e da consequente expansão urbana, com obras de infraestrutura de drenagem, de saneamento e principalmente de mobilidade. Data desta gestão a elaboração do primeiro Plano Integrado de Trânsito e Transportes (PITT) que, embora não tenha sido implantado em sua totalidade, se tornou a base para futuros planos¹⁴ voltados para o tratamento da referida questão. Como parte deste plano, o prefeito João Sampaio deu início também às obras do terminal João Goulart e criou a Área de Especial Interesse Urbanístico no Aterro Praia Grande¹⁵, onde foi implantado o chamado Caminho Niemeyer, que reúne uma série de edificações projetadas pelo arquiteto Oscar Niemeyer, tornando-se elemento fundamental para a construção da imagem da cidade, contribuindo também para o resgate da imagem e, por extensão, da autoestima dos niteroienses.

Ainda na gestão de João Sampaio também foi realizada a primeira versão do PUR-PB¹⁶ em 1995 (Lei nº 1.483) que, no entanto, já não atendia às demandas do empresariado do mercado imobiliário local, que pressionava a administração municipal no sentido da ampliação de suas áreas de atuação.

Mesmo sem tratar a precariedade da crescente ocupação popular informal, progressivamente, o Executivo Municipal passou a divulgar a cidade por suas qualidades e pelo seu alto índice de desenvolvimento humano (IDH). A influência do setor imobiliário privado no planejamento do uso e ocupação do solo se manifesta inicialmente com a aplicação crescente do instrumento

11 O projeto do MAC representou a primeira edificação do que viria a se constituir no chamado “Caminho Niemeyer”.

12 De forma bastante resumida, pode-se definir *city marketing* como sendo um conjunto de técnicas e de estratégias voltadas à promoção de uma cidade, visando a atração de investimentos e de turistas com demanda solvável.

13 O prefeito era arquiteto e urbanista, filiado ao PDT e do mesmo grupo político de Jorge Roberto Silveira.

14 Posteriormente, em 2003 foi elaborado o PDTT - Plano Diretor de Transportes e Trânsito e em 2009 foi realizado o Plano Lerner, do arquiteto de mesmo nome, mas nenhum destes foi implementado na íntegra.

15 O Aterro Praia Grande se estende por toda a orla central da cidade até o bairro o Gragoatá e embora tivesse sido projetado em 1919, foi concluído apenas ao fim da década de 1970.

16 PUR-PB Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía.

da Operação Interligada, adotado como estratégia para permitir intensificar a verticalização e o adensamento, independente da legislação urbanística em vigor.

Posteriormente, avança com a proposta de revisão do primeiro Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía (PUR-PB), região de ocupação característica de alta e média alta renda e à elaboração do PUR da Região Oceânica (PUR-RO), nova fronteira de expansão do capital imobiliário. Sob a ordem de justificação vinculada à necessidade de organizar o planejamento da cidade e impedir o uso excessivo de Operações Interligadas, que acabavam por adensar e verticalizar aleatoriamente as parcelas mais valorizadas da cidade, o Executivo apresentou e aprovou esses dois Planos Urbanísticos (PUR-PB e PUR-RO), os quais, curiosamente, propunham maior adensamento e verticalização em ambas as regiões!

A administração de Godofredo Pinto (PT), entre abril de 2002 e final de dezembro de 2008, marca a realização da adequação, em 2004, do Plano Diretor de 1992 ao Estatuto da Cidade (2001). Tal adequação se deu por intermédio da mera listagem de seus instrumentos no corpo da lei, embora sem meios para serem efetivamente aplicados. Ou seja, em lugar de promover sua revisão, já que 12 anos haviam se passado desde sua elaboração, o Executivo municipal optou pelo que se poderia denominar de “ajuste cartorial” do Plano Diretor às exigências político-administrativas da época.

Observando-se em perspectiva, pode-se afirmar que este conjunto de medidas, acarretou, na realidade, uma inversão da rotina do planejamento, tratando efetivamente de partes da cidade, por intermédio dos planos urbanísticos regionais e ajustando superficialmente o Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. Tal movimento acabou por redefinir as formas de pensar e agir sobre o desenvolvimento da cidade de Niterói. Isto pode ser claramente percebido, através das iniciativas que marcaram as propostas e decisões vinculadas ao planejamento da cidade, a saber, o tratamento da área central da cidade, com a contratação de empresa americana para elaborar o que ficou conhecido como master plan¹⁷ e a intensificação da ocupação do solo na Região Norte, com a elaboração e aprovação do Plano Urbanístico da Região Norte (PUR-RN), em 2005.

Para efeito de esclarecimento e melhor compreensão do processo político em Niterói. Neste sentido, cabe dizer que os governos do PDT e do PT administraram sucessivamente a cidade desde 1989, primeiro com Jorge Roberto Silveira (1989/92), seguido por João Sampaio (1993/96), depois por duas gestões consecutivas de Jorge Roberto (1997 a 2002). Com sua candidatura ao governo do estado do Rio, Jorge se licencia em 2002 e assume seu vice, Godofredo Pinto (PT) que se elege no pleito seguinte. Em 2009, Jorge Roberto Silveira assume seu 4º mandato. Em 2013, se elege Rodrigo Neves (PT), que se reelege em 2016 pelo PV e em 2017 muda novamente de partido, aderindo ao PDT, ou seja, parece que as disputas se concentraram dentro da própria coalisão política.

Contudo, em resumo, o resultado foi a intensificação do uso do solo, principalmente nas Regiões das Praias da Baía e Oceânica, que agudizou os problemas de mobilidade e intensificou a demanda popular pela elaboração da revisão do Plano Diretor que, além de ser recomendada e aprovada em todas as Conferências da Cidade¹⁸ que se sucederam,

17 *Niterói Centro Master Plan 2026* – proposta elaborada pela empresa norte-americana *Huitt-Zollars company*, anteriormente denominada *Morris Architects*. Disponível em: <<http://www.huitt-zollars.com/location/international/rio-de-janeiro/niterói-centro-master-plan>> Acesso em: 19/02/2018.

18 Desde 2005, por ocasião da etapa municipal da 2ª Conferência das Cidades em Niterói (Relatório Final da 2ª Conferência Municipal da Cidade de Niterói), a revisão do Plano Diretor era a pauta principal, reivindicação reiterada nas conferências seguintes em 2007, 2009, 2013 e 2016, sendo seguida pelos temas regularização fundiária e mobilidade urbana.

se prolongou para a disputa eleitoral de 2008, se mantendo até as eleições em 2016. Porém, cabe destacar que o predomínio da cidade mercadoria estava consolidado, em detrimento de uma cidade de direitos, como será visto na próxima parte deste artigo.

2. Niterói na nova agenda urbana: notas

Apesar das insistentes e crescentes demandas e das promessas dos sucessivos governos municipais, a saber, Godofredo Pinto (2002-2004; 2005-2008), Jorge Roberto Silveira (1989-1992; 1997-2000; 2001-2002; 2009-2012), somente ao final do primeiro governo de Rodrigo Neves (2013-2016; 2017-2020), em 2016, a revisão do Plano Diretor foi colocada na pauta de discussão pelo Executivo Municipal, isto acontecendo após um período de acirramento do tratamento fragmentado e de intervenções pontuais na cidade, acompanhados de intensas manifestações pela mencionada revisão.

Contudo, vale indicar que tal movimento não se deveu a uma autocrítica por parte do Executivo Municipal, muito pelo contrário, parece ter sido parte de uma estratégia, a qual tentar-se-á elucidar no decorrer desta parte. Para tanto, temos que nos concentrar na atual administração de Rodrigo Neves e suas iniciativas.

Importante registrar que dentre as intervenções realizadas na sua administração destacam-se: a proposta de requalificação de espaços e de ampliação da infraestrutura da área central da cidade composta pelos bairros de Centro, Boa Viagem, Morro do Estado, São Lourenço e Ponta D'Areia (2013)¹⁹; o “Niterói Que Queremos”, uma iniciativa financiada pelo setor privado para realização de ações estratégicas para os próximos 20 anos (2013-2033), o Corredor Viário Transoceânico (iniciado em 2014), uma proposta viária que pretendia ligar as duas Regiões economicamente mais importantes do município, a saber, a das Praias da Baía e a Oceânica e o Plano Urbanístico Regional de Pendotiba (2015), iniciativas estas apresentadas como imprescindíveis para solucionar problemas emergenciais da cidade (Figura 3) e que se somavam a projetos mais específicos e pontuais tais como o Programa Região Oceânica Sustentável, a recuperação e a transformação de área de preservação central em um morro nomeado Parque das Águas, talvez uma tentativa de contemplar concomitantemente interesses privados e iniciativas mais próximas aos interesses da população.

A proposta de renovação da área central de Niterói²⁰ se utilizou do instrumento do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada, a partir de um projeto básico elaborado pelo consórcio de três grandes empresas (Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS), que propunha a extinção de todas as normas de uso e ocupação do solo, adotadas até aquele momento, inclusive as Áreas Especiais de Interesse Social, de Interesse Urbanístico (Campi da UFF²¹

19 Disponível em: <<http://centro.niteroi.rj.gov.br/operacaourbana/oquee.php>>. Acesso em: 19/02/2018.

20 Em Niterói, as tentativas de tratar seu Centro datam da década de 1970. A primeira referência foi identificada em documento elaborado pela Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, instituída pela administração municipal nomeada pelo governo da fusão, ainda na década de 1970. Nele, a primeira das três diretrizes urbanas apontadas referia-se à política de renovação do centro da cidade e dos centros de bairro. No final dessa década e início dos anos 1980, a questão foi retomada, sendo solicitado um projeto para a área central ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sua concretização se dando através do Projeto Comunidade Urbana de Renovação Acelerada (Projeto CURA). O Projeto Viva Centro definiu um *Master Plan*, que tinha como uma de suas propostas a construção do que denominavam *edifícios ícones*, mas não resultou em ações concretas. Em 2011, mais uma tentativa denominada *Centro Expandido* que propunha, através de uma OUC, o aumento de gabarito. A proposta foi rechaçada veementemente pela sociedade civil, chamada a participar da discussão por representantes de vários segmentos.

21 Posteriormente, os Campi da UFF foram excluídos da área compreendida pela OUC.

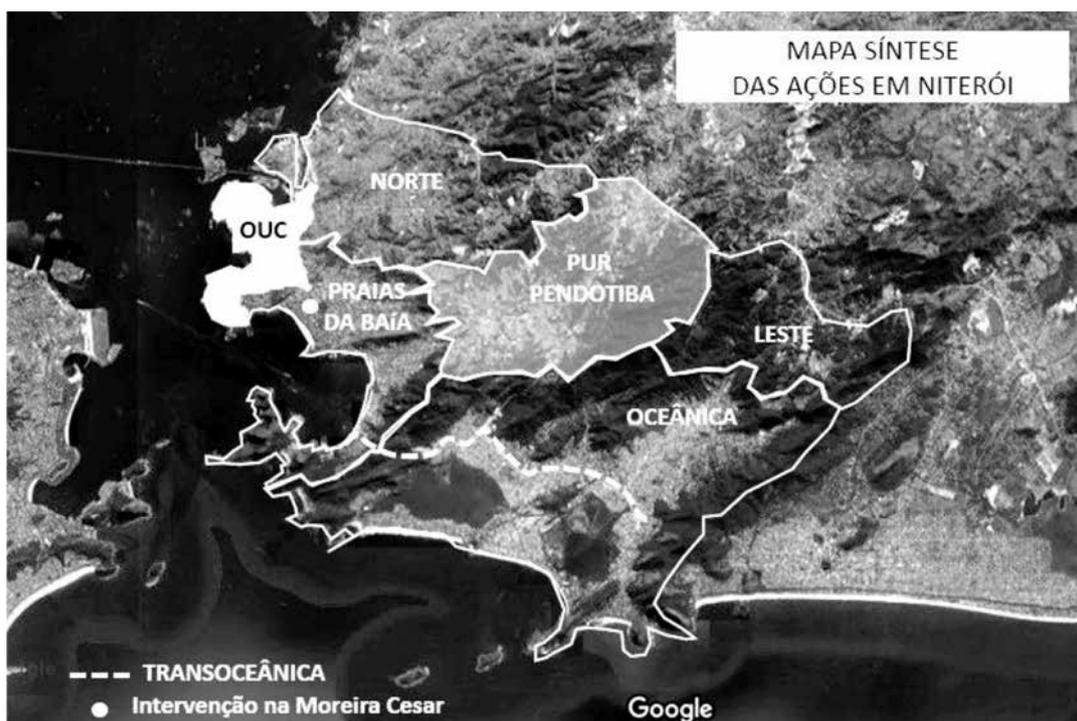
e Caminho Niemeyer²²) e de Preservação do Ambiente Urbano (APAU).

A proposta também extinguiu e desconhecia o processo de planejamento prévio e principalmente as iniciativas, construídas ao longo de décadas, parte dele resultado da luta do movimento social que foi capaz de construir em conjunto com a Universidade Federal Fluminense, uma política de habitação de interesse social debatida e aprovada no Conselho Municipal de Política Urbana (Compur²³), além de estudos técnicos como o Plano Municipal de Redução de Risco de Inundação e Escorregamento, realizado pelo NEPHU/UFF²⁴.

Para a aprovação da mencionada proposta, o discurso oficial precisou descrevê-la como uma “janela de oportunidades”, ou seja, uma oportunidade única de recuperar o Centro da cidade, descrito como degradado, sujo e sem dinamismo, frente a uma situação de crise financeira. Afirmou, ainda, que o projeto visava transformar a Região central do município num ambiente agradável para a habitação e para o trabalho.

Aprovada em 2013, a proposta do Executivo Municipal apontava para a intensificação do uso do solo, especialmente das parcelas ainda vazias entre o Caminho Niemeyer e a parte consolidada do Centro histórico, prevendo prédios com até 40 pavimentos, concentrando a aplicação dos recursos arrecadados na operação na área já urbanizada, nada sendo proposto para melhorar as condições das parcelas mais precarizadas, como o maior complexo de favelas de Niterói que existe dentro dos limites da OUC.

Figura 3 – Mapa síntese das Propostas.



Fonte: Autor, sobre base do Google Maps, 2018. Disponível em:

<https://www.google.com.br/maps/@-22.9020619,-43.0891497,23386m/data=!3m1!1e3>. Acesso em: 22.02.2018.

22 Lei nº 2.657/2009 alterou a redação do artigo 1o da Lei nº 1.779/00, que instituiu o “Caminho Niemeyer” e estabeleceu as condições especiais para uso e ocupação do sol e seu perímetro.

23 O Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, previsto pelo art. 102 da Lei nº 1.157, de 29 de dezembro de 1992, foi alterado pela Lei Municipal nº 2.123/2004 que adequou o Plano Diretor ao Estatuto da Cidade e passou a denominar-se Conselho de Política Urbana de Niterói (Compur).

24 O Plano Municipal de Redução de Risco, coordenado pelo professor Elson Nascimento da Escola de Engenharia da UFF, foi elaborado durante a gestão de Godofredo Pinto (2007).

Vale destacar que a literatura recente ressalta que as OUC's têm sido apresentadas como:

um instrumento avançado para (a) viabilizar grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando adensamento e capacidade da infraestrutura em determinado perímetro, (b) permitir que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários; (c) possibilitar a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários (FIX, 2004, p.2).

Entretanto, diversos estudos, como – também – de Fix (2001, 2003, 2007), Ferreira e Maricato (2002), Vilarino (2006), Cardoso (2013), Santoro (2015), Diniz (2014), Autor *et. al.* (2015) e Autor (2016), apontam que esse instrumento não tem servido como forma de melhoria urbana para a população residente na região, mas sim, para viabilizar uma renovação urbana que geralmente se traduz em limpeza urbana ou mesmo na expulsão da população de baixa renda das áreas de maior centralidade da cidade.

Também em 2013, foi lançado o Plano Estratégico 2013-2033 “Niterói Que Queremos”, descrito como um novo modelo de governança pública apoiado na participação plena da sociedade que “(...) ocorreu em duas vertentes: a primeira na viabilização financeira para o processo de construção do Plano e a outra, por meio de sugestões, opiniões e análises acerca da cidade” (GOMES; REYS, 2015), demonstrando o estreito diálogo, parceria e afinidade com a iniciativa privada²⁵. Aqui também a parceria público-privada é justificada pelo cenário de precariedade e escassez de recursos financeiros, sendo alardeado que a única saída se daria pela aliança com a iniciativa privada que colocaria seu saber em termos de gestão, supostamente a serviço do desenvolvimento da municipalidade. O Plano indicava ações para o governo, na perspectiva macro de uso e ocupação do território, dentre outras propostas, apontando para a necessidade de uma nova ligação viária entre a Região das Praias da Baía e a Região Oceânica, o que logo foi eleita como a próxima prioridade no planejamento da cidade.

Buscando neutralizar as acirradas críticas realizadas por diversos setores técnicos e acadêmicos, a prefeitura acabou se comprometendo com a revisão do Plano Diretor. Contudo, quando parecia ter finalmente chegado a hora e a vez da revisão do Plano Diretor, este foi novamente postergado pela emergência em torno da realização do PUR-Pendotiba. Apresentado pelo Executivo municipal como resposta à demanda de seus moradores²⁶, suas propostas foram calcadas no discurso da “cidade compacta”, verticalizada e densificada, vislumbrando

25 Em 2013, a prefeitura estabelece parceria com o Movimento Brasil Competitivo – MBC, visando garantir a participação dos empresários da cidade, representados principalmente pela Associação Conselho Empresarial e Cidadania – ACEC, uma organização não governamental, fundada em 2005 que congrega empresas e entidades de classe que, juntas, representariam mais de 90% do PIB do município. A ACEC tinha como missão articular projetos e programas de forma a propor soluções para os problemas e contribuir para o desenvolvimento de Niterói (GOMES; REYS, 2015).

26 Os moradores demandavam a interrupção do processo de verticalização, iniciado com a aplicação da legislação em vigor na Região voltada para atender as classes populares (Plano de Arrendamento Residencial - PAR e PAR', respectivamente leis nº 1.763/99, substituída pela lei nº 2.511/2007).

alterações definitivas das características do local e da qualidade de vida da população ali residente. Embora estudiosos apontem para a economia gerada com a concentração de infraestrutura de saneamento e transportes através do aumento de densidade e promoção de eficiência energética em prédios, a cidade compacta é contestada por Acselrad (2009) quando este afirma que não há consenso sobre sua eficiência energética e nem de qualidade de vida e que também são atributos do espezinhado espraiamento, a descentralização e a baixa densidade, por recorrerem a fontes de energia e produção de alimentos em solos locais (ROBERTSON apud ACSELRAD, 2009, p.61). Assim, o PUR-Pendotiba acabou por contrariar a vontade de seus moradores por melhorias para o bairro, principalmente voltadas para mobilidade e para a regularização fundiária. Apesar de Pendotiba apresentar características remanescentes de área rural, com uma ocupação dividida entre condomínios horizontais das classes média e alta, que fugiram do adensamento e verticalização das Regiões mais centrais da cidade a partir dos anos 70, assim como por uma expressiva ocupação informal de famílias de baixa renda, pouca atenção e propostas contemplavam o tratamento dessas áreas (AUTOR, 2018).

Em resumo, se a Operação Urbana do Centro da cidade tinha o intuito de atender os interesses das grandes empresas da construção civil de porte nacional, o PUR-Pendotiba, ao que parece, surgiu como uma mediação do Executivo com as empreiteiras locais, ampliando a frente de expansão do mercado imobiliário na Região. Finalmente, agora era chegada a hora de dar continuidade à iniciada revisão do Plano Diretor, o que trataremos na parte a seguir.

3. Apontamentos sobre a revisão do Plano Diretor

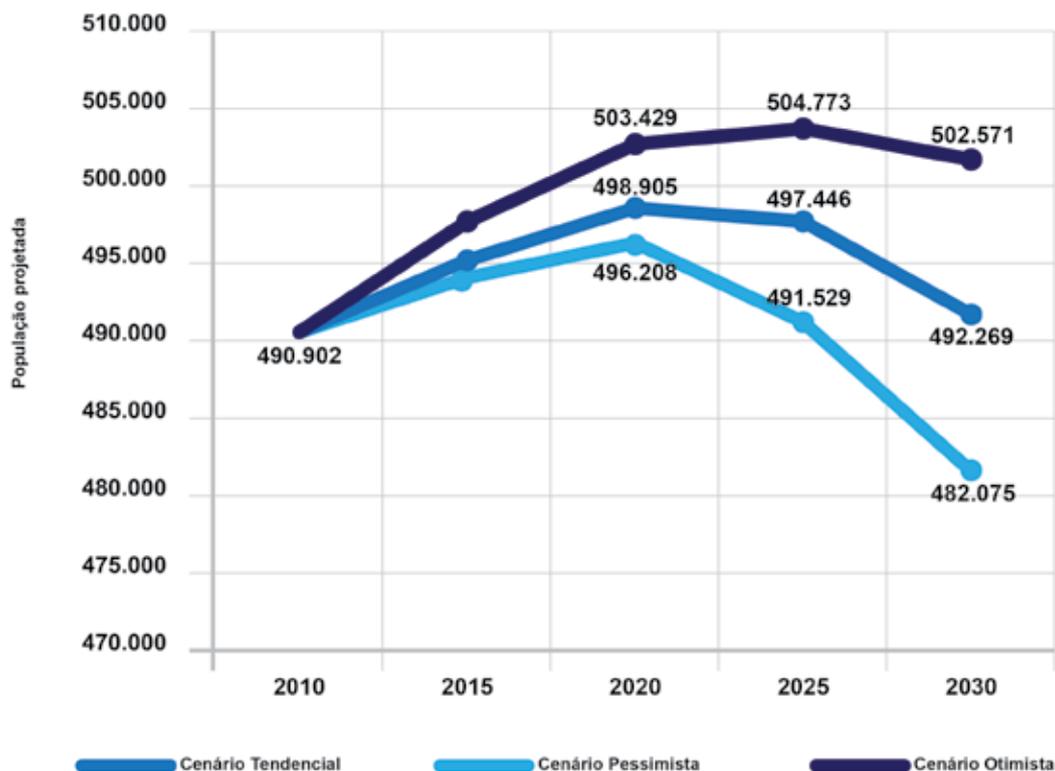
3.1. Conteúdo e discussão

O processo de revisão do Plano Diretor de Niterói se deu a partir da contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2015²⁷, sendo dividido em três etapas: a primeira etapa é constituída pela Leitura da Cidade, quando seriam identificados quantos e quem são os seus habitantes, como vivem, como se deslocam, quais são suas atividades econômicas, sociais, culturais, como se organiza o novo quadro político-institucional, bem como Niterói se posiciona com relação a outras cidades, gerando o Diagnóstico Técnico que, a partir de sua discussão em Audiências Públicas, permitiria avançar para a segunda etapa, isto é, a construção de dois cenários: o inercial e o desejável e a terceira etapa seria a definição de diretrizes e instrumentos do novo Plano Diretor Participativo, concebidas a partir da definição na segunda etapa, do Cenário Desejável para Niterói²⁸. Estas etapas, de acordo com o discurso oficial, corresponderiam às etapas participativas, quando ocorreria a contribuição da população. O Executivo não colocou o projeto de lei para discussão popular, antes de ser encaminhado à Câmara para ser votado, e assim, a população não chegou a tomar conhecimento das propostas efetivas.

27 “Para colaborar com o estudo, a instituição foi contratada por R\$ 1,9 milhão com dispensa de licitação. Na época da contratação, o município justificou que a escolha da fundação sem concorrência pública se deu por “notoriedade e experiência” em projetos de porte semelhante, conforme prevê a Lei de Licitações. ” (Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/prefeitura-de-niteroi-conclui-diagnostico-do-novo-plano-diretor-1-17269319>>, acesso em 18.02.2018).

28 Disponível em: http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/SMU_ANUNCIO%20REVISAO%20PLANO%20DIRETOR_01.pdf

Gráfico 01: Progressão do crescimento populacional, cenários.



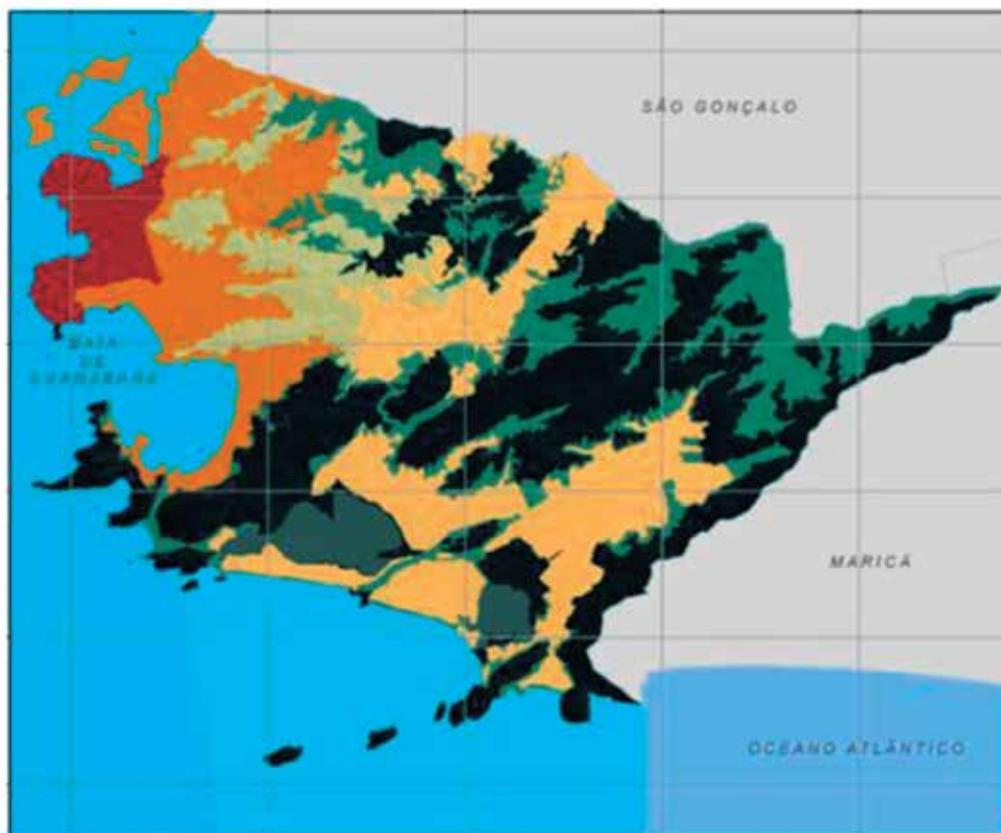
Fonte: Apresentação Audiências Públicas etapa Cenários²⁹, PMN/FGV, set. 2015. p.51

O diagnóstico ressalta as qualidades do município em termos de paisagens e cenários que se deseja construir. A cidade é descrita com potencialidades não aproveitadas, especialmente as ambientais, pouco se detendo nas desigualdades nela presentes. Entre os principais problemas destacados está o que é descrito como um crescimento espraiado da malha urbana, geralmente unifamiliar, que acarretaria um uso inadequado dos investimentos na infraestrutura da cidade, justificado por exigir um custo mais elevado para sustentar a infraestrutura para uma baixa densidade. Ou seja, aponta ser necessário corrigir essa distorção por meio da permissão e incentivo ao adensamento. Porém, os próprios estudos da FGV indicavam um crescimento populacional negativo para os próximos anos (Gráfico 01).

A partir desta leitura do município, foram definidos 196 diretrizes, 517 objetivos e 51 ações. A divisão administrativa em cinco Regiões, vigente no plano atual foi ignorada, sendo adotada uma nova organização, nomenclatura e conceitos. O Plano propõe a divisão do território municipal em três Macrozonas: 1- Marinha (Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano); 2- Ambiental (Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural), e; 3- Urbana (Macrozona do Ambiente Costeiro e Marinho), que se sendo subdividem em Macroáreas (Figura 4).

29 Apresentação Audiências Públicas etapa Cenários, PMN/FGV, set. 2015. p.51. Disponível em: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/PDDU_CENARIOS_APRESENTACAO-AUDIENCIAS-PUBLICAS.pdf>.

Figura 4: Macrozonas e Macroáreas.



Fonte: Mapa 3. Projeto de Lei nº 008/2017

A área urbana está dividida em quatro Macroáreas, seguindo do Centro em direção à periferia: 1- Integração Metropolitana (em vermelho), compreendida por quase a totalidade da área da OUC-Centro, sendo previsto seu crescimento acelerado; 2- Urbanização Consolidada (laranja), descrita como apresentando saturação viária, construtiva e habitacional, além da coexistência de bairros nobres e favelas, estando indicado seu adensamento de acordo com a infraestrutura disponível; 3- Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental, (cinza), tendo como principal característica a vulnerabilidade social, as diretrizes sendo prevenir surgimento de favelas e construir habitação popular e 4- Qualificação Urbana (bege), considerada a principal área de expansão urbana, sendo proposto o adensamento intermediário e a melhoria das condições urbanísticas. As duas áreas em verde são representativas das áreas ambientais, ou Macrozona Proteção e Recuperação do Ambiente Natural, sendo a mais escura de maior restrição e, em dois tons de azul, a Macrozona do Ambiente Costeiro e Marinho, dividida entre a costa da Baía e a costa oceânica.

No texto do projeto de lei, é clara a ênfase na questão ambiental, o que, aliás, corresponde à leitura constante do diagnóstico que ressalta o potencial e a necessidade de proteger e integrar fragmentos florestais, de preservar e reflorestar topos de morros, desocupar faixas de proteção de rios e lagoas, o que frequentemente poderia corresponder à remoção de assentamentos populares aí existentes.

As propostas são, em geral, genéricas, prevendo-se o desenvolvimento de planos temáticos específicos a serem aprovados posteriormente, sem que

sejam estabelecidos prazos. A nova divisão do território em Macrozonas e Macroáreas, retirando a base territorial anterior dos Planos Urbanísticos, passa a exigir uma nova base legal para a definição das normas do uso e ocupação do solo, o Plano de Uso e Ocupação do Solo, incluindo parâmetros de parcelamento do solo, que irá substituir os PUR's, inclusive o da Região de Pendotiba, recém-aprovado. Nesta linha de ação, estão também previstos os Planos de Regularização Fundiária, Mobilidade, Saneamento Ambiental, devendo chegar a um Plano de Arborização e à revisão do Plano Municipal de Redução de Risco, elaborado em 2007 e do Plano de Habitação de Interesse Social, elaborado em 2012, ambos não transformados em lei.

O conteúdo hermético, por vezes dúbio, dificulta a correta compreensão do texto, até por parte dos técnicos e ativistas envolvidos na leitura e avaliação do Projeto de Lei. Além disso, expressões relativas, por exemplo, à indicação de participação social, precedidas de “sempre que possível”, imprime um caráter discricionário a algumas decisões.

As diretrizes apontam para a necessidade de conter o crescimento dos assentamentos populares precários e, conforme já apontado, desocupar topos de morros e áreas de proteção ambiental, muitos desses locais ocupados há várias décadas, sem, no entanto, definir ações específicas ou reservar áreas vazias para a produção de novas moradias. Na verdade, frente a essas diretrizes, chama a atenção a não demarcação de vazios urbanos e imóveis subutilizados que poderiam contribuir para a formação de um estoque de terras a ser utilizado para habitação de interesse social. Claro está que, tal fato irá dificultar, senão inviabilizar, a implementação futura de instrumentos do Estatuto da Cidade que poderiam permitir a correção, ainda que em pequenas proporções, da desigualdade e da injustiça social presentes na cidade. Neste mesmo sentido, apesar do número de moradias em assentamentos ter aumentado, a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social, voltadas para a proteção dos espaços populares precários existentes, não correspondeu a esse crescimento, mas ao contrário, foi reduzido em número e área, comparativamente ao Plano Diretor de 1992.

Por outro lado, apesar de não conter propostas explícitas de remoção, a indicação de “**desocupação** de áreas de risco de deslizamento ou situadas no **interior de áreas verdes legalmente protegidas** contemplando, sempre que possível, a participação da população local nas decisões” (Inciso V do artigo 18) (grifo nosso) e a promoção da urbanização e regularização fundiária de assentamentos “(...) **exceto nas áreas de risco e de preservação ambiental**” (Inciso VI do artigo 18) (grifo nosso) sugerem que a alternativa poderá ser utilizada em nome da preservação ambiental. Isto expressa o que alguns autores têm descrito como uma suposta contradição entre o direito à moradia e a preservação ambiental (REFINETTI, 2006). Essa diretriz é reforçada no Artigo 21, o inciso VIII, quando aponta que deverá ser evitada “(...) ocupação irregular em áreas de preservação e áreas de risco por meio de contínuo monitoramento do poder público e da intensificação das ações de produção habitacional de interesse social e de educação ambiental”, sem, contudo, a previsão de ações efetivas que ofereçam alternativas de moradia às classes populares na cidade. Vale ressaltar que nos três incisos supracitados, a palavra “remoção” parece ter sido substituída por “desocupação”. Além disso, a solução para as situações de risco existentes não parece considerar medidas corretivas de drenagem e contenção, hoje disponíveis, e que possibilitariam a permanência das moradias em tal situação.

A busca por uma cidade compacta justifica a proposta de adensamento e verticalização de novas áreas, ainda desocupadas ou com ocupação espalhada e unifamiliar, modificando as características da ocupação existente e tendendo a uniformizar a ocupação em todo o território municipal. São claramente abertas novas fronteiras para exploração pelo capital imobiliário, em geral associadas com projetos prévios já mencionados neste artigo, como o Corredor Transoceânico, onde as Macrozonas de Ocupação Consolidada e Qualificação Urbana se aproximam a partir da construção do túnel Charitas-Cafubá, inaugurado em 2017. Os elevados investimentos realizados, por exemplo, com este Corredor passam a exigir a perspectiva de ocupação do território com novos contribuintes que possam vir a atender o pagamento desta dívida. Esta também parece ser a alternativa adotada para a Região de Pendotiba, apesar das projeções demográficas indicarem o contrário.

Em termos da gestão democrática, o Plano propõe um sistema municipal de planejamento urbano e gestão democrática, composto por um Comitê Gestor, Núcleo de Informações estratégicas, Compur, Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano, além dos instrumentos listados no Estatuto da Cidade, sem especificar a composição dos Conselhos, exceto o Compur, já existente, ficando a decisão nas mãos do Executivo municipal.

3.2. Processo de participação desenvolvido: limites e oportunidades

O processo de revisão do Plano Diretor não foi marcado por uma participação social intensa; muito pelo contrário! O que se observa é um processo de esvaziamento participativo motivado principalmente pelas atitudes do Executivo. Avalia-se (e identifica-se) que tal esvaziamento decorre seja da falta de divulgação ou de divulgação não apropriada, seja por conta da forma pela qual o processo de discussão ou pela não aceitação das demandas da população. Ele se expressa, notadamente, por intermédio da desistência da população em se envolver nos processos conclamados pela prefeitura. Nos três processos discutidos na segunda parte deste artigo ficou claro o que seria entendido pelo Executivo municipal como sendo o quesito participação.

Pelo que se pôde perceber até o momento da redação deste artigo, a mecânica utilizada pelo Executivo foi a de divulgar, de forma restrita, embora respeitando às exigências legais, as convocações para as audiências públicas, sem ampla informação por todo território da cidade. Estas por sua vez, foram apresentadas em um formato de longas e repetidas explicações sobre o Plano, em linguagem técnica, sem avançar e destrinchar os detalhes, à medida que se tornavam complexas. De maneira semelhante, a distribuição do tempo de participação, nunca voltado para realização de debates com a plateia, sempre priorizou o tempo de explanação do Executivo, restando à população apenas três minutos de intervenção sem direito à tréplica, tornando com isto, o diálogo limitado e por vezes incoerente.

Após algumas audiências públicas de apresentação de cenários, ocorridas no segundo semestre de 2015, em fevereiro de 2017, o Projeto de Lei nº 008/2017, referente ao Plano Diretor, foi encaminhado à Câmara para sua apreciação. Já na fase de discussão e aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal, foi necessária mobilização popular³⁰ para aumentar o número de audiências

30 O Fórum de Política Urbana de Niterói, em carta encaminhada à Presidência da Câmara e às comissões à frente do processo de discussão, de Urbanismo e de Meio Ambiente, após a primeira audiência pública.

públicas para 12, no lugar das quatro inicialmente previstas, o que poderia ser considerado uma vitória do movimento³¹.

No entanto, a participação dos vereadores nas audiências públicas foi extremamente reduzida, o que, além de apontar para o possível descaso com as demandas da população, que posteriormente serão votadas, pode também ser indicativa do forte vínculo e mesmo do apoio irrestrito da grande maioria dos vereadores às propostas colocadas pelo Executivo, o que retiraria a necessidade de auscultar a população. Assim, apesar de aceita a proposta encaminhada pelos moradores para aumentar o número de audiências públicas, as demandas da população tiveram um efeito restrito, já que as votações posteriores na Câmara Municipal ocorrerão³², independentemente das expressões e propostas apresentadas pela população ao longo das audiências conquistadas.

Vale ressaltar que, no decorrer da tramitação do processo de aprovação do projeto de lei, houve a oportunidade de abrir o diálogo entre as comissões permanentes de Urbanismo e de Meio Ambiente da Câmara, os mandatos de alguns vereadores e o Executivo. Com isso, ampliou-se a possibilidade de parte das demandas populares ser aprovada. Entre as reivindicações reforçadas estavam o aumento do número de ZEIS e a proteção de áreas residenciais de modo a impedir o adensamento e a verticalização.

No entanto, o fato do Executivo alterar seu próprio projeto, por meio do encaminhamento de emendas às referidas comissões, tem dificultado o devido controle social por parte da população já que tais alterações apenas serão apresentadas no dia da votação ou, no máximo, em dias muito próximos a elas, sem que haja tempo necessário para o estudo e avaliação das alterações do Executivo e se, efetivamente, elas são concernentes ao desejo expresso pela população. Por outro lado, o trâmite adotado no momento da votação também dificulta o acompanhamento e um controle social mais apurado, já que as emendas geralmente não são lidas, apenas sendo citado seu número. Com o objetivo de ter maior transparência no processo de votação, o Fórum de Política Urbana de Niterói (Fopur)³³ encaminhou ao presidente da Câmara e aos 21 parlamentares, carta subscrita por 27 entidades de Niterói, com solicitação da apresentação individual de cada emenda, antes da sua votação, de modo que a assistência, a partir das galerias do plenário, possa acompanhar uma a uma as suas demandas.

4. Considerações (nem tanto) finais

A reflexão, ainda que preliminar, sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Niterói, realizado por meio de um esforço coletivo levado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa Habitacionais e Urbanas (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), através de seu programa de extensão “A Universidade pública e o direito à cidade: assessoria a movimentos sociais do Estado do Rio de Janeiro”, com o objetivo acompanhar os processos conflituosos em relação ao direito à moradia e à cidade na cidade objeto deste artigo, apontou um conjunto de inferências que são a seguir brevemente indicadas.

31 Gravações do PD. Disponíveis em: <<https://wp.me/p2HQHE-a9>>. Acesso em: 19, 20 e 21/02/2018.

32 Até o momento, o Plano Diretor foi votado em primeira instância, estando prevista a segunda votação para o mês de março de 2018.

33 O Fopur foi criado em 2012, por associação informal de ativistas mobilizados em torno das discussões sobre questões urbanas e políticas públicas em Niterói.

Não seria exagero afirmar que ao longo da história político-administrativa recente da cidade, as sucessivas administrações municipais, de forma consciente ou inconsciente articulada ou não, consolidaram duas narrativas que, no caso brasileiro, se combinaram: uma identificada com a necessidade de enfrentar o quadro de crise (fiscal e, conseqüentemente, de financiamento) que o país vivenciou na década de 1980, no contexto do processo de redemocratização brasileiro que, por sua vez, possibilitou a emergência de um conjunto de demandas sociais e políticas até então reprimidas. A outra, resultante das novas orientações e/ou modelos oriundos do Norte global desenvolvido, com vistas ao enfrentamento do quadro de crise instaurado pelos então recentes avanços da microeletrônica e da automação, os quais, associados a uma nova configuração da relação entre capital e trabalho, a partir da exportação de unidades produtivas para outras regiões do globo, tendo a China como exemplo emblemático, colapsou a velha estrutura produtivo-industrial existente, requerendo novos modos de gestão e planejamento da economia e, conseqüentemente, das cidades.

Neste contexto, a ideia de um instrumento de considerável e importante abrangência como é o Plano Diretor foi, de certa maneira, secundarizado, uma vez que, após sucessivos adiamentos, vem sendo consolidada através de um híbrido que mescla o nome “Plano Diretor” com o ideário e as diretrizes do que tem sido nomeado de planejamento estratégico, com seus cenários (possíveis) e a quase total desconsideração da cidade real que desafia intensa e cotidianamente as propostas imaginadas pelos setores hegemônicos, através de um corpo técnico a eles aliados. Assim sendo, o caráter engessador, não condizente com os novos imperativos da reestruturação econômica capitalista mundial, reconhecido e sobejamente criticado dos antigos planos diretores, se transmuta e se traveste, no seu conteúdo, de um “novo” formato de planejamento, o qual é guiado pelos ditames do mercado e está voltado para atrair novos investimentos. Surge e se afirma nas cidades a partir do mercado, principalmente o imobiliário, e da relação patrimonialista ainda bastante presente (MARICATO, 2000). Este processo reafirma um desenvolvimento caracterizado por ser seletivo, isto é, alcança apenas alguns setores da economia e também por ser excludente no que se refere à dimensão social (somente certas classes sociais se aproveitam dessa situação). Essa nova agenda se expressa e se desdobra na crescente privatização da vida cotidiana, ou seja, na “venda” de parcelas da cidade, na construção de grandes objetos arquitetônicos, por vezes icônicos, que se viabiliza, muitas vezes pela adoção, cada vez mais frequente, de parcerias público-privadas e do planejamento estratégico e pontual, sempre buscando a possibilidade de ampliar seus negócios sobre parcelas da cidade. Em paralelo a esse cenário, o aumento da pobreza e da violência urbana e seu rebatimento no espaço construído, com a informalidade e a precariedade crescente, expressam o outro lado da sociedade e da vida urbana.

No caso da cidade de Niterói, avalia-se que isto não significou uma adesão total e mecânica aos mesmos, especialmente por conta das peculiaridades sociais, políticas e econômicas do município. Ou seja, a coalisão de forças que sustentou os projetos de governo que foram levados a cabo pelas supracitadas administrações desde o fim do período militar, ou seja, desde o final da década de 1980, tiveram, não sem alguns constrangimentos, uma certa continuidade que se refletiu na crescente prioridade dos projetos ditos estratégicos e/ou pontuais como forma principal de gestão e planejamento. Isto se deu, por exemplo, na ideia do resgate do orgulho e da sensação de identidade e pertencimento inauguradas por Jorge Roberto Silveira; na busca de visibilidade da cidade no “mapa do mundo”, por assim dizer, especialmente a partir da construção do Museu de Arte Contemporânea,

MAC, e que deu origem ao “Caminho Niemeyer”, durante a gestão de João Sampaio; nas tentativas de “renovar” a área central da cidade, por intermédio, por exemplo, da proposta “Niterói Centro Master Plan 2026”, durante o governo Godofredo Pinto e, finalmente, na proposta da Operação Urbana Consorciada do Centro, OUC-Niterói, na construção do túnel Charitas-Cafubá, na implementação da Transoceânica, na realização do Plano Urbanístico Regional de Pendotiba, PUR-Pendotiba, nos dois sucessivos mandatos de Rodrigo Neves.

Desse modo, instaura-se no município de Niterói uma disputa (desigual, para dizer o mínimo) entre dois projetos de cidade, a saber: um que defende a garantia da função social da propriedade e da cidade, viabilizada pela Constituição de 1988 e reafirmada no Estatuto da Cidade, a partir de 2001, onde o Plano Diretor é entendido enquanto principal instrumento de planejamento urbano, devendo compreender o desenvolvimento do município, e outra que, conforme indicação anterior, se restringir apenas a um conjunto de propostas físico-espaciais voltadas para a espetacularização da parcela da cidade “formal”, solvável e predominantemente branca.

Para tanto, em consonância, supostamente, com as demandas requeridas pela ordem democrática ainda vigente no país, as sucessivas administrações buscaram, de diferentes modos, legitimar suas respectivas propostas e ações utilizando-se, principalmente, da cooptação de lideranças comunitárias, assim como de procedimentos que, pelo menos na aparência, têm garantido a aprovação das mencionadas propostas, através de audiências públicas cuidadosamente pensadas e presididas de forma a transformá-las numa arena controlada de discussão. A articulação, muitas vezes perversa de tais estratégias, acabou resultando naquilo que poderíamos nomear de “democracia na medida dos interesses daqueles que detêm o poder”, de um lado, e da tendência ao esvaziamento dos processos decisórios, de outro. Mesmo assim, foi possível observar o surgimento de grupos sociais que, conseguindo permanecer fora dos esquemas de cooptação, se organizaram, construindo um novo movimento em defesa da função social da cidade. Assim, o processo vivido na revisão do Plano Diretor teve resultados positivos, pois contribuiu com a reaproximação de diversas comunidades, movimentos sociais e da universidade pública, que juntos e, como um desdobramento, criaram o Fórum de Luta pela Moradia, que pretende ser um espaço constante de debates e articulações na defesa dos territórios populares e na luta por direitos, para além das discussões institucionais, como a revisão do Plano Diretor. Hoje ele conta com a presença das seguintes comunidades, como Morros da Chácara, Arroz e Estado (Centro), Castro Alves (Fonseca) Lazareto, Peixe Galo e Salinas (Juruuba), Ocupação Mama África (São Domingos), Fazendinha (Sapê), Cantagalo (Pendotiba), Colônia de Pescadores da Ponta da Areia (Ponta da Areia), Beira da Lagoa de Piratininga (Piratininga), Colônia de Pescadores de Itaipu (Itaipu).

É neste contexto, que se colocam os desafios e enfrentamentos para os segmentos e coletivos sociais e políticos organizados efetivamente comprometidos com as lutas por uma cidade mais justa e equânime.

Referências bibliográficas.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: **A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43- 70.

AUTOR, *et. al.*, 2012.

AUTOR, *et. al.*, 2015.

AUTOR, 2016.

AUTOR, 2018.

BORJA, Jordi (ed.). **Barcelona: un modelo de transformación urbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana - Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Ed.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? Rio de Janeiro: **O social em questão**, ano XVI, n. 29, p. 69-100, jan. 2013.

DINIZ, Nelson. **Da emergência do imaginário da revitalização ao Porto Maravilha**. Letra Capital. 2014.

FERREIRA, João Sette Whitaker.; MARICATO, Ermínia. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002. p. 215-25.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Ed. Boitempo. 2001.

_____. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C; BENFATTI, D. (Orgs.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. 1ed.Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.

_____. **São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo. 2007.

G1 RIO. Rodrigo Neves é eleito prefeito de Niterói, no RJ. Rio de Janeiro: **O Globo**, 20 out. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2012/noticia/2012/10/rodrigo-neves-e-eleito-prefeito-de-niteroi-no-rj.html>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GOMES, Andréa Mayer; REYS, Pedro da Silva. Niterói Que Queremos: uma estratégia inovadora de planejamento. Brasília: **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Painel 34/104, Práticas Participativas em Governos Municipais, 2015.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo. **Espaço e Debates**, ano XVI, nº 39, 1996, p.48- 64.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias:

Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. 2000. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

OMENA, Erike, A copa das manifestações e os processos de governança urbana no Brasil. In: **Brasil o impacto da copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos et al. (Orgs.). Rio de Janeiro, E-papers, 2015.

PMN/FGV. **Apresentação Audiências Públicas etapa Cenários**, set. 2015. Disponível em: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/PDDU_CENARIOS_APRESENTACAO-AUDIENCIAS-PUBLICAS.pdf>.

REFINETTI, Maria Lucia. **Moradia e Mananciais: Tensão e dialogo na metrópole**. São Paulo, FAUUSP / FAPESP, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves, GAFFNEY, Christopher (Orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro. 2015. 1ª. ed Recurso eletrônico. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf>.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. **Formas de garantia do direito à moradia em um contexto de produção da habitação pelo mercado através de instrumentos de transformação urbana - os casos da OUC Água Branca e da PPP Habitacional em São Paulo**. Seminário Internacional Public-Private Partnerships and The Real Estate/Financial Complex. São Paulo: FAUUSP, 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104. 1ª ed.

VILARINO, Maria do Carmo. **Operação Urbana: A inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio**. (Tese de doutorado). São Paulo. 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2010. p.170-243.

OUTRAS REFERÊNCIAS

<<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-niteroi-rj>>

<<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1999/173/1732/lei-ordinaria-n-1732-1999-estabelece-normas-para-aplicacao-de-operacao-interligada>>

<http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/SMU_ANUNCIO%20REVISAO%20PLANO%20DIRETOR_01.pdf>

<<https://wp.me/p2HQHE-a9>>

<http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/PDDU_CENARIOS_APRESENTACAO-AUDIENCIAS-PUBLICAS.pdf>.

Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ.

Bianca Siqueira Gonçalves¹

RESUMO

Tendo como cenário a cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, este estudo apura a importância do IPTU progressivo enquanto instrumento de democratização do Direito à Cidade, amenizando as disparidades socioespaciais e a especulação imobiliária. É um desdobramento da dissertação, que analisou o processo de formação do espaço urbano da cidade desde 1536 até 2016. Foram examinados os fatores que favorecem e permitem a existência de vazios urbanos no perímetro da cidade, em regiões valorizadas e munidas de equipamentos urbanos coletivos, e naquelas a serem valorizadas pela ação pública e/ou privada. Evidenciou-se a atuação do capital na configuração do ambiente construído. Buscou-se reforçar as potencialidades da implementação do IPTU progressivo como meio de reintegrar os vazios urbanos existentes e possibilitar a apropriação coletiva do espaço. Concluiu-se que a não aplicação do IPTU progressivo demonstra a complexidade dos interesses em jogo.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade; Conflitos; Vazios urbanos; IPTU progressivo.

ABSTRACT

Using Campos dos Goytacazes/RJ as scenario, it clarifies the importance of progressive IPTU in democratic access to urban land, as an instrument to guarantee the Right to the City. It is an unfolding of the dissertation, which analyzed the process of formation of the urban space of the city from 1536 to 2016. The study analyzed the factors that favor and allow the existence of urban voids in the city perimeter, in regions valued and equipped with collective urban equipment, and in the regions that will be valued by public and/or private action. It evidences the performance of capital in the configuration of the constructed environment. It dedicated to reinforce the potential of IPTU implementation as a means of reintegrating existing urban voids in the city. The inapplicability of the progressive IPTU demonstrates the complexity of the interests at stake.

KEYWORDS: City; Conflicts; Urban voids; Progressive IPTU.

1. Introdução

No capitalismo, a cidade é o resultado no espaço dos processos de produção, circulação e consumo. A criação desse espaço é carregada de contradições e tensões, uma vez que nele estão envolvidos os interesses do capital em seus diversos segmentos, da força de trabalho e do Estado (PIQUET e RIBEIRO, 2001). A cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, onde a reprodução social está condicionada pelo processo de acumulação de capital. Esses processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana (SANTOS, 2007). A urbanização capitalista é, antes de tudo, uma multiplicidade de processos de apropriação do espaço (BOURDIEU, 1989).

1 Analista Fiscal da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes em Campos dos Goytacazes/RJ. Professora na Universidade Candido Mendes em Campos dos Goytacazes/RJ. Brasil. biancasgoncalves@hotmail.com

Com o neoliberalismo e submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade passa a funcionar como uma verdadeira empresa e como tal passa a ser conduzida (VAINER, 2011).

Inúmeras são as questões que envolvem o ordenamento urbano. A legislação brasileira dedicou-se a criar uma série de instrumentos para o enfrentamento dos problemas das cidades.

Na formação das cidades, em geral, grandes porções de terra, urbanizadas ou não, ficam sem ocupação ou uso, seja por interesses imobiliários especulativos, por circunstâncias ambientais ou de infraestrutura. São os chamados vazios urbanos, que bloqueiam o desenvolvimento equilibrado das cidades, impedem o acesso da maioria da população à terra, à medida em que sua imobilização eleva os preços dos terrenos urbanos, frustram a integração da cidade para dentro e para fora, são um obstáculo à apropriação coletiva do espaço urbano e têm sido uma das questões mais importantes na definição de processos efetivos de planejamento urbano (SINGER, 1980).

Quais os elementos que contribuem para a formação dos espaços territoriais vazios (ou vazios urbanos)? Como os vazios urbanos conseguem sobreviver dentro de um espaço territorial concorrido como é a cidade?

Para compreender o processo de formação dos vazios urbanos, é preciso analisar a ação dos diferentes agentes que produzem o espaço urbano e identificar quais os interesses que os motivam. É essencial observar as relações sociais desenvolvidas em um determinado espaço e examinar de que modo elas influenciam os contornos desse espaço. Este artigo é um desdobramento da dissertação de mestrado da pesquisadora, que analisou o processo de formação do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes desde 1536 até 2016.

Quando o Estado permite vazios urbanos em áreas povoadas ou localizadas na faixa de expansão urbana da cidade, a capitalização do território urbano prepondera sobre a socialização do espaço, estando as terras à espera da valorização imobiliária para atendimento dos interesses do capital. O que se deseja é justamente o contrário: a promoção pelos governos municipal, estadual e federal de políticas urbanas condizentes com a demanda coletiva e social, por moradia, incluindo todos os elementos da urbanização e do bem-estar universais.

A inserção do capítulo voltado para a política urbana, em especial os artigos 182 e seguintes, na Constituição Federal de 1988; a publicação do Estatuto da Cidade em 2001; e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, demonstra a importância da matéria. Através desses órgãos e instrumentos, é delegada aos municípios a condução do ordenamento da cidade em direção ao desenvolvimento e crescimento sustentáveis. Cabe a eles o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, cuja função é o planejamento da cidade direcionado para as questões sociais, econômicas e ambientais, públicas, coletivas. Não se pode perder de vista que a propriedade privada deverá cumprir sua função social.

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos. Os instrumentos são o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo, com fins punitivos para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a esse destino que atenda minimamente que seja ao princípio constitucional da “função social da propriedade” e a desapropriação, como solução extrema (SOUZA, 2001).

A tributação sobre a propriedade imobiliária foi um dos principais instrumentos jurídicos criados para controlar o processo de expansão urbana submetida ao princípio da função social da propriedade e se tornou um instrumento de política urbana. O IPTU progressivo é um instrumento de minimização da segregação urbana, de democratização do Direito à Cidade, do acesso ao solo urbano e da melhoria da qualidade de vida da cidade.

O IPTU progressivo é capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social nas cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada Souza (2001).

É um instrumento de gestão urbana à disposição do Município para que se alcance a função social da propriedade, com a integração do tecido da cidade e a possibilidade de apropriação coletiva do espaço. É especialmente útil na democratização do acesso à terra, na medida em que a concentração reduz artificialmente a oferta de terrenos.

Em termos concretos, uma vez tendo sido introduzida a progressividade do imposto, após notificação, pelo Município, da obrigatoriedade de edificação ou parcelamento, e não tomando o proprietário, transcorrido determinado prazo, qualquer providência, o valor lançado do IPTU virá a sofrer uma constante majoração anual, sob a forma de crescente porcentagem de acréscimo.

Segundo o artigo 7º do Estatuto da Cidade, a majoração da alíquota terá o prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, que terá caráter de sanção e ensejará o pagamento em títulos da dívida pública.

Para que os instrumentos de gestão urbana possam ser utilizados pelo Município para fazer valer a função social da propriedade, é necessário que estejam não apenas previstos no Plano Diretor, mas também em legislação específica que os regulamentem.

2. Objetivos

Com o foco de interesse na questão urbana, centra-se a análise nos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes. A dinâmica que envolve a produção do espaço urbano pode ser vista nessa cidade, que desde a sua fundação foi sendo construída a partir da relação complexa dos diferentes agentes sociais. A cidade cresceu de forma intensa, porém descontínua, o que privilegiou os agentes sociais do setor imobiliário. Conforme a cidade se expande, vazios urbanos evidenciam-se.

O objeto de estudo consiste na relação entre o IPTU progressivo e os elementos contemplados na legislação brasileira sobre o Direito à Cidade, destacando o seu papel na mitigação dos impactos das glebas vazias como obstáculos à consecução desses preceitos, restrito àquelas que se localizam dentro do perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes.

Por meio de abordagem qualitativa, o estudo visou responder às seguintes questões:

- (i) Quais os mecanismos de construção do espaço urbano que geram a segregação e a periferização sócioespacial na cidade?
- (ii) Qual o papel dos vazios urbanos nesse processo?
- (iii) O que a legislação brasileira estabelece para o enfrentamento desses problemas, sob os princípios da Função Social da Propriedade e do Direito à Cidade?
- (iv) Qual o papel do IPTU Progressivo nesse contexto?
- (v) Como se deu a formação do espaço urbano na cidade de Campos dos Goytacazes e onde se localizam os vazios urbanos na área central da cidade?
- (vi) Tem o Poder Executivo Municipal de Campos dos Goytacazes atribuído eficácia jurídica e social ao IPTU Progressivo?

3. Metodologia

Quanto ao recorte espacial da área de estudo, o perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes/RJ foi eleito como unidade de análise. Para responder às questões da pesquisa, analisou-se o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes (Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008), a Lei Orgânica (de 15 de julho de 2014) e o Código Tributário Municipal (Lei nº 4.156, de 16 de setembro de 1983), e suas contribuições para a concretização de função social da propriedade no município, sendo referências a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, o Código Civil e as normas editadas pelo Conselho das Cidades e pelo Ministério das Cidades.

Para compreender a origem dos vazios urbanos em Campos dos Goytacazes, a pesquisa demandou a triangulação de dados, com análise do objeto sob as perspectivas documental, legislativa e espacial. Para análise espacial, foram estudados mapas, fotografias e realizadas observações *in loco* dos vazios urbanos, com captura de imagens. Para identificar quem são os titulares dos espaços vazios da cidade, recorreu-se aos Cartórios de Registro de Imóveis.

Para diagnosticar como se materializa a atuação da Administração Pública, foram analisadas as respostas fornecidas em 2016 pela Secretaria Municipal de Fazenda às indagações sobre a arrecadação do IPTU, o percentual dos espaços vazios e dos espaços edificados dentro da malha urbana e a implantação do IPTU progressivo, dentre outras.

4. Resultados

Neste estudo, por unidade de análise, escolheu-se o perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes/RJ. A escolha originou-se a partir da observação da distribuição da malha urbana, onde se constata a existência de importantes vazios, na área mais adensada em termos populacionais e dos investimentos públicos e privados em equipamentos, infraestrutura e serviços. A estrutura urbana da cidade de Campos dos Goytacazes possibilita o estudo empírico do processo de capitalização do espaço urbano e da atuação dos atores públicos e privados na construção do espaço.

Figura 1: Mapa do Município de Campos dos Goytacazes no Estado do Rio de Janeiro



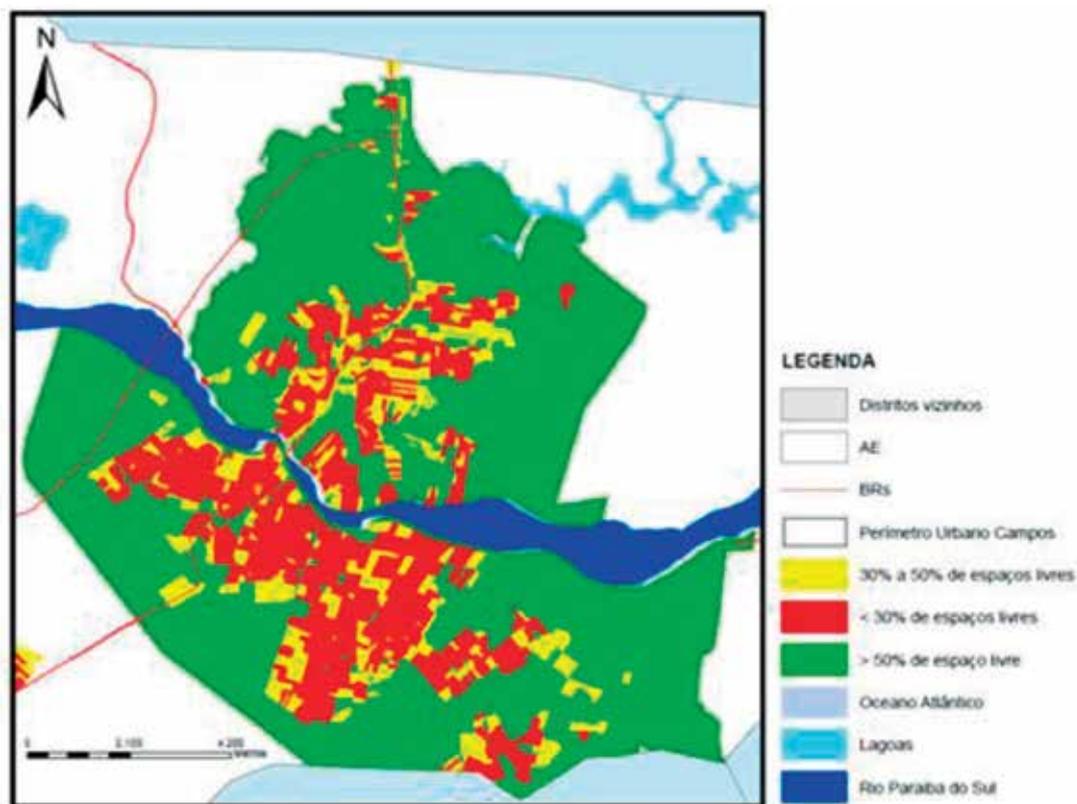
Fonte: Disponível em: <<http://www.mapas-brasil.net/rio-de-janeiro.htm>>. Acesso em: 17 ago 2016.

Considerando as variáveis sociais que contribuem para a formação do espaço, fez-se necessário pesquisar os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes para compreender o que os causam e quais consequências geram para a integração do espaço da cidade.

Os espaços vazios no perímetro urbano de Campos dos Goytacazes são, em sua maioria, formados por glebas de terras das usinas de cana de açúcar e álcool, de fazendeiros e de investidores que se localizam nos arredores da cidade. A partir do Plano Diretor de 1979, com a expansão do perímetro urbano como consequência do crescimento da cidade, muitas dessas propriedades, antes consideradas rurais, passaram a compor o cenário da cidade e se localizar dentro do espaço urbano. Interessante observar que, no século XIX, as usinas se localizavam nos vazios territoriais que se alojavam no entorno da cidade. Na segunda metade do século XX, após o fechamento de algumas delas como consequência da crise econômica do setor, associado ao crescimento do perímetro urbano, elas passaram a ser os grandes vazios dentro da cidade.

Da análise do Mapa dos Vazios Urbanos do Distrito Sede (ALIPRANDI e PINHEIRO, 2015), é possível constatar que a malha urbana da cidade contém significativo número de vazios urbanos. Cabe lembrar que se encontram dentro do perímetro urbano delimitado pelo PDMCG/2008 as terras das usinas São João, São José, Santo Antônio, Queimado, Cambaíba, Cupim, Novo Horizonte, Paraíso, Santa Cruz, Santo Amaro e Sapucaia, bem como as propriedades de antigas fazendas e as propriedades dos atuais investidores.

Figura 2. Mapa dos Vazios Urbanos do Distrito Sede.



Fonte: Aliprandi e Pinheiro (2015)

A título de exemplo, descreve-se a seguir a atual situação das terras da Usina do Queimado (conforme registros constantes no Cartório do 12º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis em Campos dos Goytacazes/RJ). Localizadas na Avenida Arthur Bernardes, são grandes espaços da paisagem e servem de pastagem, para camuflar a utilização dessas glebas como reserva de valor para investidores e empreendedores imobiliários, que, possivelmente, transformarão essas glebas, esses vazios urbanos, em empreendimentos imobiliários como loteamentos populares ou condomínios fechados.

Oportuno também analisar o estado das terras da Usina Sapucaia (de acordo com os registros constantes no Cartório do 5º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis em Campos dos Goytacazes/RJ). Localizadas na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul e subindo seu leito pela BR 356, dentro do Distrito Sede (1º Distrito), estendem-se até o município vizinho de Cardoso Moreira. Possuem extensão de cerca de 2.000 alqueires geométricos e em seu território foram construídos bairros como Parque Aldeia, o conjunto do programa habitacional da prefeitura de Campos dos Goytacazes “Morar Feliz Parque Aldeia” e o bairro Parque Cidade Luz.

Nas terras dessa usina é expressiva a quantidade de áreas alagadiças como consequência da existência de lagoas e brejos. Os projetos urbanísticos (que priorizavam a área central da cidade) e as legislações adotadas ao longo do tempo pelo Poder Público Municipal comprometeram a valorização dessas terras, estigmatizando-as como periferia. Talvez esse seja o motivo de não se encontrar condomínios de classe média alta e alta nesses territórios. Na margem sul do Rio Paraíba estão as terras da predita Usina do Queimado, da Usina Cambaíba e da

Usina Santo Antônio, situadas nas áreas de expansão da cidade, categoria de terra mais valorizada pelo mercado imobiliário.

Os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes não pertencem apenas às famílias dos usineiros, mas também a fazendeiros e a investidores.

Dentre os investidores, há um grupo econômico que, apesar de dedicar-se ao setor hoteleiro, diversifica seus negócios com investimentos em usinas da região Norte Fluminense (como a Usina Cupim, localizada no Distrito Sede). Investiu também na região do bairro Vila da Rainha – localizado entre a Universidade Estadual Norte Fluminense – UENF, o Canal Cambaíba, as margens do Rio Paraíba do Sul e o bairro Jockey). Nessas terras vários empreendimentos foram feitos, como o Clube Saldanha da Gama, o Centro de Eventos Populares CEPOP e os condomínios *Palm Spring* e Remanso do Paraíba.

Verifica-se que a malha urbana da cidade em estudo é bem centralizada e em constante crescimento. Consta-se verticalização e a busca de aproveitamento máximo do terreno disposto.

A área central possui o tecido urbano mais adensado da cidade. Corresponde ao centro histórico e aos bairros mais ocupados e mais valorizados de Campos dos Goytacazes.

O Distrito Sede ocupa o maior território urbano da cidade, compreendendo praticamente todo o perímetro urbano considerado pelo Plano Diretor Municipal (PDM 2008) e, por sua vez, concentra a maior parte da população campista.

A observação do Mapa de Verticalização (ALIPRANDI e PINHEIRO, 2015) permite concluir que o Distrito Sede possui o maior índice de ocupação e que as quadras são densamente ocupadas. Possui o maior índice de verticalização e crescimento populacional do município, referente aos imóveis que possuem sete pavimentos ou mais. Pode-se observar uma concentração de ocupação dos espaços próximos ao centro antigo. Segundo a Secretaria de Fazenda do Município de Campos dos Goytacazes (SFM), até 2016 foram contabilizados 9843 imóveis construídos no Centro e 3505 imóveis construídos no “novo centro”, que é a região da Pelinca. Por via de consequência, há o aumento na verticalização visível. O adensamento acarreta a supervalorização imobiliária e a saída de moradores com menor renda para as margens do centro urbano.

Quanto aos vetores de crescimento, identifica-se no sentido Goytacazes/Jockey (Leste) os Conjuntos do Programa Morar Feliz e empreendimentos privados. Da Avenida Arthur Bernardes ao Shopping Boulevard (Sul), constata-se a presença de condomínio e loteamentos. Ao Norte, no sentido da BR 101 em direção à Vitória, há o aeroporto e estabelecimentos de abastecimento. Não se identifica expressivo crescimento, muito embora a recente opção pela construção de conjuntos habitacionais populares de grande porte (mais de quinhentas moradias) na área tende a valorizar os terrenos e demandar a implantação de infraestrutura pelo Poder Público municipal, o que poderá configurar um novo vetor de urbanização. No sentido Oeste tem-se a comunidade da Aldeia e tímido crescimento.

Seguindo as disposições da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, Campos dos Goytacazes revisou o Plano Diretor então existente, sancionado pela Lei 5.251, de 27 de dezembro de 1991. Houve a promulgação da Lei 7.972, de 31 de março de 2008, que instituiu o novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes. Contudo, as transformações urbanas e sociais foram pouco expressivas. É que, embora presentes no texto do Plano Diretor, os instrumentos e disposições da legislação federal não foram regulamentados, o que impede a efetivação em Campos dos

Goytacazes da política urbana instituída no Brasil (aqui cumpre registrar que no texto deste Plano Diretor não há a previsão de prazo para a regulamentação dos instrumentos não autoaplicáveis, como o caso do IPTU progressivo). No que tange à política urbana, Campos dos Goytacazes ainda não conhece o resultado do seu novo Plano Diretor, incapaz de produzir transformações.

É evidente que o aspecto legal não garante o ordenamento da cidade. É preciso mais, para que se atenda ao interesse público e se alcance qualidade de vida para todos.

Com a publicação do PDMCG/2008 (Lei nº 7.972/2008, publicada sete anos após o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001), houve o cumprimento formal das determinações do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades.

Constata-se que o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, na Seção II (“DOS INSTRUMENTOS COMPULSÓRIOS E SUCESSIVOS”), Subseção I, trata do “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”. Na Subseção II, dedica-se ao “IPTU Progressivo no Tempo”. Ao longo da Subseção III, trata da “Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública”.

A Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, promulgada em 15 de julho de 2014, dispõe sobre a Política Urbana em seu Capítulo IV (que é uma repetição *ipsis litteris* do Capítulo III da Lei Orgânica sucedida – promulgada em 28 de março de 1990).

Interessante destacar que o Código Tributário Municipal, de 16 de setembro de 1983 (alterado pelas Leis Municipais nº 4.241/84, 4.348/84, 4.368/84, 4.587/86, 4.683/87, 4.698/87, 4.848/89, 4.983/90, 4.987/90, 4.988/90, 5.137/90, 5.138/90, 5.238/91, 5.250/91, 5.252/91, 5.526/93, 5.537/93, 5.538/93, 6.051/95, 6.297/96, 6.299/96, 6.310/96, 6.406/97, 6.506/97, 6.510/97, 6.712/98, 6.753/99 e 7.020/00), prevê sobre o IPTU nos artigos 110 a 120, mas nada diz sobre a progressividade do imposto no tempo.

Embora haja previsão no Plano Diretor e na Lei Orgânica do Município em estudo, carecem os instrumentos de gestão urbana de regulamentação.

Segundo resposta concedida pela Secretaria de Fazenda do Município de Campos dos Goytacazes (SFM) ao requerimento formulado pela pesquisadora no ano de 2016, o IPTU correspondeu a 24,9067% das receitas municipais, o que demonstra uma expressiva importância desse tributo. O Poder Público municipal admitiu que o IPTU progressivo não é aplicado no município de Campos dos Goytacazes, “porém está em curso uma comissão para a implementação do IPTU progressivo no ano de 2017” (até o presente mês de julho de 2017 nenhuma medida foi adotada).

Quando perguntada sobre o percentual do território, na área urbana da cidade de Campos dos Goytacazes, que se encontra atualmente sem edificação, a SFM respondeu apresentando uma tabela dos imóveis edificados, o que evidencia que não há uma base de dados sobre o percentual do território urbano não edificado. É urgente essa criação, pois tais dados prévios são essenciais para viabilizar a aplicação do IPTU progressivo.

5. Considerações finais

Este trabalho buscou contribuir para o debate sobre o espaço urbano como um lugar permeado de contradições e conflitos. A visão constitucionalizada tornou ultrapassado o clássico conceito de propriedade e recolocou o ser humano como preocupação central do Direito, fazendo com que o conteúdo patrimonial do

direito de propriedade seja contemplado secundariamente. Todo esse processo deriva do princípio constitucional da função social da propriedade, segundo o qual a existência do direito individual à propriedade fica condicionada à utilização conforme o interesse público, alcançando o escopo social deste direito privado.

O estudo do processo de formação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes permitiu verificar que as ações realizadas pelo Estado demonstram a condução de um planejamento urbano baseado na consolidação de uma área central, que se desenvolveu a partir de um núcleo urbano desenhado ainda no século XVII, e que foi fortemente influenciada pelas intervenções da indústria açucareira na economia e na sociedade. É possível também constatar o crescimento da área de expansão urbana sobre os terrenos das usinas localizadas próximas ao núcleo central, como Usina do Queimado e Usina Sapucaia.

Nesse processo, a terra concentrada e sob mudança de uso é a principal fonte dos vazios urbanos que vieram a ser formar, contribuindo para um processo de crescimento urbano segregador em relação ao acesso ao solo e aos imóveis, para os segmentos mais pobres e excluídos da população, em Campos dos Goytacazes.

Na cidade de Campos dos Goytacazes, as aparentes ampliações do domínio público sobre a propriedade privada e a formulação de normas legais que pregavam a atribuição de uma função social à terra urbana vêm tendo como objetivo atender os interesses privados de transformação da terra agrícola em urbana, com a ampliação dos espaços periurbanos e a valorização desses espaços perante o mercado, contribuindo para a especulação imobiliária.

O Poder Público Municipal fomentou políticas públicas carentes do intuito de democratização da terra e de apropriação coletiva do espaço. As políticas de urbanização voltaram-se para a higienização do espaço e valorização estética de áreas centrais.

Nesse sentido, buscou-se, neste trabalho, apontar a importância da implementação do IPTU progressivo para justamente alcançar o cumprimento da função social da propriedade.

A cidade é o resultado no espaço dos processos de produção, circulação e consumo. A criação desse espaço é carregada de contradições e tensões, uma vez que nele estão envolvidos os interesses do capital em seus diversos segmentos, da força de trabalho e do Estado.

Na formação das cidades, em geral, grandes porções de terra, urbanizadas ou não, ficam sem ocupação ou uso, seja por interesses imobiliários especulativos, por circunstâncias ambientais ou de infraestrutura. São os chamados vazios urbanos, que bloqueiam o desenvolvimento equilibrado das cidades, impedem o acesso da maioria da população à terra, à medida em que sua imobilização eleva os preços dos terrenos urbanos, frustram a integração da cidade para dentro e para fora, são um obstáculo à apropriação coletiva do espaço urbano e têm sido uma das questões mais importantes na definição de processos efetivos de planejamento urbano.

A tributação sobre a propriedade imobiliária foi um dos principais instrumentos jurídicos criados para controlar o processo de expansão urbana submetida ao princípio da função social da propriedade e se tornou um instrumento de política urbana. O IPTU progressivo é um instrumento de minimização da segregação urbana, de democratização do Direito à Cidade, do acesso ao solo urbano e da melhoria da qualidade de vida da cidade. Em termos concretos, uma vez tendo sido introduzida a progressividade do imposto, após notificação, pelo Município,

da obrigatoriedade de edificação ou parcelamento, e não tomando o proprietário, transcorrido determinado prazo, qualquer providência, o valor lançado do IPTU virá a sofrer uma constante majoração anual, sob a forma de crescente porcentagem de acréscimo.

Segundo o artigo 7º do Estatuto da Cidade, a majoração da alíquota terá o prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O IPTU progressivo é capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social nas cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada.

É um instrumento de gestão urbana à disposição do Município para que se alcance a função social da propriedade, com a integração do tecido da cidade e a possibilidade de apropriação coletiva do espaço. É especialmente útil na democratização do acesso à terra, na medida em que a concentração reduz artificialmente a oferta de terrenos.

Importante destacar que o IPTU Progressivo, embora previsto no PDMCG/2008, em vigor, não está sendo aplicado pela Administradora em exercício. O Poder Público municipal admitiu que o IPTU progressivo não é aplicado no município de Campos dos Goytacazes, “porém está em curso uma comissão para a implementação do IPTU progressivo no ano de 2017”. Entretanto, até o presente mês de julho de 2017 nenhuma medida foi adotada. Com isso, além de não atuar em benefício da justiça e equidade socioespaciais, conforme determina a legislação, age o Poder Executivo Municipal em prejuízo dos cofres públicos: permite que haja perda de receita pela admissão de cobrança do ITR em área urbana (onde deveria ser aplicado o IPTU, e, nas hipóteses legais, o IPTU progressivo). Anui, também, com o exercício abusivo do direito de propriedade pelo proprietário desidioso em relação à coletividade.

A distribuição não equânime da terra reflete-se na formação de discrepâncias sociais: há espaços de segregação tanto da população de baixa renda, que se mantém em áreas menos valorizadas, quanto pelas classes mais abastadas, que se encastelam em condomínios de luxo.

Conclui-se que, se uma política pública ou um instituto jurídico urbanístico não alcança eficácia prática, deve-se ao fato de que: a) os interesses públicos se confundem aos privados em prevalência dos últimos; b) nas cidades, a força do mercado ganha mais expressão que a força do direito ou do justo, e c) há necessidade de mecanismos mais eficazes de garantia da implantação de políticas públicas ou de efetivação de instrumentos de gestão urbana que objetivem a apropriação coletiva do espaço, já previstos em Lei, como o IPTU Progressivo.

Certo é que a falta de regulamentação dos instrumentos coercitivos que existem para dar efetividade à função social da propriedade não é uma questão a ser enfrentada apenas pelo Município de Campos dos Goytacazes.

Embora haja pouca correspondência entre os objetivos traçados nas normas e os resultados atingidos, os avanços normativos não devem ser desprezados. Apesar de ser mais frequente a apropriação do arsenal legal pelos interesses empresariais, o uso dessas normas difunde o conhecimento sobre o Direito à Cidade, tornando-o

mais do que apenas linguagem discursiva do Poder Público.

A intenção deste estudo não foi buscar as causas da não utilização do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes. Aqui é preciso destacar que há uma lacuna legal que impede a aplicação dessa penalidade constitucional, tendo em vista que o município não editou a respectiva lei específica regulamentadora.

Resta demonstrado o que já foi afirmado neste trabalho: o ordenamento legal não garante o ordenamento social. Vê-se, ademais, que as ações e omissões do Estado são influenciadas pelas relações de poder que coexistem na sociedade. Sem dúvida a positivação da função social da propriedade deve ser considerada um avanço. Entretanto, a lei que responde à questão teórica não esgota a questão da desigualdade estrutural. O aparato legal é resultado dos conflitos existentes e dos embates sociais, mas é limitado, na medida em que não é hábil a solucionar as questões de fundo.

É preciso agir sobre a contradição evidenciada na produção social dos espaços urbanos: a lógica imediata do lucro, chancelada pelo empresariamento do Estado versus as necessidades coletivas. Diante da realidade posta, que nunca percamos a capacidade de nos indignar. E de agir.

Referências bibliográficas

ALIPRANDI, Danielly; PINHEIRO, Mariana. Os espaços livres de Campos dos Goytacazes: mapeamento e categorização. In: CONFERÊNCIA DA REDE LUSÓFONA DE MORFOLOGIA URBANA, 4, 2015, 25-26 jun, Brasília-DF. **Anais..** Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.fau.unb.br/noticias/57-pnum-2015>. Acesso em: 12 maio 2016.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O desenvolvimento urbano em questão**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 57, 1980. Disponível em: <eduem.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/download/12894/7363>. Acesso em: 13 jul 2016.

VAINER, Carlos. **Cidade de Exceção**: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Disponível em:<https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações

Renan Luiz dos Santos da Silva

RESUMO

Este artigo tem como objeto a análise de aspectos gerais sobre a gestão do patrimônio público, com foco específico nos bens imóveis da administração direta. Está estruturado em três capítulos, sendo o primeiro relativo a classificações sobre os bens públicos e o controle da gestão patrimonial. No segundo, é feita uma breve análise sobre as principais inovações trazidas pela Lei 13.465 de 2017 na gestão pública patrimonial, no tocante à regularização fundiária. Na última parte é analisada a gestão do patrimônio no âmbito municipal e estadual, com foco na autonomia de tais entes e o papel do administrador público na gestão patrimonial com vistas à regularização fundiária urbana.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão; Pública; Patrimonial; Regularização; Fundiária; Urbana.

ABSTRACT

This paper analyzes the general aspects on the public property management, with specific focus on property of the Administration. It is divided on three parts. In the first part, it was developed an analysis on the classifications of public property and aspects on public property management. In the second, it develops a brief analysis on the main innovations brought by the Law 13.465 of 2017 on the public property management focusing on urban land regularization. Finally, in the last part, it analyses the property management on municipal and state levels, focused on the autonomy of those entities and the role of the public administrator on the public management on the urban land regularization.

KEYWORDS: Public; Property; Management.; Urban; Land; Regularization.

1. Introdução

A Lei 13.465 de julho de 2017 trouxe regras mais flexíveis para a regularização fundiária de terrenos ocupados de propriedade pela União, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais. Menos exigências, maior facilidade de registro, dispensa de certidões e preferência para os atuais ocupantes são algumas dessas medidas.

Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A nova legislação, oriunda da conversão em lei da Medida Provisória 759 de 2016, de iniciativa do presidente Michel Temer, revogou o marco legal anterior sobre regularização fundiária no Brasil, a Lei 11.977 de 2009, que ficou conhecida por instituir o Programa Minha, Casa Minha Vida, além de ter sido a primeira lei sobre regularização fundiária em âmbito nacional no país. Mais do que isso, a Lei 13.465/2017 propõe uma mudança de paradigma sobre o que o conceito de regularização fundiária e sobre quais são seus elementos essenciais.

Uma das principais mudanças do novo ordenamento é a provocação ao poder público local para que adote uma postura pró-ativa no processo de regularização fundiária, simplificando e desburocratizando o processo. Além disso, a lei ampliou o alcance da regularização ao considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em zonas rurais.

A nova legislação é polêmica, desde a sua proposição por via de medida provisória, passando por algumas das inovações trazidas e por alguns dos assuntos que foram disciplinados. É certo, porém, que assim como a legislação anterior, não avançou na questão da pós-titulação, o que pode levar, ao cabo, à acentuação do processo de gentrificação.

O presente artigo se propõe a analisar as principais inovações trazidas pela nova legislação na gestão do patrimônio público nos âmbitos municipal e estadual e qual o papel que o gestor público na elaboração da demarcação urbanística e na caracterização de núcleos urbanos informais consolidados, para fins de regularização fundiária.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira serão revisitados institutos e conceitos mais teóricos do Direito Administrativo no que tange à formação do patrimônio público e classificações acerca de bens públicos. Na segunda parte serão analisadas algumas das inovações trazidas pela Lei 13465/2017 na gestão patrimonial pública e na última parte será desenvolvida uma breve análise sobre a gestão patrimonial municipal e estadual.

1. A formação do patrimônio público, classificação dos bens públicos e controle da gestão patrimonial

A Lei 13465 de 2017 inova na gestão patrimonial pública. Algumas questões doutrinárias complexas, há tempos encampadas por instituições como a Defensoria Pública, de um lado, e as procuradorias de Estado e Município, por outro, foram disciplinadas pela lei, em caráter definitivo. É o caso, por exemplo, da possibilidade de usucapião de terras públicas, da legitimação fundiária, da concessão de uso de imóvel público, assuntos que a Lei resolveu disciplinar da maneira que será mais à frente discutida, e que coloca em campos opostos eminentes juristas.

Por tal motivo, parece adequado revisar conceitos clássicos sobre as classificações dos bens e do patrimônio público, com vistas a criar um arcabouço conceitual que possibilite a análise e comparação das inovações trazidas pela Lei nos institutos mencionados.

Também parece importante uma abordagem mais teórica, pois muitas vezes os bens públicos sem uso, as terras públicas devolutas, os bens de uso comum do povo, são tidos pela população em geral como “coisa de ninguém”, ou bens “sem dono”, logo, de livre apropriação particular.

De acordo com o art. 98 do Código Civil, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Todos os outros são particulares seja qual for a pessoa a que pertencerem. Isso significa que para o direito brasileiro são classificados como bens públicos, com a incidência de normas especiais distintas do direito privado, apenas os bens integrantes do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

Se estivermos diante de uma empresa pública, ou sociedade de economia mista e suas subsidiárias, os bens integrantes serão bens privados, sujeitos ao direito privado.

1.1 Patrimônio público, bens móveis, bens imóveis

Pelo conceito clássico de Hely Lopes Meirelles, patrimônio público é o conjunto de bens, corpóreos ou incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais¹.

Por bens móveis, compreende-se bens corpóreos, que possuem existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, para a produção de outros bens ou serviços. São os que podem ser transportados de um lugar para outro, por movimento próprio ou não. Os animais, como exemplo de semoventes, são bens móveis. As máquinas, móveis de escritório, equipamentos, também são exemplos de bens móveis.

Já por bens imóveis compreende-se aqueles bens não podem ser retirados sem destruição ou dano. São aqueles bens que não podem ser transportados de um lugar para outro sem que sofram alteração de substância, como as edificações em geral. São exemplos deste tipo de bem os imóveis comerciais, edifícios, terrenos, viadutos, dentre outros. O conceito também inclui os bens imóveis em andamento, isto é, não concluídos.

1.2 Bens de uso comum do povo, bens de uso especial, bens dominicais

Por bens de uso comum do povo entende-se aqueles que se destinam ao uso da coletividade, como as praças, rodovias, jardins, parques, avenidas. É a essência do que se convencionou chamar por “espaço público”. São, portanto, todos os bens públicos de utilização ampla, geralmente gratuita, de uso não individualizado, sujeitando-se a uma utilização coletiva, anônima de todos os cidadãos, independente de qualquer prévia autorização do poder público.

Tais bens, por sua natureza de utilização coletiva, são dificilmente apropriados por indivíduos para uso particular e excludente. A própria comunidade exerce um controle sobre a finalidade do uso do bem.

Já os bens de uso especial são aqueles que se destinam à utilização por parte da Administração, tais como os prédios de repartições Federais, Estaduais e Municipais, os prédios escolares e os hospitalares da rede pública; os móveis, os equipamentos e os demais utensílios utilizados no serviço público. Os bens de uso especial, são também denominados de patrimônio administrativo.

Por sua vez, os bens dominicais ou dominiais são aqueles que, embora pertençam à administração direta, não são utilizados pelo serviço público. Destinam-se, geralmente, a produzir renda, como, por exemplo, um terreno, prédio ou qualquer equipamento de propriedade do Município alugado à terceiros.

São esses bens públicos, quando estão vazios ou vacantes, que geralmente são alvos de invasões e apropriações por particulares.

Nesse tocante, cabe uma análise um pouco mais detida sobre a possibilidade de alienação de bens públicos, dos princípios que regem o fenômeno e como compatibilizar a proteção do patrimônio público com a garantia de outros direitos constitucionais, como o direito à moradia, quando houver conflito.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999. P.495.

1.3 Alienação de bens públicos

Os bens públicos são regidos, como já mencionado, por regras distintas dos bens privados. Como exemplo de uma dessas regras, a Constituição conferiu aos bens públicos garantias contra a alienação. Isso porque, por se tratar de patrimônio de toda a coletividade, seria ideal gravar tais bens com certas características com o fim de diminuir, em determinada medida, a discricionariedade do administrador público ao dispor do bem.

Portanto, pela a inalienabilidade ou alienação condicionada, o legislador autoriza que um bem público seja alienado desde que cumpridos os requisitos que o próprio legislador irá estabelecer. Os requisitos para alienação dos bens públicos estão no Código Civil e na lei de licitações e contratos. São eles a desafetação, a necessidade de avaliação prévia do bem que será alienado, justificativa da alienação, licitação (se for bem público imóvel, a regra é a concorrência; se for bem público móvel, a regra é o leilão) e autorização legislativa para a alienação de bens públicos imóveis.

Outra especificidade no que tange aos bens públicos é a impenhorabilidade. Não cabem penhora de bem público. O intuito aqui é respeitar a impessoalidade.

Talvez a mais importante das características específicas dos bens públicos no tocante à gestão do patrimônio estatal seja a imprescritibilidade. Tanto a Constituição Federal², quanto o Código Civil³, como a jurisprudência⁴ preveem que não cabe a prescrição aquisitiva de bem público, ou seja, não seria possível a usucapião de bem público.

Na doutrina, porém, há divergência. Uma corrente minoritária, defendida, por exemplo, por Rafael Oliveira⁵, vai admitir usucapião de alguns bens públicos. Para o autor, seria possível usucapião dos bens dominicais. Isso porque seriam bens que não possuiriam utilidade para o poder público, estando, na prática, abandonados.

Nesse sentido, argumenta-se que a Constituição determina que a propriedade deve que cumprir a função social e somente ela será protegida pelo ordenamento jurídico. Assim, ao poder público não é dado ter bens sem serventia. A propriedade pública só seria justificada na medida em que esses bens são necessários à satisfação do interesse público. Se o poder público, proprietário de um bem, não cumprir sua função social, tal bem não seria protegido.

Do contrário, seria igualar o poder público a um especulador imobiliário. A Constituição só protege a propriedade que cumpre sua função social.

Numa situação fática de uma ocupação por particular de um imóvel público, outro argumento trazido pela doutrina que defende a possibilidade de prescrição aquisitiva de patrimônio público é a ponderação dos interesses e princípios envolvidos. Nessas situações estão em campos

2 Art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único, ambos da CRFB/1988: Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

3 Art. 102, CC: Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

4 Sumula 340 do Supremo Tribunal Federal: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Administração pública, concessões e terceiro setor . 3. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 113.

opostos a dignidade da pessoa humana e o direito de propriedade, o direito fundamental à moradia e o interesse econômico do Estado, que é interesse público secundário (o interesse de alienar o bem dominical). Nessa ponderação deve prevalecer o interesse do particular.

Ainda nesse sentido, Pedro Pontes de Azêvedo defende a possibilidade da usucapião do direito real de superfície de propriedades públicas⁶. O autor busca construir um novo modelo legal através do qual seja juridicamente possível usucapir a propriedade superficiária de bens públicos, compatibilizando as normas constitucionais que preveem a função social da propriedade com direito fundamental à moradia e a imprescritibilidade dos bens públicos.

Trata-se de uma interpretação do texto constitucional que permite a usucapião do direito real de superfície de bens dominiais ou mesmo de bens de uso especial desafetados, ou seja, aqueles de mera titularidade pública, mas não atrelado às funções essenciais da administração.

Com a usucapião superficiária, não haveria a perda da titularidade do solo pelo ente estatal. O argumento principal da tese é que o ordenamento pátrio já reconhece a posse de bens públicos, como é o caso de legitimação de posse e de concessão de uso especial para fins de moradia. Além disso, reforça que também a propriedade estatal deve cumprir sua função social.

Algumas vantagens da usucapião superficiária são o fato de não depender de uma atuação positiva do Estado, a manutenção da propriedade na esfera dominial pública, a segurança jurídica aos possuidores, além da transformação de capital morto em ativos econômicos através do tráfego jurídico, por se tratar de um direito real.

1.4 Inventário de bens patrimoniais públicos

Como deve o administrador público controlar e gerir os bens patrimoniais? Uma das consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão do patrimônio público foi a necessidade de que os entes federativos tenham maior controle de seus ativos patrimoniais.

Inventariar os bens patrimoniais da administração significa catalogar todos os bens tangíveis que integram o patrimônio do ente, aqueles que efetivamente são utilizados pela Administração das suas atividades-fim e meio.

O inventário é fundamental para a Administração Pública, pois compreende a verificação da existência do estoque de bens tangíveis. Através da Portaria 406 de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional, é obrigatório, sendo aconselhada sua realização sempre que ocorrerem mudanças dos responsáveis pela gestão municipal.

No município do Rio de Janeiro a Resolução 841 da Controladoria Geral do Município instituiu que a Administração Direta e Indireta deve manter controle efetivo sobre a utilização e movimentação dos bens patrimoniais permanentes próprios e de terceiros, para fins de contabilização, apropriação de custos e prestação de contas de gestão.

⁶ AZEVEDO, Pedro Pontes de. Usucapião da propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e a moradia em áreas de exclusão social. Curitiba: Juruá, 2016. p. 149.

A importância desse processo é sem tamanho. A lei 13.465/2017 regulamentou o artigo 1.276 do Código Civil, estabelecendo que o município poderá arrecadar e transferir para seu patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o bem imóvel, não adimplir os ônus fiscais que sobre eles recaiam, após cinco anos.

Tal instrumento possibilitará aos municípios darem destinação aos prédios e terrenos abandonados e efetivar políticas públicas de moradia. Para tanto, porém, é necessário que o ente tenha um controle qualitativo e quantitativo dos imóveis que dispõe, através de mecanismos como a inventariança.

Tal medida, além de permitir um controle mais preciso do ente estatal quanto aos seus bens, possibilita que o administrador disponha de informações que podem embasar a elaboração de melhores políticas públicas para uso do patrimônio.

2. Inovações trazidas pela lei 13.465 de 2017 na gestão patrimonial com vistas a regularização fundiária

A Lei 13.465 de 2017 trouxe inovações importantes na gestão pública patrimonial. Uma delas é a possibilidade de a União transferir para estados e municípios áreas de sua propriedade que estejam irregularmente ocupadas para que os entes que enfrentam o problema realizem o processo de regularização.

A nova lei também inova na gestão do patrimônio ao instituir o Programa Nacional de Regularização Fundiária, tornar possível a alienação de imóveis públicos para regularização fundiária urbana e criar o instituto da legitimação fundiária, que talvez seja a maior inovação trazida.

A nova legislação, como já dito, provoca o administrador público a agir, a tomar uma posição de protagonista no processo de regularização fundiária. A questão importante colocada ao administrador é qual desses novos instrumentos trazidos deve ser aplicado na regularização fundiária.

Isso porque há uma maior discricionariedade por parte do gestor público nesse momento, que poderá eleger o meio que achar mais conveniente para efetivar a política pública.

O administrador poderá, por exemplo, basear a política municipal ou estadual na doação de imóveis públicos para fins de regularização. Nesse caso, para que o beneficiário da política seja contemplado, terá que arcar com a incidência do imposto incidente sobre transmissão causa mortis e doação, o ITD, o que significa um custo incidente maior, com potencial negativo sobre as populações de baixa renda, que são o foco da REURB de interesse social.

Por outro lado, o gestor público também poderá optar pela legitimação fundiária, essa sim, forma de aquisição originária da propriedade e isenta de imposto, não incidindo esse sobre custo sobre o beneficiário.

A lei confere, portanto, novas alternativas e abordagens para a administração pública para avançar nas políticas de regularização fundiária urbana.

2.1 Programa nacional de regularização fundiária

Com a sanção da MP 759/2016 e a sua conversão em lei, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Regularização Fundiária. O programa aposta numa articulação interfederativa e na atuação em larga escala, criando uma base de políticas de habitação e infraestrutura no país.

Entre as propostas do Programa estão o desenvolvimento de novas ferramentas para auxílio aos municípios, através de apoio técnico, jurídico e administrativo, visando a capacitação dos atores responsáveis pelo processo de regularização.

O Programa aposta numa regularização urbana para além da mera titulação, visando melhorias habitacionais nas unidades tituladas, melhorias de mobilidade urbana e de implantação de infraestrutura nesses núcleos urbanos regularizados.

2.2 Alienação de imóveis públicos para REURB

No conceito trazido pela Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

Cabe aqui o registro de que a nova lei não prevê uma regularização fundiária plena ou sustentável, pois mantém como foco principal a titulação, não avançando nas políticas para a fase posterior a entrega do título, visando que as pessoas possam permanecer em suas comunidades de origem, não como necessidade, mas por opção⁷.

A lei assentou dois tipos de regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), destinada às populações de baixa renda, em critérios determinados pelos municípios, e a de interesse específico (REURB-E), destinada a regularização de ocupações por pessoas com maior renda.

Uma inovação de potencial impacto é a previsão expressa⁸ da dispensa de desafetação, de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação para alienação de unidades imobiliárias provenientes da REURB executada sobre área pública, requisitos antes essenciais que atuavam negativamente em relação ao tempo para realização e ônus político para aprovação dos tramites necessários.

O novo ordenamento possibilitou, dessa forma, que a alienação da unidade imobiliária pela administração pública se dê diretamente aos detentores, não sendo mais exigidos os procedimentos da Lei 8.666/93.

Para REURB de interesse social, a aquisição de direitos reais pelo particular poderá ser gratuita, cabendo o ente titular do domínio (União, Estado ou Município) eleger o critério. No caso da REURB de interesse específico, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento

7 CORREIA, Aricia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. N°02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

8 Art. 71 da Lei 13.465/2017: Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

do valor de mercado do imóvel, de acordo com os critérios estabelecidos pelo ente titular do domínio.

A lei também estabeleceu que a pessoa física que não possua renda mensal superior a cinco salários mínimos e que não seja proprietária de outro imóvel que, por qualquer título, utilize regularmente imóvel da União para fins de moradia, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis, a transferência gratuita da propriedade do imóvel.

A nova lei desburocratizou, assim, de maneira inovadora, o procedimento de transferência da titularidade de um bem público ao particular, com vistas à efetivação do direito à moradia.

2.3 Legitimação fundiária

A legitimação fundiária de bem público apresenta potencial para ser o principal instrumento de regularização fundiária da nova legislação.

A critério do ente público torna-se possível a aquisição do direito de propriedade para aqueles que possuam, com fins de moradia, área pública ou privada, integrante do núcleo urbano informal, existentes até a data da publicação da MP 759, 22 de dezembro de 2016.

O mecanismo visa a regularização de imóveis públicos e privados. É um modo de aquisição originário, incidindo apenas em núcleos urbanos informais consolidados. É capaz de regularizar de maneira rápida tanto imóveis públicos quanto privados.

É um instrumento de transmissão originária de propriedade. Dessa forma, a aquisição da propriedade é livre e desembaraçada de qualquer ônus, direitos e gravames, além de não ocorrer a incidência de tributos de transferência de imóveis, como ITBI, ITD ou ITCMD.

Aqui cabem algumas questões sobre o instituto trazidas nas discussões da Comissão Mista do Congresso Nacional que analisou a conversão da medida provisória em lei.

Alguns deputados e senadores propuseram a supressão do instituto da legitimação fundiária, por entenderem que a autorização da aplicação do instituto, sem critério de renda, tempo de posse, única propriedade e utilização geraria insegurança jurídica e atentaria contra a probidade administrativa e boa gestão do patrimônio público.

Sinalizavam ainda que a legitimação fundiária seria um verdadeiro “usucapião” que incide indistintamente sobre terras públicas e privadas, mas não exige um tempo mínimo de posse e cujo reconhecimento é feito pelo prefeito, em lugar do Poder Judiciário. Isso tornaria o instituto suscetível de manipulação em benefício de interesses escusos⁹.

A legitimação fundiária representa, realmente, uma anistia àqueles que ocupam irregularmente propriedade e ali constituem sua moradia. Porém, a questão de conferir a propriedade para os ocupantes de núcleos informais consolidados pode ser interpretada como uma chancela do poder público às existências dessas informalidades. Apesar da lei estabelecer um limite temporal, o mecanismo

⁹ Parecer da Comissão Mista da MPV n. 759 de 2016, disponível em <legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5241252>, acesso em 03/12/2016.

pode estimular a criação de novos núcleos, ficando o poder público sempre um passo atrás no processo de ordenamento do solo.

Em outras palavras, planejamento urbano fica mitigado pela dinâmica urbana que se impõe à força e sem qualquer planejamento.

Ademais, a transferência da propriedade de imóveis públicos pode efetivamente caracterizar uma verdadeira usucapião de terras públicas, hipótese, como já levantado, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio e bastante controvertido pela doutrina.

Não obstante, o instrumento representa um grande avanço em termos de legitimação de direitos de populações carentes que ocupam há anos assentamentos irregulares que poderão ter garantido de forma mais facilitada o direito à propriedade dos imóveis que, de fato, possuem.

O município do Rio de Janeiro tem, desde 2017, realizado esforços no sentido de obter a titularidade das áreas federais nas quais há processo de regularização fundiária para empregar o instrumento da legitimação fundiária.

3. Gestão patrimonial no âmbito estadual e municipal

O Poder Público em geral, ou seja, todos os entes federados, têm competência para iniciar e conduzir o processo de regularização fundiária, definindo se será um processo de regularização de interesse social ou específico, quais os elementos essenciais do processo, e estabelecendo como se dará a participação popular nesse processo.

Os entes federativos possuem também autonomia de gestão de seus bens. A nova legislação, com caráter de norma geral, conferiu aos estados e municípios autonomia para disciplinar a lei nas suas esferas e competências, estabelecendo os critérios através dos quais o poder público local vai disciplinar o que é núcleo urbano para fins de regularização fundiária.

3.1 Autonomia estadual e municipal em matéria de regularização fundiária

A nova lei, em caráter de regra geral, conferiu aos municípios a competência para realizar a demarcação urbanística e definir os critérios e circunstâncias que vão ensejar a caracterização de um núcleo urbano informal.

A demarcação urbanística é o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária.

Núcleo urbano informal é uma alteração do conceito de assentamento irregular, que estava presente no ordenamento anterior. A nova conceituação inclui núcleos clandestinos, irregulares, ou aqueles nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Os núcleos urbanos informais consolidados são aqueles de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos.

Um dos principais objetivos da nova lei é agilizar o processo de regularização. Um dos fatores que pode ser apontado como positivo trazido pela lei é o aumento

do rol de legitimados com iniciativa para o processo de regularização, além da União, dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A nova lei estabeleceu diferenças entre os processos para regularização de área pública e de área privada. Regularização de área pública vai depender de atuação do poder público. A lei, em alternativa a possibilidade de usucapião de área pública dominical, ampliou a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) para áreas ocupadas até dezembro de 2016.

A CUEM, que possui requisitos parecidos com os da usucapião, é um título de concessão, não de propriedade. Estabelecida pela Medida Provisória 2220 de 2001, o intuito era criar um instrumento jurídico substitutivo da usucapião de bem público, que, como visto, é vedado pela Constituição.

A jurisprudência entende que a mera previsão genérica confere direito subjetivo ao sujeito que preenche os requisitos legais. O instituto só se aplica para bens dominicais.

A principal diferença entre a concessão e a usucapião ou a legitimação fundiária é que a CUEM não importa na transferência do direito da propriedade para quem tem a posse mansa e pacífica de bem público e preencha os requisitos legais. O entendimento doutrinário acerca da CUEM é que se trata de um ato administrativo vinculado, e não um contrato.

Ainda no que tange às competências municipais no bojo da Lei 13.465, está a competência para classificar as modalidades de REURB em de interesse social e específico, analisar e aprovar projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro, buscar determinar a titularidade do domínio dos imóveis e notificar os proprietários de onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Os municípios também poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, e em convênios com o Tribunal de Justiça, com competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual.

Já os Estados são os entes competentes para criar e regulamentar os fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da REURB de interesse social. Esse fundo é o que viabilizará a gratuidade aos beneficiários da regularização fundiária de interesse social.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, foi instituída a Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria de Habitação, para, em parceria com o Ministério das Cidades, estabelecer meios de legalizar propriedades com maior agilidade. Através de iniciativas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visa desburocratizar a regularização de assentamentos e providenciar a titulação de seus ocupantes.

Em março de 2018, valendo-se das facilidades para a regularização fundiária urbana de interesse social trazidas pela Lei 13.465 de 2017, a prefeitura do Rio de Janeiro entregou mais de dois mil títulos para famílias da comunidade Parque Royal, na Ilha do Governador¹⁰.

10 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura entrega títulos de propriedade a mais de duas mil famílias do Parque Royal. < <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7767970> >. Acesso em 03/06/2018.

Arícia Fernandes Correia, em estudo sobre as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017¹¹ nas comunidades Fernão Cardin e SOEICON, na Zona Norte e na Rocinha, na Zona Sul, apontou que o aumento da autonomia municipal, aliada a multiplicidade de instrumentos para a regularização fundiária, permite que o gestor escolha aquele que melhor atenda ao perfil da comunidade e da realidade/titularidade da área cuja regularização fundiária se pretende prover.

3.2 O papel do administrador público na gestão patrimonial

Considerando que, como visto, as inovações trazidas pela lei conferiram maior autonomia ao gestor público no processo de regularização fundiária, a questão que se coloca é qual o papel do administrador na gestão do patrimônio público que o ente já possui ou que arrecadará através dos novos mecanismos trazidos pela lei.

Isso porque, na nossa interpretação, a Lei 13.465/2017 conferiu ao gestor mecanismos que implicam ao poder público não somente a mera regulação do uso da terra, e sim a elaboração e o desenvolvimento de políticas que efetivamente garantam o direito à moradia.

José dos Santos Carvalho Filho afirma que a regularização fundiária, no cenário da política urbana, configura-se como direito fundamental pela inafastável conexão existente entre ele e os princípios fundamentais da propriedade e de sua função social, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes da cidade e do direito à moradia¹².

Assim, são os direitos fundamentais envolvidos no processo de regularização fundiária que devem balizar as escolhas dos gestores públicos. Devem ser priorizadas as políticas que garantam prioritariamente o direito à moradia, em preferência, inclusive, às políticas de mera titulação.

Nesse sentido, o foco do poder público deve ser a REURB-S, pois esta é a destinada à concretização do direito à moradia às populações mais carentes, vulneráveis em todos os outros aspectos de sua dignidade.

A REURB-S é um mecanismo de efetivação do princípio da Justiça Social. Este princípio decorre de um dos objetivos de política urbana mencionados na Constituição: o da garantia de bem-estar aos habitantes da cidade. A política urbana não pode estar a serviço das elites e dos grupos sociais mais abastados¹³. São os direitos fundamentais que devem balizar a escolha dos gestores.

Conforme ensina Arícia Fernandes Correia, a regularização fundiária deve ser o processo pelo qual

se integra a moradia à cidade através de infraestrutura urbana e direitos urbanísticos básicos, de forma que se tenha por segura a

11 CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio De Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Revista Geo UERJ. n° 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017. p. 217.

12 CARVALHO FILHO, José S. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. Revista de direito administrativo. Vol. 247. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p.154.

13 Op. Cit. p. 142.

posse ou “titulado” o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade “de puertas para adentro” (um teto, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade), mas também “de puertas para afuera”: a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve estar integrada¹⁴.

3.3 PL 3769 DE 2012 – Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos

Uma possível forma de melhorar a gestão dos bens públicos é a trazida pelo projeto de lei 3769/2012, de autoria do deputado federal pelo Estado da Bahia, Paulo Magalhães.

O projeto de lei busca a instituição do Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos, que visa a regularização de imóveis urbanos que não dispõem de registro público.

Nesse intuito, a lei cria o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de Propriedade do Município, que seria um cadastro nacional, de competência municipal, a ser atualizado anualmente, tendo como finalidade enumerar todos bens imóveis do município que possuem registro, bem como regularizar aqueles que não os tem.

Do ponto de vista de gestão do patrimônio público com vistas a efetivação de políticas públicas de moradia e habitação, o cadastro nacional parece uma excelente iniciativa. Atua no mesmo sentido da inventariança dos bens da administração local. Além disso, se considerarmos que municípios grandes possuem problemas em relação à gestão de seu próprio patrimônio, tal fato certamente se reproduz em municípios menores.

Um cadastro público, acessível, atualizado e nacional possibilitaria que os gestores exercessem um controle mais eficiente sobre os recursos públicos que dispõem, inclusive em atuação cooperativa em áreas urbanas conurbadas que envolvam patrimônio de entes federados distintos. Um mapeamento da situação fundiária dos municípios contribuiria para melhor controle de recursos, investimento mais eficiente, e melhor política de ordenação urbana.

4. Conclusão

Ao final deste breve trabalho, o que se espera é ter atingido o objetivo de sistematizar algumas das principais inovações trazidas pelo novo marco legal sobre regularização fundiária no país, no que tange à gestão do patrimônio público e nas novas competências atribuída aos entes federados, principalmente municipal e estadual.

A Lei 13.465 de 2017 trouxe ao ordenamento jurídico novos mecanismos legais para fins de regularização fundiária urbana que impactam diretamente a gestão dos bens públicos.

Ao prever a possibilidade de alienação de imóveis públicos para REURB dispensados os requisitos da lei de licitações, que o município arrecade para seu

14 CORREIA, Arícia Fernandes. Constitucionalização do Direito à Cidade: Direito Fundamental à Moradia Adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. Direito Imobiliário, escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 659.

patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados, e a atribuição do título de propriedade de imóveis públicos a particulares através da legitimação fundiária, a nova lei provoca que os administradores passem a exercer um controle ainda maior sobre situação patrimonial, através de mecanismos de inventariança de bens públicos. Nesse sentido, parece fundamental que os municípios e os demais entes federados tenham um cadastro atualizado de seus bens imóveis.

Por fim, concluiu-se que a nova legislação provoca que a Administração atue de forma pró-ativa no processo de regularização fundiária urbana. Dessa forma, são os direitos fundamentais envolvidos no processo de regularização fundiária que devem orientar a Administração Pública no processo de gestão de patrimônio. Devem ser priorizadas as políticas que garantam efetivamente o direito à moradia, com foco principal na regularização fundiária urbana de interesse social.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Usucapião da propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e a moradia em áreas de exclusão social**. Curitiba: Juruá, 2016.

BRUNO, Mário Cristóvão. Coords. Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta, Gleisi Heisler Neves. **Compreendendo a Gestão Patrimonial à Luz da LRF**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José S. **Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana**. Revista de Direito administrativo, Vol. 247. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. Nº02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Constitucionalização do Direito à Cidade: Direito Fundamental à Moradia Adequada, regularização fundiária e legitimação de posse**. Direito Imobiliário, escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017**. Revista Geo UERJ. nº 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Orgs.). **Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

Coordenação de Estudos e Manuais – **Superintendência de Normas Técnicas. Manual do Tratamento Inicial dos Bens Patrimoniais Móveis**. Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. 2014

DEPOIMENTO

Programa Habitacional, Infraestrutura e Desordem Urbanística

Álvaro Pessoa¹

1. Agradeço a gentileza do convite para repensar ideias sobre o assunto urbanismo, habitação, autoconstrução e infraestrutura urbanística das cidades brasileiras nos últimos 140 anos. Afinal tive a oportunidade, em 1970, aos 30 anos, de estudar os temas, quando partilhei ensinamentos com tantos, aprendi e ensinei e, afinal, advoguei para entidades públicas atuando em habitação e infraestrutura por muitos anos.
2. Um sábio conselho para velhos é que falem pouco, pois repetem a mesma história muitas vezes. Vou procurar contar uma história de maneira despretensiosa, sem requintes e rebuscados.
3. Esclareço ainda que a maioria das inovações urbanísticas que se aplicaram ao Brasil, pelo menos até 1960 e das quais adiante se dão notícia, ocorreram nesta “muy leal e heroica cidade do Rio de Janeiro”. Desde a criação do Município neutro, no Império, em 1835, em território do atual Município do Rio de Janeiro ocorreu quase tudo. Ele já foi município neutro, depois Distrito Federal (a partir da República Federativa) e, após, Estado da Guanabara, até a transferência da capital para Brasília em 1960.
4. A partir de 1975, com a fusão dos dois estados, volta a ser Município do Estado do Rio de Janeiro. No território acima descrito vivia e pulsava uma economia pujante, com cintilações de muitas inteligências privilegiadas, fortíssima influência do urbanismo francês, educação de primeira, economia cafeeira do Vale do Paraíba que assegurava muita riqueza. Para completar o colar de vantagens, esse espaço geográfico tinha como locatário o melhor inquilino do mundo: a União Federal, com Senado Federal e a Câmara, além do Supremo Tribunal Federal, todas as organizações militares, fortíssima indústria naval e um parque industrial de tecidos dos quais se veem as marcas até hoje².
5. Operários moravam no local de trabalho e tinham o aluguel deduzido do salário, mas não gastavam com transporte, morando no trabalho com dignidade. As favelas ainda não eram expressivas, sendo muito mais

1 O jurista Álvaro Pessoa nasceu em 1940, graduou-se pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil (UFRJ, 1963) e cursou mestrado em Direito na Yale Law School, concluído em 1970. Atuou profissionalmente como professor da PUC-RJ e da UFRJ, Advogado concursado do BNH (Banco Nacional de Habitação) e agente público junto à FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), porém sua atuação mais importante foi como chefe da Consultoria Jurídica do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), responsável pelo assessoramento a inúmeras prefeituras, no desenvolvimento de experiências pioneiras de aplicação de instrumentos jurídicos de controle e socialização da propriedade do solo urbano. É autor das obras “*Direito do Urbanismo: uma Visão Sócio-Jurídica*” e “*O Uso do Solo em Conflito*”, ambas do início dos anos 1980, e consideradas pioneiras na literatura especializada em Direito Urbanístico no Brasil.

2 As grandes fábricas de tecido tinham suas vilas operárias, como ainda se pode ver, subindo a rua Lopes Quintas, a fábrica Bangu no subúrbio do mesmo nome, a fábrica de tecidos da Rua Maxwell em Vila Isabel.

comum a vida em cortiços no bairro de Botafogo, entre os quais o “cabeça de porco”³.

6. O direito positivo era moderno e os magistrados sábios, a ponto de se poder usar, em 1920, para alargar a Avenida Rio Branco, a **DESAPROPRIAÇÃO POR ZONA**, instrumento moderníssimo que o Barão de Haussman tinha utilizado em Paris, para estabelecer o conjunto de boulevares que partem todos do Arco do Triunfo. Tivemos também a **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**, depois consagrada por legislação federal, Decreto Lei 195 de 1967, que cria um imposto ou taxa (contribuição incidindo sobre a mais valia imobiliária).
7. Getúlio Vargas era um gerente de alto nível. Não tinha o menor receio de cercar-se de um Ministério altamente competente e, dessa época, se projeta, a partir do Rio de Janeiro, moderna legislação de proteção ao Patrimônio Histórico (Decreto Lei 25 de 1937), a Lei de Desapropriação (Lei 3365 de 1941), loteamentos urbanos (Dec. lei 58, de 1937), legislação de proteção ao Fundo de Comércio (Decreto 24.150 de 1934), leis que tratam dos Imóveis do Patrimônio da União (Decreto Lei nº 9760 de 1946). Planos de ocupação urbana da cidade como o Plano Agache, depois abandonado⁴.
8. A partir de 1950 e, sobretudo a partir de 1960 (mudança da capital) a cidade perdeu seu dinamismo, e, mais grave ainda, perdeu seu sistema educacional implantado por Anísio Teixeira, cujo epicentro era o Instituto de Educação, onde se treinavam professoras altamente categorizadas que recebiam salário desde o primeiro dia de aula como alunos. Foi a matriz dos CIEPS que Darcy Ribeiro criaria depois.
9. Gostaria de começar com uma declaração de princípios não ideológica, feita por um estadista pernambucano que se chamou Agamenon Magalhães (notabilizou-se por várias razões, mas foi pioneiro em criar o **SERVIÇO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO MOCAMBO** na década de 30). Agamenon formulou um princípio de genial prudência em relação à justa distribuição da produção e do consumo: “**todos os negócios em que o LUCRO e o PREJUÍZO sejam certos, DEVEM PERTENCER À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**”. Pode haver até concessão ou delegação, mas originalmente são públicos.
10. Se essas ideias puderem ser uteis às futuras gerações já estarei plenamente recompensado. Só exteriorizo as lembranças por uma razão prosaica (80 anos depois, sobra pouca gente viva para contar como aconteceu) e outra mais elevada: admiração pelos batalhadores da luta pelo teto, tanto dos menos (como dos mais) necessitados, pelo Brasil a fora. Trabalham ensinando, planejando, construindo, tentando melhorar a vida e lutando contra os maiores inimigos dos países subdesenvolvidos: a mesquinha, a mediocridade, a fofoca, a igreja, a panelinha, a inveja, o nepotismo, a falta de estudos. Esses maus hábitos da alma que constituem a coluna vertebral do **SUBDESENVOLVIMENTO**.
11. Quem desejar ler um estudo mais profundo, desses temas, deve procurar o livro “**Sistema Financeiro da Habitação**”, de José Maria Aragão⁵. Cada um dos projetos do BNH teve sua raiz no passado, como devem ser as coisas com pé e cabeça. Exemplo perfeito de projeto sem pé nem cabeça, é o tal do **DIREITO DA LAGE**, que um ministro mais precipitado que inovador teve a coragem de endossar e

3 Retrato no livro **O CORTIÇO**, de Aloísio de Azevedo.

4 Todos os Planos Urbanísticos do Rio de Janeiro podem ser estudados no livro da Prof.^a Verena Andreatta, publicado em 2006, com título “**Cidades Quadradas, Paraísos Circulares**.”

5 **Sistema Financeiro da Habitação** – Ed. Juruá, 1999 – José Maria Aragão.

defender. O SFH incorporou ideias centenárias do urbanismo e da habitação no Brasil pelos últimos cem anos, daí ter vivido 30 anos. Nenhum organismo brasileiro de financiamento habitacional sobreviveu até nossos dias! Foram todos extintos!

12. A grande inovação trazida pelos tempos mais recentes com o BNH, ocorreu no subsolo das cidades: a infraestrutura urbana. Aquele segmento da economia que atua poderosamente sobre o preço da habitação e cujo custo (E QUEM O PAGA) OS PODEROSOS JAMAIS QUEREM DEFINIR a quem cabe. A Espanha resolveu o problema na Constituição ditando: **“pertencem à comunidade as mais valias decorrentes do investimento público em infraestrutura”**. Ao tentar embutir ideia semelhante na Comissão de Notáveis da Constituinte de 1988, esse modesto escriba ouviu de um “notável” (tributarista famoso) que **“mais valia é coisa de comunista”**. Não deve ser tão comunista assim, pois é como se chama o LUCRO IMOBILIÁRIO lusitano, mas a ignorância sempre foi grande e o preconceito pior.
13. Quase tudo começa no Rio de Janeiro, quando o Imperador D. Pedro II, verificou, em meados de 1880, que os morros da cidade começavam a ser desordenadamente ocupados pela população carente e mandou tomar providências a respeito. O maior receio dos habitantes do asfalto, em épocas de ausência de antibióticos e remédios poderosos, era a falta de higiene entre os favelados. Após informar-se sobre o assunto, o Visconde de Paranaguá desenvolveu o que seria, ainda hoje, considerado um modelo econômico realista para equacionar o problema. Pelo Decreto-legislativo nº 3.151, de nove de dezembro de 1882, o Imperador concedeu ao empresário Américo Castro licença para **implantar infraestrutura urbana e construir habitações para aluguel com preço tabelado**. Inúmeras concessões desta ordem foram efetivadas no Império e nos primórdios da República.
14. Recebendo poderes para desapropriar, urbanizar e construir, bem como isenções de impostos diversos por vinte anos, os empresários constituíram companhias e iniciavam a atividade econômica sabendo que o produto final (habitação) seria **alugado** (a preço tabelado) e não **vendido**. A dimensão do imóvel era definida pelo número de habitantes (como hoje na Suíça) e não pelo número de quartos e acomodações.
15. Para os usuários de tais habitações não havia o “sonho da casa própria”, mas também não havia o “pesadelo da prestação”. A bandeira da **casa própria** popular só vai surgir décadas após. Aparece como ideário de partidos políticos já no ocaso da República Velha, habilmente empunhado por Getúlio Vargas. O Diário da Noite de 24.12.1933 estampava em manchete: **“Será uma realidade breve, a casa própria do trabalhador nacional”**.
16. Este embrião de política habitacional desenvolvido no Império, teve sucesso para o nível de dificuldade de problema de então e as condições econômicas da época, por duas razões: em primeiro lugar previu solução **urbanística** e habitacional concomitantes, mas **tudo à custa dos cofres empresariais**. Hoje, ao contrário, com a estatização reinante, os cofres públicos assumem os custos da infraestrutura urbana, e uma privilegiada minoria do público em geral (bem como o empresariado) **faz a colheita das edificações** e dos apartamentos, sem pagar qualquer tributo direto pelo benefício recebido sob a forma de infraestrutura e equipamento urbano.
17. “Plantar” e “colher” apartamentos num edifício é igualzinho à plantação e colheita de milho, soja ou cana. A operação capitalista é a mesma, **com a enorme diferença de que os insumos (na terra urbana) são pagos**

pela comunidade. Aliás, o terreno em construção chama-se, muito apropriadamente, **CANTEIRO DE OBRAS.** Desse canteiro adubado com **dinheiro público, sai a safra ou a colheita de apartamentos.** A solução dos tempos do Império também era adequada, pela compatibilidade entre o preço do aluguel e o valor real do salário. Finalmente, o empresário ainda não era (como hoje) uma ilha cercada de governo por todos os lados, nas exatas palavras de Hélio Beltrão.

18. O modelo habitacional acima descrito, ainda que não consagrado como política oficial de governo, sobreviveu à proclamação da República e chegou até o mandato do Mal. Hermes da Fonseca. Só então a partir da década de 1910, quando se promoveu a implantação do bairro Marechal Hermes no Rio de Janeiro, a administração pública passou a financiar (e não mais a compensar com isenções plurianuais de tributos) construções de casas populares. Foi nosso maior equívoco! Dessa época data também a criação da Caixa Econômica Federal, com o expressivo nome de Casa do Monte do Socorro, que começou emprestando aos mais pobres mediante penhor de jóias.
19. A partir de 1930, sobretudo em decorrência da profunda transformação que o Governo Vargas iria imprimir à economia, ocorre uma nova alternativa de financiamento. Paralelamente aos recursos alocados pela Caixa Econômica Federal, as Carteiras de Habitação dos Institutos de Previdência⁶ passam também a servir de fonte de financiamento ao empresariado, para construção de casas populares, ou à classe média para aquisição de casa própria.
20. Por outro lado, na mesma época, sobretudo no Rio de Janeiro, por intermédio da Light & Power, que monopolizava a implantação de infraestrutura, como concessionária de **luz, água, gás e transporte** na cidade, foram lançados os loteamentos de Botafogo, Copacabana, Jardim Botânico, Ipanema e Leblon, fornecendo lotes equipados e acessíveis ao mercado.
21. Contribui ainda para a oferta de habitação, uma tendência nacional do imigrante português: destinar seu capital para a construção de casas de vila, depois alugadas aos menos favorecidos. Tal tendência foi cortada pela raiz, quando a demagogia CONGELA o preço dos alugueres⁷ e torna o investimento desinteressante.
22. Também em São Paulo, a partir de 1920, a Cia. City of São Paulo Improvements and Freehold Land, passa a oferecer ao mercado lotes de terrenos urbanisticamente equipados com água, luz, gás, transporte e telefone. **Os custos da infraestrutura urbana de tais áreas loteadas eram suportados pela própria iniciativa privada,** não havendo sangria dos cofres públicos. O modelo de construção da casa própria articulado com o desenvolvimento urbano, ainda aí, era viável e, em São Paulo, seguiu o modelo urbanístico inglês⁸.
23. A reconstitucionalização do País em 1946 abre efetivamente novos horizontes ao seu destino, mas paulatinamente começam a crescer dois males (que haviam germinado nas décadas anteriores), fatais para os futuros programas habitacionais brasileiros.

6 Antes da unificação da Previdência, cada categoria tinha seu Instituto de Previdência, alguns deles modelares, como o IAPI, o IAPB, o IAPC e o IAPETEC. Em 1966 foram todos unificados.

7 A lei 1300 de 1950 fica em vigor de 1950 até 1965, quando foi expressamente revogada, mas aí já era tarde.

8 São os lindos projetos denominados “jardins” da cidade: Butantã, Vila Inah etc...

24. O primeiro mal consistiu em acreditar-se que um programa habitacional financiado com recursos públicos poderia esgotar-se em si próprio, sem a devida alteração de natureza fundiária. A falta de política fundiária, conjugada com recursos incentivados e alocados ao programa habitacional, contribuiu sempre (e mais do que nenhum outro fator) para os altos níveis de custo das unidades habitacionais por ele produzidas. Sem falar na ausência de preocupação com a infraestrutura urbana
25. O colapso das Carteiras Habitacionais dos Institutos de Previdência e da Fundação da Casa Popular deveu-se, sobretudo à inflação elevada conjugada com a falta de correção monetária das prestações, mas o sistema fracassaria de qualquer forma (mesmo se o preço fosse corrigido monetariamente), como o futuro se encarregou de demonstrar.
26. O segundo mal que bateu rijo nos programas habitacionais brasileiros dos últimos trinta anos foi, paradoxalmente, o excesso de estatização. Aquilo que inicialmente era apenas um espinho fincado no calcanhar, veio a degenerar em abcesso que gangrenou todo o organismo. Explico melhor. Com o modelo imperial de 1880, e todos os outros acima descritos, o segmento empresarial arcava com as responsabilidades de implantar infraestrutura urbana e construir para alugar a preço tabelado, mas se beneficiava das isenções plurianuais de diversas taxas e impostos. Tal técnica é, ainda hoje, muito utilizada no programa habitacional espanhol e no italiano. Desse modo, a intervenção estatal no processo produtivo é quase nula.
27. A partir da República, a administração também não praticou intervenção excessiva, na medida em que concedia às empresas concessionárias privadas multinacionais, os serviços públicos essenciais à urbanização. A Light, a Society Anonime du Gás e as concessionárias de transportes públicos, fizeram seu trabalho. Estas é que promoviam o crescimento das cidades, pela circunstância de serem, elas próprias, indutoras do processo de desenvolvimento urbano, ao promoverem melhoramentos. O modelo, como vimos, também aí continuava economicamente justo.
28. Ocorre que, a partir dos anos cinquenta, com a Fundação da Casa Popular, passa a ser promovido o modelo virtualmente suicida. A administração pública inicia um processo de inchamento burocrático, começa a desempenhar atividades até então tipicamente da iniciativa privada (nos três níveis de Governo) e empreita patrocinar os custos de implantação da infraestrutura e equipamento. **Continua, porém, sem definição, a política fundiária.** Também não se tributam **diretamente** os benefícios oferecidos aos particulares (sob a forma de água, telefone, luz, esgoto, transporte e arruamento), de forma a assegurar o acesso de todos às vantagens da urbanização.
29. É a mais perversa e injusta forma possível de distribuir a renda pública, tirando de quem não era proprietário e beneficiando ainda mais quem já era. Esta iniquidade continua a ser perpetrada ainda hoje! Não se fala mais em desapropriação por zonas previstas na Lei de Desapropriação 3.365, de 21/06/1941, e na Lei 125, de 1967 (contribuição de melhoria).
30. A política habitacional definida pela Lei 4.380, de 1964⁹, persistiu no mesmo erro histórico e não se pense que a maior parcela de culpa coube ao BNH. O sistema habitacional foi concebido (vertente inicial clara), para tornar-se apenas uma

9 Lei que criou o BNH e instituiu a correção monetária nos financiamentos públicos de habitação.

agência de financiamento habitacional e implantação de infraestrutura, fornecendo emprego às classes menos favorecidas.

31. A solução para as distorções acima apontadas não está, nem nunca esteve ao alcance da mão da empresa pública. A solução está (como sempre esteve), nas mãos dos formuladores de modelo econômico e, dentro deste, avulta a necessidade de definir-se qual é o modelo de produção capitalista da cidade no Brasil.
32. No passado recente, enfrentamos várias incompatibilidades do modelo. A primeira incompatibilidade resultava da função efetiva para a qual se queria o BNH, dentro do modelo modernizador Roberto Campos, calcado em economia dualista. Pretendia-se, fundamentalmente, que o Banco funcionasse como órgão de estímulo à indústria de construção civil, natural empregadora da mão-de-obra numerosa e desqualificada. Esta, ficando ociosa em decorrência da reorientação da economia que se ia proceder, constituía perigosa ameaça para a funcionalidade do modelo. **Casa popular mais (ou menos) barata era consequência e não meta principal.**
33. A segunda incompatibilidade decorria dos objetivos legais - onde adquirira prioridade a erradicação de habitações onde fosse subumana a condição de vida - embora a lei não esclarecesse quem ou como se pagava a conta da casa nova ou o aumento de renda correspondente. Talvez presumisse que ele ia ocorrer num passe de mágica dos contos de fada ou que se morasse em favelas por diletantismo. Só mais tarde o BNH passaria a preocupar-se com financiamento de habitação de classe média.
34. A ideia de erradicar favelas não surgira por acaso. Fora importada. Na primeira metade dos anos 60 estivera em grande moda nos Estados Unidos. O fundamento (bastante discutível) de tal modismo era o de que as favelas impunham altos custos sociais aos moradores de cidades. Acontece que naquele país as pesquisas e os instrumentos político-institucionais funcionam. Tão logo os juízes norte americanos se aperceberam do absurdo de tal concepção proibiram remoção de favelas. Ficou sepultada uma era da política habitacional americana conhecida como "*The Federal Bulldozer Policy*".
35. Infelizmente nossa sociedade não importou junto com a ideia as instituições políticas. Quando afinal aprendemos, ou pelo menos quase, que não se removem indiscriminadamente favelas e muito menos pelos métodos iniciais, graças aos trabalhos científicos de Gilda Blank, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Olga Bronstein, Licia Valadares e Janice Pearlman¹⁰, muitas comunidades e famílias destroçadas já haviam pago altíssimos preços. Em Vila Kennedy, por exemplo, dois anos após as remoções, mais de 50% das famílias haviam sido abandonadas pelo marido, elevando a níveis altíssimos a incidência de prostituição.
36. Os defensores da utopia idealista da casa própria popular para todos os brasileiros, ao formularem seus projetos de gabinete, nunca devem esquecer duas coisas: Vila Kennedy entre outros amargos (para os removidos) exemplos e de que o denominador comum da casa popular no Brasil chama-se pobreza. Também não devem esquecer duas contas elementares para saber quão profunda é a pobreza. A primeira é que, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o custo médio de produção capitalista da mais barata habitação popular (apenas 40m²) é muito alto. A segunda conta é que pelos dados fornecidos pelo insuspeito e reputado IPEA, na mesma Região Metropolitana, 30% da população economicamente ativa recebe menos de um salário mínimo, isto é, está fora de qualquer programa habitacional em vigor.

10 Companhia de Desenvolvimento de Comunidade – CODESCO; O Mito da Marginalidade

37. Ora, se algum dia o Governo federal estiver realmente interessado, em programas de desenvolvimento urbano e habitacionais, deve ser lembrado que casa própria para estes 70 milhões de pessoas será incessível durante muito tempo.
38. Há, porém, já em funcionamento, admiráveis e genuínas alternativas caboclas para o problema de moradia. Foi o que se verificou, por exemplo, no Município de Camaçari, na Bahia, onde o migrante sertanejo foi apresentado à vida urbana, através da aquisição de um lote mínimo (80m²), cuja propriedade vai pagar modicamente ao Município. O equipamento urbano do lote é apenas um ponto de água para cada vinte lotes: pequenas construções para comércio vicinal e venda de artesanato. Além de uma ciclovia para ida e volta do trabalho em bicicleta e sem engarrafamentos. A casa é autoconstruída ou construída em mutirão, sob orientação municipal, que vende a preço de custo material comprado em demolição. O posto de trabalho é perto da habitação como é óbvio!
39. A melhora de salário leva a um segundo patamar da vida urbana, onde então cada lote tem água, rede de esgoto ou fossa séptica. Mais nada. O conjunto ainda não é agradável à vista e a moradia é autoconstruída. O terceiro estágio é que se consolida através de aquisição da casa.
40. Bem mais eficaz do que criar o Ministério das Cidades, ter-se editado o Estatuto das Cidades e o Estatuto das Metrôpoles. Onde devia ter ocorrido alteração, não houve.
41. Pode ser desagradável que um prefeito ou governador seja convidado a inaugurar torneiras e banheiros em época de fausto, máscara e ostentação. É assim, porém, que a saúde pública se preserva, a taxa de mortalidade infantil declina e as filas do INPS se descongestionam. Todos temos consciência de que qualquer família pode construir sua casa, mas **nenhuma pode construir sua adutora ou sua estação de tratamento de esgoto, que também não se encontra a venda em retalhos ou aos metros, como tijolos, telhas e esquadrias.**
42. Solucionar os obstáculos decorrentes da INDIVISIBILIDADE das estações de tratamento de esgoto e a captação, adução e distribuição de água nas cidades, remanescem como UMA DAS MAIORES FALHAS na urbanização das cidades brasileiras. Decorreram 52 anos desde a implantação do PLANASA. TRINTA ANOS DEPOIS DA EXTINÇÃO DO BNH EM 1986, o número de HABITAÇÕES dotadas de água e esgoto continua o mesmo. A falta de água limpa e esgotamento sanitário sobrecarregam os hospitais públicos e ambulatorios.
43. Claro que em outros campos da urbanização ainda perdemos mais, pois eliminamos a visão de planejamento federal e não a substituímos por outra. O Estado de São Paulo, sempre o pioneiro, evoluiu para o planejamento metropolitano estadual, e regulou os aglomerados urbanos, tornando a intervenção estadual e municipal no urbanismo uma realidade. Dele podemos até discordar, mas existe. De uma maneira geral, houve significativo avanço da consciência nacional de que os municípios devem regular o uso do solo. Embora isto sempre tenha sido feito de forma planejada. A imensidão de áreas mal ocupadas pela urbanização depois da Olimpíada do Rio de Janeiro é um bom exemplo de falta de planejamento adequado.
44. A partir dos anos setenta e oitenta procuramos orientar nosso planejamento urbano e o planejamento metropolitano com FORTE INTERVENÇÃO FEDERAL. Órgãos de atuação NACIONAL foram criados, como o CNDU- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que tratava de coordenar as áreas metropolitanas brasileiras; da EBTU- EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES

URBANOS, todos atuando junto aos Estados e Municípios, com o suporte de entidades do então Ministério do Planejamento, como a SAREM (articulação estadual e municipal) e a SEMOR (modernização administrativa dos estados e municípios) a atuação dessas entidades ainda era uma realidade.

45. Foi com a Constituição de 1988 que se pretendeu, entre outros objetivos, fortalecer os Estados e Municípios que passaram a receber, na partilha tributária, quase tanto como a União Federal. A burocracia federal reagiu ao corte determinado pela Constituição, delegando as atividades e deveres para os Estados e Municípios, alegando que ALEM DOS RECURSOS, deviam também seguir para as entidades estaduais e municipais as funções de governo e responsabilidades.
46. Acontece que o gigantismo da máquina federal continuou inchando e, para sustentar suas pesadas engrenagens, criaram-se novos encargos (tributos disfarçados) como o PIS, o PASEP, a COFINS e outros, beneficiando exclusivamente a União, sonogando aos Estados e Municípios seu quinhão constitucional. Claro que desequilíbrio voltou a ocorrer, sempre em desfavor dos municípios.
47. A eleição do Pte. Fernando Collor de Mello, em 1989, marca um momento ainda mais grave no quadro federal. Entre as novas políticas públicas implantadas, estava o enxugamento da máquina federal, com a extinção de inumeráveis organismos de modernização municipal. Desde então os Estados e Municípios se ressentiram gravemente dos órgãos extintos. Claro que para 100 ou 200 municípios brasileiros mais desenvolvidos e para os Estados mais modernizados, a extinção foi indiferente, mas para outros 5.000 a modernização parou no tempo.
48. Não tenho menor ideia de como os industriais da construção civil, estrangulados pela crise, vão livrar-se dos estoques de apartamentos acumulados. A classe média não tem poder aquisitivo para adquiri-los e os cofres públicos foram raspados na política suicida de financiar infraestrutura e equipamento urbano sem previsão de retorno.
49. Tenho certeza, porém, de que apenas alocar recursos para financiar imóveis estocados só vai servir para aumentar-lhes o preço e dar aos empresários um remédio paliativo. Os problemas estruturais dos sucessivos programas habitacionais brasileiros desenvolvidos durante os últimos cem anos continuam sem solução.
50. Todos esses 140 (cento e quarenta) anos de aprendizado em matéria de políticas públicas de produção que se dita ser capitalista da habitação do Brasil, ensinam, porém, várias lições. Uma delas, clara, cristalina, indiscutível, é que o equacionamento de um programa habitacional realista, repousa na solução da questão fundiária, na definição do modelo de desenvolvimento urbano e na redefinição do direito de propriedade, e não na produção pura da habitação. Sem redefinir o direito de propriedade do Código Civil, não podemos prosseguir.
51. A outra lição talvez, seja ainda mais nítida. Os japoneses patrocinam reformas sem precedentes em sua economia e em suas máquinas burocráticas e, quanto menor for a taxa de governo na economia, melhor. Em outras palavras: quanto menos intervenção estatal houver na atividade privada, melhor será. Esta consciência, aliás, parece estar bem clara no modelo proposto pelo Visconde de Paranaguá ao Imperador D. Pedro II, há mais de cem anos atrás, mas não parece muito aceita no Brasil de nossos dias.
52. Teremos mesmo evoluído?

