O DIREITO E O ESPAÇO URBANO PRODUZIDO INFORMALMENTE: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E DE REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO

Sávio Renato Bittencourt Soares Silva

Universidade Federal do Rio de Janeiro Programa de Pós Graduação em Geografia Doutorado

Orientadora: Profa Dra Júlia Adão Bernardes

Rio de Janeiro 2007

O DIREITO E O ESPAÇO URBANO PRODUZIDO INFORMALMENTE: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E DE REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO

Sávio Renato Bittencourt Soares Silva

Tese submetida ao Programa de Pós Graduação em Geograf a da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos n ssários à obtenção do grau de Doutor, defendida em 03/05/2007.

provado por:	
-	Prof ^a Dr ^a Júlia Adão Bernardes Orientadora
-	Prof ^a Dr ^a Lia Osório Machado
-	Prof Dr Maurício de Almeida Abreu
-	Prof Dr Paulo César da Costa Gomes
-	Prof Dr Celso Fiorillo
-	Prof Dr Antônio de Ponte Jardim

FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, Sávio Renato Bittencourt Soares

O direito e o espaço urbano produzido informalmente: possibilidades de aplicação dos instrumentos jurídicos e de reestruturação do espaço / Sávio Renato Bittencourt Soares Silva. Rio de Janeiro: UFRJ/CCMN/IGEO/Depto de Geografia, 2007

283 págs.

Tese de doutoramento – Universidade Federal do Rio de Janeiro, CCMN, 2007.

Orientadora: Júlia Adão Bernardes

Palavras chave: Palavras chave: Informalidade; Urbano; Direit; Favelização;

Regularização; Estatudo da Cidade; Niterói

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Júlia Adão Bernardes, minha orientadora, pela imensa generos e compreensão que derramou sobre nosso prazeroso convívio;

Minha gratidão à Maria Bárbara, esposa, João Renato, Ana Laura, Pedro Gabriel e Maria Rafaela, filhos, pela alegria e amor que trouxeram no cotidiano desta caminhada.

As contribuições fundamentais dos professores Paulo Cé da Costa Gomes e Celso Fiorillo fornecidas no exame de qualificação.

Ao Colega e Amigo Osni de Luna Freire Filho, pela dedicação inestimável na formatação e preparação gráfica da tese, mas, principalmente, pela amizade incera e companheira, regada de camaradagens inesquecíveis;

À Professora Ana Clara Torres Ribeiro, pela importante colaboração oferecida, brindado que fui por sua impressionante clareza de raciocínio e talento;

Ao Secretário Municipal de Urbanismo de Niterói Adyr Mota Filho, ao Vereador Felipe Peixoto, ao Ex-Prefeito Municipal João Sampaio, ao Arquiteto Sérgio Marcolini e ao Presidente da FANIT Anderson "Pipico", pelas inestimáveis informações, entrevistas e debates travados;

Ao Arqiteto e Urbanista Luis Fernando Valverde Salandia, pela grata disponibilidade fundamental ajuda na coleta de dados sobre a Região Oc nica;

À Ildione e Nildete, anjos da guarda da minha convivên ia acadêmica no Programa de Doutorado;

Ao Paulinho, da Biblioteca do P.P.G.G., por sua contag impatia e boa vontade;

RESUMO

SILVA, Sávio Renato Bittencourt Soares Silva. O Direit e o espaço urbano

produzido informalmente: possibilidades de aplicação d s instrumentos jurídicos e de

reestruturação do espaço

O espaço urbano tem despertado o interesse dos geógraf que sobre ele,

têm produzido trabalhos de relevo, num esforço explicativo dos processos que nele se

desenvolvem. O que se pretende é fazer uma análise acurada dos instrumentos jurídicos, que

podem ser úteis ao desenvolvimento urbano, mais especi mente daqueles destinados às

áreas de ocupação informal. O que o direito propõe para reverter a situação do espaço

urbano produzido ao arrepio de suas próprias regras? Quais os entraves para sua aplicação?

A utilidade deste esforço para a geografia parece ser ignificativa, tendo-se em vista a sua

relação com os hodiernos estágios dos conceitos de desenvolvimento e planejamento

urbanos. O elemento jurídico não pode ser ignorado na construção de propostas de

transformações urbanas. Tampouco se pode ignorar que boa parte do espaço urbano é

produzido contra o direito objetivo posto, criando-se continua fragmentação do tecido

social urbano, ao arrepio de qualquer planejamento, respeito às questões urbano-

ambientais, cuidados edilícios e sanitários mínimos, entre outras omissões relevantes.

Palavras chave: Informalidade; Urbano; Direit; Favelização; Regularização;

Estatudo da Cidade; Niterói

v

ABSTRACT

SILVA, Sávio Renato Bittencourt Soares Silva. O Direito e o spaço urbano produzido informalmente: possibilidades de aplicação d s instrumentos jurídicos e de reestruturação do espaço

The urban space is constantly as aspect of interest for the geographers, which are frequent writing new works, trying to clarifying the p ocesses that in it if develop. The present work intends is to make analysis of the legal nstruments, that can be useful to the urban development, more specifically of those destined to the areas of informal occupation. What the law considers to revert the situation of the roduced urban space to the chill of its proper rules? Which the impediments for its application? The utility of this effort for geography seems to be significant, having in sight its relation with the periods of training the concepts of urban development and planning. The le element cannot be ignored in the construction of proposals of urban transformations. Neither if it can ignore that good part of the urban space is produced against the law, creating itself continues spallin of the fabric social urban, to the chill of any planning, res ct to the urban-ambient questions, well-taken care of buildings and minimum sanitary, among ot rs excellent omissions.

Key-words:

ÍNDICE DE FIGURAS

Tabela 5.1 - População e taxas médias de crescimento demográfico anual na Região Oceânica 1970-2000	. 179
Tabela 5.2 - População e taxas médias de crescimento demográfico em Niterói região de planejamento 1970-2000	
Mapa 1 – Divisão em bairros e sub-regiões em Niterói	. 182
Figura 5.1 - Vista parcial do Morro do Cafubá	. 185
Figura 5.2 - Vista parcial de Camboinhas desde o Morro da Praia do Sossego	. 187
Figura 5.3 - Estrada Frei Orlando	. 189
Foto 5.4 - Vista parcial da ocupação da restinga de Piratininga no loteamento Maralegre	. 190
Tabela 5.3 – Valor de imóveis nos bairros da Região Oceânica 1998/1999	. 191
Tabela 5.4 – Valor de imóveis nos bairros da Região Oceânica 2000/2001	. 192
Tabela 5.5 – Rendimento médio mensal dos chefes de domicílio nos b irros da Região Oceânica	
Figura 5.6 - Ocupação em logradouro público	. 196
Figura 5.7 - Ocupação entre a Lagoa e o Rio Jacaré	. 197
Figura 5.8 - Ocupação na FMP junto à ciclovia de Piratininga	. 197
Figura 5.9: Ocupação da FMP do Rio João Mendes no Lote mento SOTER	. 198
Figura 5.10 – Favela do Rato molhado	. 199
Mapa 2 – Áreas de Especial Interesse Social	.229
Mana 3 – Zoneamento Ambiental da Lagoa de Piratininga	249

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	i
CAPÍTULO 1 - O ESPAÇO URBANO	25
CAPÍTULO 2 - A INFORMALIDADE URBANA: Espaço, Formalidade e Inform lic	
CAPÍTULO 3 - PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO BRASIL	NO
3.1 Aspectos Históricos da Questão Urbana no Brasil	68
CAPÍTULO 4 - O REGIME JURÍDICO PARA A INFORMALIDADE URBANA	104
4.1 — O urbano na constituição federal	104
4.2 — A Divisão de Competências Federativas	114
4.2.1. Os instrumentos urbanísticos que regulam os processos de expansão e desenvolvimento urbano	116
4.2.2 Instrumentos urbanísticos que regulam o uso, a o pação, e o parcelamento solo urbano	
4.2.3 Instrumentos que tratam da regularização das áreas urbanas informais	134
4.2.4 Os instrumentos institucionais: o sistema de planejamento e gestão	136
4.2.5 — O Processo Histórico de Elaboração do Estatuto da Cidade	141
4.3 - INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO ESTATUTO DA CIDADE	147
4.3.1 — Aspectos jurídicos	147
4.3.2 — Instrumentos para implementação da política urbana	148
4.3.3 — Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	150
4.3.4 — Do IPTU progressivo no tempo	152
4.3.5 — Desapropriação urbanística sancionatória	156
4.3.6 — Concessão de uso especial para fins de moradia e a Me ida Provisória 2220/01	158

4.3.7 — Direito de Superfície	. 161
4.4 — Da usucapião especial de imóvel urbano e a usucapião letiva	. 165
4.5 — Do direito de preempção	. 169
4.6 — Da outorga onerosa do direito de construir	.170
4.7 — Das operações urbanas consorciadas	.172
Capítulo 5 - A Região Oceânica e a Lei Local.	.176
5.1 Os bairros da Região Oceânica	. 181
CONCLUSÃO	.254
BIBLIOGRAFIA	.262
ANEXOS	.266

INTRODUÇÃO

A cidade e seu desenvolvimento têm sido objeto de esforços significativos de muitos campos de estudo, como a História, a Sociologia, o Urbanismo, dentre outros. A geografia tem cumprido, ao lado destas disciplinas, um papel relevante em relação à questão urbana, buscando explicações para os fenômenos recorrentes na *polis*, sob o prisma da leitura de seus aspectos espaciais.

Vista a geografia como o campo de estudo que busca a leitura da escrita no espaço, ocupada com um objeto amplo formado pela disposição física das coisas e das práticas sociais que nelas ocorrem, abriram-se campos novos ao olhar do Geógrafo, antes invisíveis ou desinteressantes para a ealização de pesquisa acadêmica. Vale dizer, sob os eflúvios da pós-modernidade foram legitimados novos objetos de pesquisa da geografia, em função da sua evolução epistemológica: vencidos os entraves conceituais da modernidade, o determinismo, a limitação ideológica do campo de estud s e outros agrilhoamentos, possibilitou-se o surgimento de novos objetos e olhares mais refinados na produção da geografia.

A partir desse aprofundamento, surgem também novos instrumentos de análise e a transformação de matrizes e conceitos para dar conta dos desafios epistemológicos deles decorrentes. O que se assiste é superação, ainda que lenta — e desconsideradas algumas recaídas -, do modelo de ciência que aprisionou a geografia alhures.

Desta forma, criaram-se condições para um novo olhar sobre o urbano. Novos e surpreendentes campos se abrem para a realizaç de estudos geográficos, legitimados a partir da utilização de instrumentos e matrizes adequados a desvelar o que está ainda oculto, na relação das práticas sociais ocorrentes no espaço.

O urbano, sua transformação, sua complexa gama de inter-relações, os interesses que influem na modelagem de suas formas, os conflitos e relaç es entre seus cidadãos mediatizados pelo espaço: eis um c mpo fértil para a geografia.

É justamente na análise do desenvolvimento urbano, com as variantes e contextualizações necessárias, que pretendemos inserir o presente esforço investigativo, desenvolvendo tese de Doutorado que verse sobre a questão urbana, mais especificamente sobre a transformação do ço da cidade a partir de fatores que influenciam em determinadas escalas e intensidade seu desenvolvimento.

A estruturação do espaço urbano passa por diversos elementos modeladores, podendo-se mencionar, a título de exemplo, as influências exer idas pelo mercado imobiliário, movimentos sociais organizados ou não, políticas públicas locais, a fragmentação do tecido social pela dinâmica do crime organizado, entre outros. Todavia, há um elemento muit pouco explorado nos

estudos sobre a cidade que vem a ser a influência do exercício do direito da cidade sobre o espaço urbano.

Os estudos sobre o urbano realizados no âmbito do saber jurídico são, via de regra, de cunho técnico, concentrando-se nos aspectos das interpretações possíveis sobre o texto legal e sua aplicabilidade aos casos concretos. Não é raro que tais estudos passem ao largo de questões sociais relevantes, porque se destinam exclusivamente à avaliação dos aspectos técnico-jurídicos.

Mas a existência de uma regra social imposta coercitiv e genericamente aos cidadãos é um fato que abre a possibilidades de abordagens metajurídicas interessantes e propõe uma apreciação para além do tecnicismo juríd o. Neste sentido, a geografia tem uma fonte riquíssima de pesqu sa que são as questões legais e jurídicas que envolvem a produção do espaço, omo um dos elementos influentes nas práticas sociais nele desenvolvidas.

Vale dizer, a existência de uma lei para regular a utilização do espaço, influindo decisivamente na sua estruturação, já é, *de per si*, um assunto que suscita a inquietação dos que o estudam, tendo se em v sta que a norma reflete uma intencionalidade formada a partir de uma determinada gama de eresses e vontades, quase sempre construída mediante esforços antagônicos e conflituosos de diversos atores sociais.

Por outro lado, a norma elaborada para determinar comp rtamentos sobre a estruturação do espaço manifesta a cristalização de uma espéci de política pública, elevada à potência de lei e com abrangência g nérica sobre o espaço e

os cidadãos. É uma política pública dotada de mais estabilidade do que os tradicionais programas desenvolvidos pelos administradores da cidade, já que sua longevidade é, em tese, maior do que a dos atos administrativos. Contudo, não deixa de ter esta formação ontológica de orientação pa a o interesse público. A legislação da cidade compõe um interessante mosaico sobre as forças que se debruçam sobre a produção do espaço.

Assim, sendo a norma uma política pública com aplicação generalizada, sua análise em confluência com o espaço sobre o qual ela sabate com seus mandamentos poderá revelar intencionalidades distintas e talvez conflitantes que se projetam através de sua aplicação. Quais são estas rças e valores que se concretizam a partir dos mandamentos legais sobre o espaço urbano?

Outrossim, além desta possibilidade de interpretação s sidiada pela norma urbana, uma outra possibilidade enriquece sua apreciação: a truturação dos espaços da legalidade, onde a eficácia do direito foi redominante e a estruturação do espaço correspondeu aos anseios da con epção idealizada da cidade; e a estruturação dos espaços informais, nos quais as práticas sociais divergiram acintosamente dos propósitos enfeixados na ação, prevalecendo uma construção voluntária por parte de atores sociais, à margem da formalidade das regras urbanas oficiais.

Tal possibilidade de abordagem traz oportunidades para a evolução conceitual do arcabouço teórico da geografia, com a vi ilização de revisão e aprimoramento de conceitos, a variação de escalas e o gimento de novas

matrizes explicativas para os fenômenos espaciais urba os. A existência de um pensamento oficial sobre a estruturação do espaço form I e informal na cidade se cristaliza através da lei, norma de aplicação genérica e coercitiva. Sua análise poderá desvelar quais as intencionalidades deste instrumento fundamental de política pública. Poder-se-á, ainda, aprofundar a discussão sobre os instrumentos criados pela lei para lidar com o informal urbano, e suas probabilidades de eficácia, diante de fenômenos que atualmente acarretam grande preocupação de acadêmicos, administradores e da sociedade em geral.

Partindo, pois, de tais premissas, e sendo necessário sclarecer ainda, o escopo deste trabalho, elegemos o recorte espacial do rro da Região oceânica da Cidade de Niterói, para a realização da pesquisa e esenvolvimento de tese, tendo se em vista a elaboração de lei que dispõe sobre o Plano Urbanístico Regional e pretende influenciar a estruturação do espa o urbano local. Trata-se de região na qual se verifica uma ocupação com cresciment acentuado, como se demonstrará adiante, despertando interesse da construção civil e a preocupação de ambientalistas. Notam-se também investimentos públicos na região, bem como a aceleração e multiplicação de ocupações irregulares.

Sobretudo, a Região Oceânica será enfocada para embasar a análise da legislação urbano-ambiental local e trazendo oportunidade de compreensão sobre o espaço que ela deve regular, reproduzindo as condições de pesquisa e reflexão pretendidas. Desde já deve ser ressaltado que o interesse em dados empíricos locais se subsume a levantar matéria prima para compreensão do regime jurídico

criado para a informalidade urbana local, como se sust á no tópico que se segue.

DO OBJETO

O espaço urbano tem despertado o interesse dos geógraf s, que sobre ele, têm produzido trabalhos de relevo, num esforço explicativo dos processos que nele se desenvolvem.

Somam-se ao manancial teórico já formulado na compreensão do espaço, como conceito-chave da geografia, as questões pertinentes ao espaço bano, vinculando o olhar do pesquisador aos fenômenos recorrentes nas cidades, campo fértil sobre o qual se desenvolvem novas matrizes explicativas, em louváveis contribuições para a evolução epistemológica da geografia.

As questões urbanas têm sido objeto de discussões também no campo das políticas públicas, de forma mais pragmática do que aca êmica, já que - na maioria dos países - nas cidades vive o contingente maior das populações, demandando uma gestão de questões de cunho político-social reclamadas pelo cotidiano das cidades.

É imperioso ressaltar que, nas cidades, por outro lado, se concentram investimentos em atividades econômicas lá instaladas ou negociadas e na própria

produção do espaço urbano, sendo também por este motiv campo comum de diversas ciências e, especialmente, da geografia.

Também surgiu, como derivativo desta preocupação com as cidades, a possibilidade de se trazer para a análise acadêmica o enominado desenvolvimento urbano sob o enfoque multidisciplinar, como uma materialização da necessidade de se pensar como gerir o espaço urbano. Todavia, a tarefa parece estar longe de uma simples questão de gestão pública, exigindo um mergulho mais aprofundado na escrita cristalizada no atual espaço urbano. Quais serão os significados desta escrita contida no espaço onstruído e vivido nas cidades? Poderíamos abrir mão destes significados na b sca de um desenvolvimento urbano eficaz?

A resposta a estas questões parece dividir as águas entre uma análise excessivamente simplista e um estudo que pretende ler sta escrita e nela perceber quais os processos históricos geradores do atual espaço urbano, na maioria das vezes, bem complexos, envolvendo fatores p lítico-sociais e econômicos.

Fugir da abordagem simplista implica em abandonar as e licações genéricas – algumas com ares pseudo-progressistas – que impõem uma certa homogeneidade de causas para certas ocorrências urbana como a afirmação vaga de que a desordem urbana, as invasões, a faveliza ão, são fruto exclusivo da exclusão capitalista. Tais constatações estão bem d antes de uma análise

minimamente elucidativa da produção contraditória do e aço urbano (SOUZA, 2003).

Sem querer minimizar a importância da questão econômi e da produção na ocupação e formatação do espaço urbano, é necessário que as peculiaridades de cada caso seja submetidas a uma análise fundamentada em matr zes efetivamente aptas a deslindar questões mais sutis e não menos importantes. Em outras palavras, o que se pretende é afastar o esforço de pesquisa das explicações generalistas e de "mil e uma utilidades", evitando-se a "reinvenção da roda".

Com efeito, considerando que o espaço urbano é criado partir de interesses contraditórios, é natural que se busquem determinados Iementos que influenciam sua produção, criando fenômenos urbanos que podem revelar, quando analisados a partir de matrizes aptas, quais são estes interesses e quais os instrumentos que servem a seus propósitos.

Note-se que os interesses podem ser percebidos pela análise das práticas sociais sociedade e se distinguem dos instrumentos por eles utilizados na escrita do espaço. O estudo destes instrumentos só se torna relevante, se não se descura dos propósitos ínsitos em seu uso, com a profundidade eórico-metodológica que permita a análise dos interesses que os movem sobre o spaço.

Decorre daí a esterilidade das abordagens meramente técnico-jurídicas da legislação aplicável ao espaço urbano, já que incapazes de produzir revelações mais profundas sobre os conflitos de interesses origin rios dos fenômenos

urbanos. Contudo, a concepção de leis determinantes do pensamento público sobre o espaço urbano parece ser uma fonte bastante interessante de subsídios para se estudar a sua natureza e fundamentação. Seria caso de indagarmos a quais senhores serve a legislação urbano-ambiental.

Com efeito, a existência de uma legislação cristalizadora de u pensamento estatal sobre o urbano deve ser considerada como uma i a relevante de investigação, como manifestação do poder sobre a cidadania. Por outro lado, merece destaque a existência de uma enorme área de anomia na produção do espaço urbano, que eleva a discussão a um patamar metajurídico, para a constatação da informalidade reinante nos territórios as grandes cidades. Esta informalidade se caracteriza pelo arrepio à lei, na formação das práticas e da estruturação do espaço urbano, e também se apresenta c m um campo legitimado e fértil de estudo geográfico. A pergunta q se pode fazer, destarte, é a seguinte: Quais as razões e intencionalidades compon s desta estruturação ilegal?

Embora a questão da confluência entre a formalidade e a informa ade já se fizessem presentes na discussão do espaço urbano, seu rotagonismo é razoavelmente recente. Vale dizer, já há algum tempo s admite o distanciamento entre o planejamento e a prática social na *urbis*, mas sua abordagem sempre esteve relacionada com o pragmatismo das soluções setoriais das questões urbanas, enfeixadas em planos de abastecimento, saneam nto, viário, habitacional, etc. O que se propõe, neste trabalho, é superação desta abordagem fragmentada da questão, para mergulhar mais profundamente nos

conceitos de planejamento e desenvolvimento urbano, através da análise de dos instrumentos criados pelo direito para o informal urbano, revelando as forças e interesses que se movem para estruturá-los.

Desta forma, partindo das premissas expostas, o objeto da pesquisa desta tese é a análise das possibilidades de reestruturação espaço informalmente produzido na Região Oceânica de Niterói, utilizando-se como a legislação urbano-ambiental aplicável ao *locus*. A pretensão é buscar na legislação os instrumentos que trazem possibilidades de encampação dos espaços in rmais pelo Direito e sua reestruturação.

O que se pretende é fazer uma análise acurada destes i rumentos jurídicos, que podem ser úteis ao desenvolvimento urbano, mais especificamente daqueles destinados às áreas de ocupação informal. O que o direito propõe para reverter a situação do espaço urbano produzido ao arre io de suas próprias regras? Quais os entraves para sua aplicação?

A utilidade deste esforço para a geografia parece ser significativa, tendo-se em vista a sua relação com os hodiernos estágios dos c nceitos de desenvolvimento e planejamento urbanos. O elemento jurídico não pode ser ignorado na construção de propostas de transformações urbanas. Tampouco se pode ignorar que boa parte do espaço urbano é produzido contra o direito objetivo posto, criando-se continua fragmentação do tecido social urbano, ao arrepio de qualquer planejamento, respeito às questões urbano-ambientais, cuidados edilícios e sanitários mínimos, entre outras omissões relevantes.

O que fazer com a cidade ilegal? É a questão de fundo este trabalho. Somase a ela a contextualização da legislação urbano-ambiental como um instrumento de desenvolvimento urbano que merece uma análise sob o prisma de suas diretrizes e aplicabilidade ao espaço já produzido inf malmente.

O mais importante é se entender como o esforço de estruturação planejado oficialmente pretende assimilar e transformar o espaço encontrado. A nova ordem jurídica se abate sobre a uma pré-existente estruturação do espaço, parte formal e parte informalmente produzido. Esta ilegalidade concreta e antecedente exigindo novos paradigmas e tratamentos diferenciados para as localidades denominadas de especial interesse social. Neste ponto é que reside o inter sse desta tese: quais as propostas do Direito para o Espaço construído sem sua permissão e disciplina? Poder-se-á ao final deste trabalho ter uma avaliação das perspe ivas geradas por instrumentos jurídicos criados para lidar com a "cidade ilegal", sua possibilidade de sucesso na intervenção neste campo que intocado pelo direito urbano.

A importância da temática para o direito consiste, entre outras possibilidades, na revelação de elemento sociais intrínsecos na ocupação e produção informal do espaço. Normalmente, estas manifestações sociais não são percebidas pelos aplicadores da lei, que se concentram em esforços interpretativos predominantemente técnicos. A compreensão da lógica so al da produção do espaço permitirá aos operadores do direito uma percepç mais sutil que extremamente útil para suas iniciativas se tornarem ma etivas.

Para a geografia, o tema é relevante pela possibilidad a assimilação de novas matrizes teóricas desenvolvidas para explicar a informalidade e as relações sociais nela existentes, tomadas a partir de uma nova spectiva: a de sua assimilação concreta pela norma jurídica. Não se pode ar que o direito tem uma função reguladora da produção doe espaço. Buscar nas leis possibilidades de aplicação de teorias da geografia é uma tarefa útil e necessária. Nas palavras da Professora Ermínia Maricato, que foi Ministra Adjun a do Ministério das Cidades, na entrevista constante do anexo I, se perceb a dramaticidade do quadro habitação informal no espaço urbano brasileiro:

"A cidade ilegal é constituída pela maioria dos domicílios em várias capitais brasileiras em especial das regiões do Norte e Nordeste. Nas maiores cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, a ilegalidade se aplica a aproximadamente 1/3 a 1/2 dos domicílios dessas metrópoles. Não há números rigorosos que definem a dimensão dessa ocorrência (o que é revelador da falta de interesse institucional sobre o tema), mas há diversos estudos governamentais e acadêmicos que fornecem estimativas confiáveis. Com isso queremos ressaltar que a ilegalidade urbanística ão é uma ocorrência marginal, mas a tendência é que a regra se torne exceção e a exceção, regra. A leitura

universo urbano brasileiro parece confirmar a relação entre segregação, pobreza, ilegalidade urbanística e predação ambiental. Isso fica evidente inclusive na região metropolitana de Curitiba. Evidentemente não é por escolha ou desapego à lei que os pobres moram ilegalmente ou ocupam áreas am bientalmente frágeis. O fato é que eles não têm alternativas de moradia na cidade formal. A lei parece funcionar como um dos muitos expedientes de valorização imobiliária, distinç social e portanto de exclusão e segregação. Durante o período de quatro anos em que fui Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano na Prefeitura de São Paulo (governo Luiza Erundina) foram aprovados apenas quatro loteamentos no município. E embora déssemos especial atenção para inibir a abertura de novos loteamentos ilegais, em especial em Áreas de Proteção dos Mananciais, certamente foram bem mais do que quatro os loteamentos legais implantados no período. Esse quadro mostra que estamos diante de uma questão estrutural que é econômica, social, cultural e ambiental. Ela abrange todos os níveis de governo, os legislativos, o judiciário e Ministério Público, mas t o mercado privado (que atende apenas uma minoria com seus produtos de luxo) e cartórios. Para salvar nossas

cidades precisamos do envolvimento e cooperação de todos na implementação de uma política nacional (e não somente federal). A urbanização e regularização da cidade ilegal é uma das tarefas mais importantes dessa política mais ampla. Trata-se de fazer cidades e cidadãos onde hoje há um amontoado de pessoas sem quaisquer direitos ou deveres. O endereço formal é absolutamente central na vida de qualquer família ou de qualquer trabalhador. A segurança da posse é um elemento crucial de estabilidade familiar e social. É uma forma de o Estado penetrar em áreas esquecidas não apenas pelas leis urbanísticas, mas por qualquer lei, corte ou advogado"

Sobre o *locus*, é importante frisar que não se pretendeu fazer uma análise empírica minuciosa do espaço produzido informalmente. idéia geradora deste trabalho é a possibilidade de aplicação de instrumentos jurídicos, como se verá, adiante, com a formulação da questão fundamental. Por ste motivo, as informações sobre as áreas de especial interesse social da Região Oceânica serão trazidas na medida em que forem úteis à análise destes instrumentos e suas aplicabilidade, jurídica e factual. O conjunto de info ações sobre esta região

encontra-se no capítulo V, no qual são descritos seus bairros e apresentados dados estatísticos e mapas relevantes.

Algumas considerações de ordem geral sobre a região podem ser feitas, ab initio. se A Região Oceânica de Niterói, que é formada pelos bairros de Piratininga, Camboinhas, Itaipu, Engenho do Mato e Itacoatiara, fazendo fronteira com os municípios de São Gonçalo e Maricá. Dados do último Censo Demográfico do IBGE revelam que seu crescimento urbano se dá à raz o de 10% ao ano, enquanto o conjunto da Cidade de Niterói cresce apenas 1% ao ano. Recentemente foi aprovado o PUR – Plano Urbanístico Regional – aplicável à Região Oceânica, que começa a produzir seus iniciais efeitos concretos. O processo de elaboração desta lei, que disciplina o espaço urbano no lo cus, foi muito conturbado, com manifestações de desaprovação po entidades sociais e disputas judiciais intensas². Estes antecedentes próximos da elaboração da lei poderão revelar algumas intencionalidades е concepções importantes. Enfocaremos a Região Oceânica, sendo este recorte espacial compatível com a pretensão de análise dos instrumentos legais aplicáveis, já que nele se reproduzem as condições úteis a este estudo: são oito eas denominadas de especial interesse social, no espaço da informalidade, convivendo com um bairro de classe média, espaço da formalidade.

Como se pode depreender do conjunto de inquéritos civil e ações civis públicas em andamento, junto à Promotoria de Justiça c m atribuição para a tutela

¹ Lei 1.968/2002.

² Inquérito Civil n. , da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Niterói.

ambiental, a Região Oceânica tem uma forte pressão de peculação imobiliária, pontos de crescimento de favelização, áreas de proteção ambiental (parque estadual, parque municipal, complexo lagunar, todos de avantajadas dimensões, considerando-se o tamanho da Região), praias oceânicas populares, investimentos públicos de pavimentação e saneamento recentes e relevantes. O campo é fértil para o olhar geográfico.

As opções metodológicas a serem utilizadas neste esfor o de investigação serão apresentadas nos tópicos subseqüentes, que trata do método de trabalho a ser adotado.

O QUADRO METODOLÓGICO

Esta tese tem uma característica que a distingue e indica a adoção de uma determinada precaução: pressupõe uma análise de perspectiva jurídica, com alguma profundidade sobre a legislação incidente sobre a informalidade urbana, mas é, sobretudo, um trabalho de geografia, que busca ar conta de explicar possibilidades reais de estruturação do espaço produzido ilegalmente.

Trata-se de estudo de caráter eminentemente exploratório, tendo-se em vista que a temática possibilita muitas discussões e aprofundamentos. Sua abordagem é predominantemente qualitativa, lançando-se mão, inclusive, de entrevistas com

atores sociais da questão urbana, alguns deles respons eis pelo ordenamento da cidade.

A natureza teórica do estudo toma imprescindível uma eitura crítica da bibliografia sobre o espaço urbano, sobre a informalidade urbana, das manifestações do direito para a informalidade, dos ins rumentos jurídicos capazes de intervir no espaço informal urbano e, finalmente, d direito aplicável ao *locus*. Note-se que o empírico aparecerá pontualmente para esclarecer e exemplificar o que se debate, com maior ênfase no capítulo destinado à disc ssão da lei local, no qual as características locais serão ressaltadas para embasar a discussão.

O objeto desta tese foi construído a partir da atuação de seu autor como membro do Ministério Público, titular da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva com atribuição de defender o meio ambiente em Niterói, tendo seu interesse despertado pela aparente inexistência de esforços ofic s para o enfrentamento da questão da favelização. Durante as diversas investigações e atuações judiciais pode perceber a existência de uma forte resistência em desenvolvimento de projetos ou programas que tratassem da informalidade espacialmente consolidada. Dentre as razões apresentadas para justif ar esta inércia estatal está sempre presente a afirmação de que a ordem jurídica constitui em um empecilho à regularização das áreas cujo espaço foi produzido informalmente. A sustentação estatal freqüentemente buscava no vetusto ito administrativo do século passado e no conservadorismo inconstitucional do código civil brasileiro, apontando para a lei como o fator limitador da atuação o poder público no espaço informal.

E é esta afirmação, inquietante para quem tem o dever e tutelar o ambiente e à cidadania, que levou ao desenvolvimento deste estudo: será o direito um empecilho à regularização das denominadas "favelas" ou "comunidades"? Estará o direito impedindo a integração destas áreas à cidade legal? Estas motivaram a realização desta tese, inspirando a formulação de sua questão fundamental.

Assim, o desenvolvimento da questão fundamental norteadora deste trabalho foi realizado a partir desta impressão de que o direito em vigor não tolera a informalidade e não dispõe de remédios jurídicos para ar com ela. Era necessário se averiguar a veracidade desta afirmação, à luz das matrizes teóricas da geografia. Criou-se, assim, a questão fundamental de trabalho, com a seguinte redação:

"A lei aplicável ao espaço produzido informalmente, por população de baixa renda, impede sua regularização e integração à cidade legal?".

É, sem dúvida, uma proposição simples. Todavia, sua fo ção permitiu que os esforços se concentrassem na verificação da cap e intervir na informalidade, com um olhar sobre a teoria da geografi urbana, sobretudo a que

trata da ideologia da informalidade, e a compreensão dos instrumentos jurídicos que, em tese, poderiam ser aplicados ao espaço produzido "ilegalmente".

Desta forma, a redação do trabalho refletiu a análise es pressupostos, encontrando-se nos capítulos dos quais passamos a tratar.

No capítulo I, fizemos uma revisitação da bibliografia e discussão sobre o Urbano na geografia. Sem a ambição de fazer uma historiografia da geografia Urbana, no momento exordial do esforço investigativo se fez uma revisão da recente evolução da questão urbana na geografia, inici ndo-se com a "revelação" de que o tema era, realmente, um campo para os geógraf Neste primeiro momento, se pretendeu firmar o tema dentro da evolução conceitual da geografia, passando pelos autores que contribuíram para a criação e ampliação do campo de pesquisa.

Destarte, desfilarão neste princípio as inovações de c mais generalista em relação à questão urbana, sempre com a preocupação e apontar a utilidade dos conceitos trazidos pelas colaborações comentadas. Neste ponto, se faz mister ressaltar que importantes inovações teóricas serão relacionadas com o tema desta tese, sendo esta primeira etapa o início da elaboração de fundamental aporte teórico sob o qual fundar-se-á todo o conjunto da pesquisa.

No capítulo II foi realizada uma releitura da bibliogr a e discussão sobre o informal urbano na geografia. Na esteira da primeira etapa, prossegue-se na formação de um aporte teórico consistente para embasar o estudo. Nesta segunda parte da pesquisa o objetivo foi desenvolver e discutir novas matrizes teóricas

aplicáveis à informalidade urbana, criando possibilidades de explicações mais refinadas sobre os fenômenos sociais urbanos.

Com efeito, neste momento foram repassadas recentes inovações teóricas que permitem um olhar mais cuidadoso com aspectos urba os antes "invisíveis" para os pesquisadores. A renovação teórica tem permitido que novos campos sejam descobertos e explorados, revelando peculiaridades fundamentais à compreensão das questões urbanas.

Esta releitura foi importante, entre outras coisas, pa a a apreciação de parte dos motivos da ineficácia do Direito nas áreas de ocup o informal. Procurou-se ressaltar sua relação com o objeto de estudo deste trabalho durante o encaminhamento da discussão sobre as contribuições dos utores visitados.

O planejamento e desenvolvimento urbanos no Brasil fo am analisados no capítulo III. Se fez mister a realização de uma recupe ação crítica da história do planejamento urbano brasileiro recente, seu objetivo, influências e resultados. Es e esforço vai permitiu a contextualização do Direito Urb construído nas últimas décadas do século XX e sua gênese.

Era imperioso tocar nos conceitos de planejamento e desenvolvimento urbano, buscando perceber a evolução histórica de seus conteúdos. A fixação destes se constitui em premissa necessária à interpretação da lei urbana. Vale dizer que se o conceito de desenvolvimento urbano for itido, a melhor interpretação legislativa restará prejudicada, e, conseqüentemente, a própria aplicação da lei se fará de forma equivocada.

Também neste capítulo fez-se uma análise das tentativas de aplicação de políticas públicas para a regularização de áreas informais, para que alguns pontos relevantes destes esforços pudessem ser estudados e compreendidos. A experiência pública acumulada neste tipo de atuação não é farta, mas serve para pontuar problemas e questões relevantes que tendem a se reproduzir em atuações futuras.

Em seguida, a legislação urbano-ambiental brasileira, aplicável a todo território nacional como regra geral a ser seguida, com a encampação dos instrumentos de planejamento urbano e desenvolvimento, deve ser esmiuçada, passada em revista com os olhos das práticas sociais desenvolvidas na *urbis*, o que constituiu o objeto do capítulo IV.

Neste ponto, firmada a base teórica da geografia, volt u-se a análise para a regra jurídica estabelecida. O que interessa aqui é fa er uma introdução sobre o urbano na Constituição Federal e a análise do Estatuto da Cidade, com foco nos instrumentos criados ou aptos a interferir nas áreas de ocupação informal. Este é o fio condutor da tese na análise legal: como o direit lida com o informal concreto, no espaço produzido. Somente os instrumentos com potencialidade de aplicação nas situações "ilegais" pré-constituídas serão objeto de aprofundamento.

Assim, não se pretendeu nesta abordagem da lei a produ ão de um manual de direito urbano, muito menos a criação de um código omentado: procurou-se revelar a essência de cada instrumento com possibilidade – ou pretensão - de intervenção nas áreas informais, discutindo-se suas possibilidades de eficácia.

A Região Oceânica tem uma legislação municipal que con iste no plano urbanístico da Região Oceânica de Niterói. A discussão sobre a lei local, suas limitações e possibilidades, constitui o capítulo V.

Feito o estudo da legislação urbana federal, é a vez d estudo da lei municipal aplicável ao espaço que serve de referência o trabalho, o plano urbanístico da Região Oceânica de Niterói, bem como o plano diretor da cidade, foram analisados criticamente, de forma a demonstrar o instrumentos desenvolvidos localmente e a concepção adotada quanto áreas tratadas pela legislação.

Serão aqui também utilizadas entrevistas com elaboradores do projeto de lei e gestores públicos, políticos e a pesquisa em process s e procedimentos jurídicos que levaram o debate ao Ministério Público e o Poder Judiciário.

O mais significativo desta etapa é a dimensão dada pela lei local às áreas de ocupação informal e as diretrizes e possibilidades que s normas objetivas trouxeram para a informalidade.

A lei aplicável à Região Oceânica foi analisada à luz matrizes desenvolvidas no aporte teórico, a partir de dados con os e confiáveis sobre a produção do espaço nas áreas em estudo e as práticas so ais a elas pertinentes.

A base empírica se constituiu, sobretudo, pela realização das entrevistas já mencionadas, que tiveram o condão de revelar o pensamento dos gestores sobre a aplicação da lei ao locus, suas concepções sobre a favelização, suas causas e

as dificuldades que o poder público encontra para prestar serviços e regularizar as ocupações. Foram entrevistados representantes do poder público que lidaram com o espaço urbano nos últimos 16 anos. Ouviu-se, também, o presidente da entidade que congrega as associações de moradores das unidades, para que houvesse a manifestação de um importante representante dos movimentos sociais sobre os mesmos temas submetidos aos gestores públicos.

Deve-se ressaltar, por oportuno, que a parte empírica da pesquisa, consiste na coleta de dados que revelem como a questão da aplicação da lei urbana é compreendida pelos que têm a competência para aplicá-la. Não se pretendeu fazer estudo de caso de uma determinada comunidade, descendo à minúcias descritivas, por não ser este o objetivo deste trabalh no qual o objetivo é entender quais as possibilidades de transformação do espaço estruturado informalmente a partir da aplicação da legislação urbana. Portanto, para o interesse que aqui se buscou, não era conveniente que dada realidade de uma favela fosse estudada pormenorizadamente, por ser mprodutivo para a se chegar à resposta pretendida.

Assim, considerou-se que o estudo do objeto desta tese deve anteceder o estudo pontual de uma determinada favela, para que se iba no estudo daquela área específica qual o papel possível para o poder público diante das possibilidades da aplicação da lei ao espaço estudado. Decorre daí a opção de se concentrar o empírico na revelação das mentalidades dos atores sociais que lidam com a informalidade urbana.

Finalmente, para responder a questão fundamental levantada inicialmente, e encerrados os capítulos mencionados, surgiu a conclusã, redigida ao final do trabalho. Na verdade o enfrentamento da questão fundamental foi realizado o logo de toda a redação da tese, em cada capítulo, na c stante relação de seu conteúdo com a questão principal do trabalho. Todavia, para a conclusão surge com uma síntese do que foi debatido e constatado para encerrar a tese com a resposta à grande questão nela debatida.

Neste ponto será possível uma análise mais aprofundada e crítica dos instrumentos de planejamento trazidos pela legislação m confronto com os usos e costumes do espaço. Os conceitos de planejamento urbano e desenvolvimento urbano, com sua conformação acadêmica atual devem ser estionados a luz do esforço desenvolvido na análise da legislação e do loc s.

Acredita-se que esta divisão de trabalho seja propícia ao desen olvimento proposto, com a produção de uma pesquisa relevante e apta a ingir seus objetivos já exaustivamente delineados. Sobretudo, o que se pretende é colaborar para o incremento dos debates sobre o espaço urbano, s mando esta pesquisa aos notáveis esforços dos geógrafos para preencher uma lacuna e tentar responder a inquietante pergunta: A que veio a geograf para a informalidade urbana?

CAPÍTULO 1 - O ESPAÇO URBANO

O espaço urbano tem despertado um especial interesse d Geografia, tendo sido seu debate impulsionado, a partir da produção de Henri Lefebvre, referênci obrigatória para a construção de uma breve historiografia sobre o tema.

A questão urbana em Henri Lefebvre teve em a Revolução Urbana sua mais marcante obra sobre o tema. Embora escrita há 35 anos, em 1970, mantém-se com notória influência nos debates hodiernos, fruto de uma reflexão do autor sobre a importância da questão urbana para a sociedade, ressaltada como protagonista para a produção das ciências sociais.

Se contextualizada em sua época, a Revolução Urbana significou a materialização de uma ruptura com o pensamento marxist dominante, já que propõe a superação da industrialização como paradigma e análise da sociedade contemporânea. O afastamento de Lefebvre do Marxismo "ficial" já vinha se delineando através de seus questionamentos incisivos às reduções e enrijecimentos que a obrigatoriedade de métodos e de p otagonistas previamente legitimados acabam por acarretar. Produzir um pensamento independente diante do domínio intelectual e ideológico matizado pelo economicismo e dogmatismo, congelado pelas abordagens estruturalistas absolutas, ausou ao autor alguns dissabores em termos de convivência acadêmica.

Lefebvre se debruçou sobre temas considerados secundár os para uma academia voltada para a compreensão da reprodução da formação econômico-social capitalista a partir da quantificação e da análise predominante do Estado em detrimento da sociedade. Sua ousadia, já iniciada quando da escrita do Direito à Cidade, de 1968, e indiciada nos estudos sobre a realidade agrária francesa, da qual se ocupou na década de 50, foi cristalizada com a Revolução Urbana. Há registro, em relato autobiográfico do autor, de que lhe foi negada a publicação de livro que escrevera sobre a questão agrária, sob a argumentação de que o tema não era relevante para o pensamento marxista então dominante.

O ponto de partida de Lefebvre para a questão urbana é a formulação de uma hipótese sobre a prevalência desta na análise da s ciedade, pela qual as transformações trazidas pelo mundo da mercadoria acarretam a decomposição das cidades, levando-as à "explosão-implosão". Sendo as cidades o espaço de articulação da industrialização, essencial à sua expansão, o pensamento apto a estudar as relações sociais privilegiava a idéia da dicotomia cidade-campo.

Neste sentido, a relação entre campo e cidade funda-se na indispensável distinção entre as funcionalidades e vocações destes p a a realização da industrialização em todos os seus efeitos. É neste ponto que Lefebvre traz uma renovação teórica, propondo a evolução de uma sociedade industrial, analisada a partir dos paradigmas tradicionais, para um processo m rico, denso e necessariamente dialético, que é a **urbanização da sociedade**.

Com efeito, não seria possível o reconhecimento da problemática urbana enquanto vigorante o pensamento de que ela decorre com um subproduto da industrialização. Daí a afirmação de que Lefebvre guinda o urbano ao panteão de protagonismo da análise da sociedade, desvencilhando-se do aprisionamento causado por seu atrelamento ao processo industrial. Trata-se de evidente corte com o marxismo tradicional dos anos 60, beirando o *status* de heresia ideológica, se contextualizada com o momento de sua aparição.

Para realçar o urbano como o novo campo de interesse c entífico, Lefebvre afasta-se do reducionismo causado pela apropriação da cidade ela lógica industrial, tecendo uma severa crítica ao urbanismo, que seria o resultado desta tentativa de se submeter o urbano aos ditames do modo e produção, da divisão do trabalho, da suposta lógica do funcionalismo capitalista. O urbanismo significa a fragmentação prática e teórica que, dividindo as mig as do esfarelamento das questões sociais dentre os especialistas, impede o exercício da dialética e descaracteriza a essência do urbano.

Desta forma, a apreensão do fenômeno urbano passa pela sua compreensão como campo de tensões e conflitos, repleto de contradi ões e enfrentamentos. Mas Lefebvre não se distancia da origem industrial das questões sociais de um forma absoluta e hermética. Antes, vê na sociedade industrial o berç da questão urbana, propondo a existência de uma transição entre o estágio industrial e a nova sociedade urbana. Os fenômenos ligados à industrialização não deixam de existir ou têm a sua importância diminuída como fonte de intervenção no conjunto social. Ao contrário, é notável a distinção entre as formas em que as diversas sociedades

entram na revolução urbana, a partir de suas origens industriais, que funcionam como causas remotas deste itinerário.

Vale dizer, a tese lefebvriana é a urbanização complet da sociedade (2004). Esta hipótese é tratada como uma realidade virtual, ou seja, como uma possibilidade futura para a qual se encaminha a sociedade hodierna. Todavia, a sociedade urbana é a que nasce da industrialização, concebida a partir do momento em que explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas. A sociedade urbana se des encilha, assim, das ideologias da modernidade incorporadas pelo marxismo d 60 - o organicismo, o continuísmo e o evolucionismo — para assumir a condição de palco das contradições dialéticas, mais amplo e fecundo para a liberdade de pesquisa.

Repise-se o fato de que a urbanização total não é pensada com uma realidade acabada, mas como uma hipótese legitimadora de uma tendência, um destino para o qual a sociedade ruma. Neste diapasão ssumem vital importância as definições do papel do Estado e dos movimentos soci is, como atores de relevo na transição da industrialização para o urbano, bem como se questionar qual seria a concepção de espaço, a partir desta trans ormação teórico-conceitual.

A compreensão do urbano para Lefebvre (2004) impõe uma sua aceitação como fenômeno total, derivado de uma realidade global, que não pode ser obtida a partir de reduções voluntaristas. Sua globalidade pode ser apreendida apenas por um "percurso metodológico difícil", procedendo-se por "níveis e patamares, avançando em direção ao global".

Desta constatação do autor, percebe-se a dificuldade para se tratar de tema relativo à questão urbana, já que os recortes temáticos e espaciais são atos decisivos para o desenvolvimento da abordagem e estão permanente risco. Um dos fatores que determina este risco é a profusão dens sobre o urbano que podem ser considerados pelo caminho a ser seguido. A adoção de um número exagerado de itens inviabiliza a marcha da pesquisa, tenando sua execução extremamente pesada e seus resultados longínquos e duvosos. Pode ocorrer, nesta hipótese, verdadeiro afogamento do objeto de pesquisa em meio a tantas variantes (v.g., número de habitantes, taxa de natalidade, microeconomia, idade dos imóveis, formação de mão-de-obra qualificada, políticas públicas efetivadas, etc.), sem que o pesquisador obtenha algum resultado e pressivo em relação a seu problema inicial.

Desta forma, é imperioso que os itens utilizados em um pesquisa sobre o urbano, tendo-se consciência de que o fenômeno é multifacetado e tendente à globalidade, sejam escolhidos com pertinência e parcim buscando-se a formatação de compreensões parciais que possam ser articuladas com outras na construção do total. Descobrem-se verdades não estanques, que dão conta de partes de fenômeno, mas que podem e devem ser conjugad s e articuladas entre si, em níveis crescentes de compreensão. São campos ou domínios iluminados de determinada forma, de acordo com os instrumentos teóricos utilizados na análise, que inovam a partir de suas descobertas a compreensão global. Lefebvre afirma categoricamente: "Cada descoberta no âmbito das ciências parcelares permite uma análise nova do fenômeno total" (LEFEBVRE, 2004 p. 54).

Nesta linha de raciocínio, a fragmentação no estudo do urbano é uma decorrência necessária de sua realidade global. As opç es metodológicas são cercadas de riscos inerentes à profusão de itens e dados referentes à questão, mas tem que ser feitas à luz de matrizes teóricas aptas a revelar aspectos socialmente relevantes do objeto de pesquisa. Uma notá el conseqüência desta totalidade do urbano é a insubsistência de ciências-síntese.

Não se poderá, por outro lado, compreender o urbano a partir da idéia de que ele é um subproduto da industrialização. A submissão da questão urbana à lógica industrial causa uma redução absurda de seu conteúdo, artindo-se da falsa premissa de que se pode conceber o urbano como um mundo sem contrad ções. O urbanismo é tomado por Lefebvre como o esforço de legitimação da redução da vida urbana ao mínimo, pois não a toma como espaço de ontradições e conflitos, que deve ser dialeticamente estudada. Sua crítica ao urbanismo, como uma imposição da racionalidade industrial ao urbano, é sev a: afirma que se é possível considerar o urbanismo como Marx considerava economia política vulgar, "um pensamento (para ser generoso) degradado p r que bovinamente satisfeito". (MARX *apud* LEFEBVRE, 2004 p. 56)

Assim, acresce em autonomia o fenômeno urbano, fugindo das construções explicativas tradicionais, como o organicismo e o determinismo. Neste ponto, Lefebvre faz uma relevante distinção entre o que chama de determinações e determinismos: as determinações econômicas, ainda oriu as da industrialização, devem ser consideradas nas análises do urbano, sem que se transformem em determinismos enrijecedores que entorpecem a visão do uisador. Por que é

necessária esta consciência das determinações? Porque a urbanizaç da sociedade não é uma ocorrência acabada, mas uma possib lidade inscrita no real. Segundo o autor, estamos no meio do caminho entre o mundo da industrialização e a sociedade urbana, o que acarreta a necessidade de apreensão dos fenômenos de transição que contemplem a ordem atual e em desenvolvimento. No dizer de Lefebvre (2004 p.152): "Isto quer dizer quo urbano não suprime as contradições do industrial". Os fenômenos decorrentes da industrialização bitolam o desenvolvimento do urbano, condicionando-o simplesmente ao crescimento — desordenado.

Todavia, a despeito desta convivência com fenômenos da industrialização, o urbano transcende o modo de produção, por ser uma prob ática mundial, que virtualmente "cobre o planeta re-criando a natureza, anulada pela exploração industrial de todos os recursos naturais (materiais e manos"), pela destruição de todas particularidades ditas naturais" (LEFEBVRE 20 153/154). A tese de Lefebvre afasta-se, assim, do dogmatismo marxista, à medida em que se desprende da superestrutura, sendo algo que é diverso mais amplo que ela.

Noutro aspecto importante, Lefebvre analisa a passivid e dos usuários no desenvolvimento urbano, apontando como razões sociológicas desta ausência de participação o longo hábito destes interessados de delegar as soluções a seus representantes políticos. Somado este fato ao tecnicismo trazido (ideologicamente) pelo urbanismo, as questões do urban ficam a cargo de soluções técnicas ou políticas distantes do habitante. O usuário é invoc do e evocado com freqüência nos debates sobre soluções urbanas, mas raramente é

convocado para este fim. Mais adiante, na abordagem sobre a legislação urbana brasileira e, mais especificamente, a legislação do *locus* da pesquisa, voltaremos ao tema da participação para analisar as possibilidade de inclusão dos interessados nos debates sobre a questão urbana, como stão previstos na legislação e sua eficácia.

Faz-se mister, também, que sejam traçadas algumas anotações sobre a questão do espaço urbano sob a ótica de Castells, que e debruçou sobre a mesma em seu "A Questão Urbana", obra que foi um marco referencial sobre o assunto. Longe de ser uma unanimidade, a obra foi intensamente debatida nos anos que se seguiram à sua publicação, em diversos campos das ciências sociais. Aqui importam os aspectos teóricos mais ligados ao urb e ao espaço, como ferramentas úteis ao desenvolvimento do trabalho.

O enfoque da teoria do espaço de Castells (2000) part da noção de que o espaço é um produto material de uma dada formação soci numa abordagem marxista do espaço que se afasta do "organicismo evolu ário", da Escola de Chicago. Desta forma, a teoria do espaço é um desdobra ento da teoria geral da organização social, permeada pelo materialismo e pela conceituação necessária de outros elementos da organização social que se articulam com o aspectos econômico da cidade.

Vale dizer, Castells se opõe neste ponto a Lefebvre, porque este desenvolveu uma teoria marxista do espaço para revelar uma práxis sócio-espacial, enquanto aquele busca na teoria althusserian da estrutura social a

matriz para exame da questão espacial. Castells aplica um paradigma estruturalista à questão urbana, como se pode inferir do seguinte trecho:

"Colocar a que stão da especifidade de <u>um espaço</u> em particular do "espaço urbano" equivale a pensar nas relações entre os elementos da estrutura social, no interior de um a <u>unidade</u> definida num a das instâncias da estrutura social" (2000 p.334)

Concebe-se o urbano em instâncias: ideológica, político-jurídico e econômica. Tais instâncias propiciariam uma análise do urbano como uma expressão da estrutura social, a partir das práticas sociais que derivam dos sistemas econômico, político e ideológico. Portanto, o objeto teórico de Castells é a delimitação do conceitual do urbano, dentro de uma teoria do espaço, ela mesma uma especificação de uma teoria da estrutura social. Dentre estas ditas instâncias, a que define as unidades espaciais é a eco ômica, dominante sobre as demais, característica do modo de produção, isto é, as relações sócio-espaciais são dominadas pela estrutura econômica.

Castells acaba por reduzir o urbano ao utilitarismo econômico, afastando-se da concepção de autonomia da questão urbana de Lefebvre, pois o espaço urbano "torna-se então o espaço definido por uma certa parte da forç de trabalho, delimitada, ao mesmo tempo, por um mercado de emprego para uma unidade

(relativa) de seu cotidiano." (2000, p.336) Em síntese o autor em comento define o urbano como uma unidade espacial da força de trabalho, como se reproduz em sua literalidade:

"O "urbano", enquanto conotação do processo de reprodução da força de trabalho, e o "espaço urbano", como o que auxilia a exprimir as unidades articuladas deste processo são noções que nos permitem, assim o acreditamos, abordar teoricamente as questões que acabamos de colocar" (Castells, 2000 p. 336)

Neste ponto a abordagem de Castells se aproxima do esc deste trabalho, no qual se pretende compreender a convivência da legalidade com a ilegalidade com enfoque na questão da ocupação do espaço urbano, sobretudo para moradia. Poder-se-ia conceber a utilização informal do espaço urbano com uma urgência do mercado de trabalho, como fator preponderante de estímulo à ocupação desordenada, sem olvidar outros fatores importantes, como a ausência de política habitacional destinada a determinada parcela da população. Note-se que esta premissa do pensamento de Castells não implic em se admitir a aplicação do estruturalismo althusseriano neste trabalho, eis que o próprio autor reconheceu a dificuldade operacional desta abordagem, em função do excesso de variantes necessárias à pesquisa, que provocariam um a ogamento do

pesquisador em dados, condenando seu trabalho a descontextualização absoluta (GOTTDIENER, 1993).

Outro ponto merecedor de destaque é que Castells, a partir de sua noção de consumo coletivo, enxerga a cidade como um produto tanto do Estado interventor quanto da economia, sendo a participação do poder público fundamental para a criação dos bens de consumo coletivo necessários para reprodução da força de trabalho. Não há incentivo para que os investimentos n cessários se originem na iniciativa privada, nem para que a mesma exerça o pape de garantidor desta produção de bens de consumo coletivo, como também da qualidade de vida. A nota que afasta o pensamento de Castells do senso comu sobre este papel é que, enquanto tradicionalmente se atribui ao Estado o el de criá-los e mantêlos, em função das características dos próprios bens, que são públicos em sua essência, o autor afirma ser esta necessidade um produto histórico criado pelas exigências do amadurecimento do capitalismo ao longo dos anos.

Como o investimento público deve motivar a reprodução da força de trabalho, é natural que ele anteceda os investimentos privados em determinado espaço urbano. O papel do Estado, além de complementar a lógi a do capital é anteceder em estrutura os vindouros investimentos privados, que dão sobre rede de serviços e bens de consumo coletivo previamente colocad para garantir as condições de ampliação do mercado, a partir da garanti das unidades de produção e força de trabalho.

Este é mais um ponto de profundo interesse para delimitar o campo de pesquisa deste trabalho: a legislação vigente no *locus* é posterior a pesados investimentos públicos realizados, com ampliação de vi s de acesso, construção de hospitais e unidades dos bombeiros, ampliação significativa dos transportes coletivos, mudanças no sistema viário, enfim, uma série de obras destinadas ao consumo coletivo que antecederam a criação da legislação local, que possibilita o aumento de investimentos privados, sobretudo voltados ara a construção civil e suas atividades correlatas. Como se demonstrará adiante, neste ponto a lógica do capital afirmada por Castells foi rigorosamente seguida nos bairros da região oceânica de Niterói. Nas palavras do autor, "a infra-estrutura de rodovia pública torna possível o uso do automóvel, e as atividades de enovação urbana permitem as ações de empreendedores privados" (Castells, *apud* Gottdiener, 1993 p.140). O papel duplo do Estado de reproduzir as condições de trabalho e garantir a qualidade de vida parecem exercidos de forma coerente com a previsão da lógica capitalista.

Mas há um aspecto em que o caso concreto abordado neste trabalho pode aprofundar. Ao tentar garantir o básico atendimento à necessidades da força de trabalho, criando condições para a ampliação da produç o, o Estado pode agir de forma estruturante, através de investimentos públicos. Este é, digamos, o papel ordinário, comum, do Estado na grande arena de consumo coletivo que é a política urbana. Todavia, aplicando-se tais premissas ao planejamento urbano periférico, com as deformações atinentes ao capitalismo no terceiro mundo, com suas vastas deficiências aprofundadas em denominadas d idas sociais, o papel

de Estado garantidor de condições da reprodução da força de trabalho pode se dar pela ação ordinária (investimentos e gerenciamento do consumo coletivo e qualidade de vida) ou pela omissão no cumprimento de r ras anteriores, imposição de resistência às irregularidades, estabelec ndo um sistema de tolerância para além dos políticas estabelecidas legalmente.

Desta forma, o papel do Estado pode ser justamente o não enfrentamento à informalidade ou ilegalidade de atividades em tese contrárias ao estabelecido, mas pela necessidade de assimilação daquela informalidade para a ampliação da produção, da formação de força de trabalho barata e ab ante, de modo a garantir com sua omissão os fins básicos da expansão capitalista. Nesta hipótese, a inação do Estado seria deliberada, em parte por uma ica política também enraizada, como um produto histórico do capitalismo br sileiro, somada a necessidade de reserva de mão-de-obra nas proximidades de novas atividades econômicas.

Vale dizer, se podemos imaginar um amadurecimento do capitalismo para definir o papel ativo do Estado, para garantir qualidade de vida e ampliação da produção. Quando este capitalismo está adaptado às condições peculiares do caso brasileiro que, ao invés de promover as transform ões necessárias, como, por exemplo, a criação de uma política habitacional pa trabalhadores de baixa renda, o Estado possa justificadamente se abster de proporcionar alterações e, ao mesmo tempo, justificadamente se omitir em coibir que s adaptações voluntárias sejam promovidas contra a lei. Passa o Estado, obedecendo à mesma lógica, a ter uma dupla dimensão de condutas destinadas a dar conta mesmas

necessidades: a ação e a omissão. Portanto, a "favelização" não estaria inscrita como uma variação atinente exclusivamente a conflitos banos, de ordem fundiária e ideológica, mas como uma verdadeira respos a do Estado a uma necessidade concreta de ampliação da força de trabalho, sendo a denominada "questão social" inerente aos assentamentos humanos nã regulamentados apenas um fator cujo principal papel é justificar a in o, quando não a conivência com as invasões e a ampliação e consolidação de áreas ocupadas.

Esta idéia, provocativa, voltará a ser desenvolvida, c mais vagar, no estudo da capacidade de assimilação jurídica da inform ade, que se fará adiante.

Encerrando esta análise de Castells, se fazia necessár a a menção a uma contribuição fundamental para o estudo de política urbana: sob as relações capitalistas contemporâneas ele identificou conflitos cíficos, que não podem ser reduzidos às categorias marxistas tradicionais, am liando o campo de possibilidades metodológicas e permitindo um avanço em direção a questões antes invisíveis ou intangíveis. Por outro lado, não se pode ignorar que, por este mesmo motivo, a questão não pode ser somente entendida a partir apenas do consumo coletivo, já que outros fatores podem ser investigados como fonte de contribuição para a formulação desta política urbana (e de sua executabilidade).

Uma outra observação importante é que, nesta tese, conceber-se-á a relação entre o Estado, suas políticas e o espaço, sua abordagem menos em função do espaço de assentamento do urbano, o substrato espacial, para centraliz suas

preocupações com o "urbano" como um processo que se encontra no centro dos problemas sociais, mais do que como um produto do desdobramento da estrutura social no espaço. Portanto, se é necessária uma noção mais bem acentuada de produção do espaço, mais adequada será sua busca em Lefebvre ou Harvey.

A propósito de se mencionar a noção de produção de espaço em David Harvey, pode-se mencionar sua obra, Produção Capitalista do Espaço 2005), uma interessante visão do Estado, a partir de Marx, mas adaptado às realidades concretamente reproduzidas. Neste diapasão, considerad o Estado em relação ao capitalismo, há que se pensar do abstrato e genérico para o concreto e específico, reconhecendo-se que o Estado não é uma coisa, mas sim a representação de diversas instituições específicas, que juntas constituem sua realidade.

O Estado, no capitalismo, se constitui em um "processo e exercício do poder por meio de arranjos institucionais", cujo exemplo trazido pelo autor é sumamente importante para este trabalho: "a aplicação e o cumprimento da lei que são de real importância material e não a estrutura da lei em si" (rvey, 2005 p.90).

Portanto, há clara utilidade em revelar a estrutura e eficácia da lei que pretende controlar o espaço, limitando e direcionando o, seja pelo fato dela ser uma declaração de vontade estatal, seja que por sua aplicação concreta ou por ser desrespeitada com o consentimento implícito das instituições. Tanto em sua elaboração, quanto em sua aplicação concreta (ou na omissão seletiva das instituições em cobrá-la) podem-se perceber intencionalidades próprias das forças

de produção e dos detentores do poder estatal. São faz e não fazeres reveladores.

Uma outra questão que se pode aprofundar é a relativa a intencionalidade conflitantes dentre as instituições que compõem o processo Estado. Como processo ele é necessariamente um campo de forças, que não podem ser anuladas, nem simplificadas na explicação genérica da eoria das elites em litígio pelo exercício do poder. Mais que simples luta pelo po r formal e informal, há fatores exógenos e endógenos que podem ser considerados para uma compreensão do fenômeno estatal. Pode-se citar, como exemplo, a possível influência dos movimentos sociais não no Estado, em si considerado, as em algumas das instituições que concorrem em seu processo. Ou a participação de uma instituição anômala no processo estatal, como o Mi istério Público, que com autonomia e independência em relação aos outros poderes, instituições e órgãos, se apresenta não raramente como um contraponto às inte cionalidades originárias e suas ações.

O Estado não é, sobretudo, um elemento estático, Nem é uma decorrência "natural" e automática do crescimento das relações sociais capitalistas, mas ao contrário, suas instituições são fruto de uma contínua e dialética construção, criando-se em relações reais, possíveis, que passam a refletir. Assim, se concebe o Estado, historicamente, como elemento ativo da histó a, e que, emblematicamente, tem se responsabilizado a proporcionar os "pré-requisitos"

necessários", seja na forma de capital imobilizado para o exercício capitalista, seja na construção de leis aptas a tolerar e disciplinar este exercício³.

É concebível, portanto, que, além da preparação do terreno para a atividade capitalista, com investimentos imobilizados e produção de bens de consumo coletivo, o Estado desempenhe papel relevante quando expressa sua vontade através de comandos genéricos aplicáveis a todos os cidadãos. Mais que isso, quando aplica concretamente estes comandos e quando os ignora, consentindo com a produção do espaço ao arrepio de sua manifesta v tade inicial (ou que se presumia ser sua vontade). Quando se aceita a idéia de que o Estado é um processo, composto de instituições que formam um campo de forças complexo, percebe-se que a intencionalidade da lei sofre influências que denominamos endógenas e exógenas, e que eventualmente se cristalizam pontualmente no ordenamento jurídico, aqui e acolá, demonstrando que as pressões exercidas conquistaram alguns marcos perceptíveis.

Contudo, as aplicações concretas destas conquistas, que via de regra destoam da direção geral do interesse predominante da lei, podem ficar na esfera de competência de outros atores sociais, instituições também componentes do campo de força estatal, menos interessados em garantir a efetividade destas conquistas. Vale dizer, a garantia da inscrição de pontos não harmônicos com o interesse preconizado na lei não vem de sua encampação em sua produção legislativa, mas fundamentalmente de sua aplicação concreta.

_

³ HARVEY, D. <u>A produção capitalista do estado</u>. São Paulo: Anna Blume, 2005. p. 91. Neste caso, o au interpreta concepções de Marx, do <u>O capital</u>, volume 3.

Os exemplos são muitos, de leis que não são cumpridas ntegralmente, sem que haja uma movimentação social de relevo que cobre sua execução real, por parte dos poderes e instituições competentes, inertes em função de seu interesse. O que importa, aqui, é a fixação de que a inércia no cento da lei é estratégica porque provém de uma determinada intencionalidade, que reflete a linha de pensamento dominante que inspirou a generalidade dos comandos normativos. Em outras palavras, quando um determinado mando normativo refoge à lógica capitalista, situado num todo jurídico que é constituído a partir desta lógica, tem severas dificuldades de implantação oncreta, por que a composição das forças existentes na elaboração da lei não se ete automaticamente no campo de sua aplicação concreta.

Ademais, há, sobretudo no capitalismo tardio, uma inco seqüente adesão aos interesses específicos da produção no campo espaci incentivado e patrocinado pelos interessados no espaço como produto, que em relação de hegemonia no campo de forças estatal, impões regras que ignoram necessidades básicas do próprio capitalismo: é o caso da inexistênc a de políticas habitacionais consistentes em países do terceiro mundo. Nesta hipótese, em que a terra supervalorizada não é acessível ao trabalhador, é necessária a criação de válvulas de escape para moradia da mão de obra e de su reserva, considerando que as leis não deram conta desta necessidade. Como fazer? Tolerar a ilegalidade, torná-la viável através do não-controle, romantizá-la e, em alguns casos, canonizá-la, criando santuários de pobreza como unidades ideológicas.

Justamente este papel do Estado, o de se omitir em cum a lei para que os interesses dominantes sejam satisfeitos por via oblíqua é o onhecimento de que seu campo de forças busca um determinado equilíbrio. Como não é possível a realização de transformações para atender a moradia de baixa renda como atividade social regular, se tolera a ilegalidade, travestida de conquista dos movimentos sociais, mas respondendo necessariamente a a demanda do próprio sistema, que necessita de mão-de-obra barata em reservas e nas proximidades dos fluxos.

Uma das questões que não podem ser olvidadas é que há particularidades na construção destas válvulas de escape, segundo a for ação histórica do grupo social respectivo. Neste sentido, se faz mister que se analise, em algumas pinceladas, pontos referentes à urbanização brasileira no que se relacionam com a questão da lei e da informalidade, que serão desenvo vidos no capítulo que se segue.

CAPÍTULO 2 - A INFORMALIDADE URBANA: Espaço, Formalidade e Informalidade

Neste capítulo se pretende discorrer sobre as novas matrizes teóricas da geografia para explicar a informalidade urbana, sobretudo para fins de relacionálas com as práticas sociais existentes nas áreas de oc ação para fins de moradia, denominadas "invasões" ou "favelas". Interessa ao estudo justamente aplicar tais teorias ao exame da legislação aplicável ao espaço produzido informalmente.

Uma necessidade crucial da sociedade brasileira é o desenvolvimento de políticas urbanas voltadas para a desfragmentação da cidade, sobretudo as metrópoles, atualmente envolvidas com tragédias banalizadas por sua incorporação ao cotidiano. Os cerceamentos de deslocam nto, a desordem potencializada, a criminalidade urbana em metástase, os danos ambientais impelidos pela ocupação desordenada de áreas verdes e ela especulação imobiliária são exemplos de problemas que ferem a sadia qualidade de vida dos cidadãos.

A cidadania vê-se acuada, não mais por um estado opressor típico, mas pela fragilidade das garantias de convivência. Não há homogeneidade nas regras urbanas, nem em relação à sua fonte, tão pouco quanto à sua obrigatoriedade. Fatores de perturbação e desagregação urbana surgem em função de

necessidades sociais desatendidas, mas freqüentemente ofrem mutações extraordinárias e repercutem decisivamente no espaço.

Talvez a criminalidade organizada seja hodiernamente o fator mais dramático que parece fora de controle estatal e alcançando nívei e modos antes inimagináveis. A formação de facções criminosas que aliam uma organização empresarial a táticas de guerrilha, somada a um estado desorganizado e inapto a exercer a atividade policial e persecutória de forma r zoavelmente eficiente, legam às grandes cidades brasileiras contornos surreais.

Se estas conseqüências funestas são hoje uma realidade que não se pode ignorar, é necessário reconhecer que um dos fatores geradores desta desagregação é a disputa espacial da qual o urbano é p Obviamente não se pretende afirmar aqui, esclareça-se desde logo, que a questão espacial é causa da violência urbana, pura e simplesmente. Tal afirmaçã correria o risco de reinaugurar um determinismo tardio e reducionista, for de propósito. A idéia que começa a ser delineada é de se reconhecer que há na ba das questões sociais urbanas uma clara disputa espacial que dialeticamente enta e é alimentada por outros inúmeros fatos sociais.

O que se deve perceber é, em primeiro lugar, a repercu o espacial da informalidade, entendida esta como a produção do espaç à margem do direito estabelecido. Isto posto, poder-se-á abrir um campo de possibilidades de ligação entre esta prática, a da produção informal do espaço urbano, com outras repercussões sociais, como os movimentos sociais organizados e sua agonia, a

criminalidade organizada como *holdings* de distribuição de narcóticos, a desordem urbana pela informalidade do trabalho, incluídos os denominados camelôs e transporte "alternativo". Tais temas estão relacionados por diversos fatores com a informalidade espacial urbana, sendo ela vital para se desenvolvimento e para a formação de seus atuais contornos.

Desta forma, urge que se reconheça a existência desta disputa de naturez espacial, e que dela possa se extrair mais do que o senso comum. Decifrar a escrita dos fixos e dos fluxos impostos informalmente o espaço urbano é um dos papéis fundamentais da Geografia da pós-modernidade. Aliás, este esforço é fundamental e instrumental para que o papel do Estado nizador possa ser estudado. A produção informal do espaço é combatida? E imulada? Há esforços ou possibilidades de formalização? São questões que só poderão ser criticamente analisadas depois da fixação de alguns parâmetros sobr o campo de disputas sobre o qual se produz o espaço informal.

Duas matrizes, trazidas ao debate por Gomes (2002), se ão extremamente úteis para a compreensão desta dicotomia entre o formal e o informal, buscando sobre quais alicerces lógicos são construídos. São den adas pelo mencionado autor de "nomoespaço" e "genoespaço", e correspondem, espectivamente, ao espaço da legalidade e ao espaço da informalidade. Pr curam detectar nos comportamentos humanos voltados para a produção do espaço os indícios de sua filiação ao formalismo ou a sua negação.

Com efeito, o pressuposto para a aplicação destas matr s é ter, como fio condutor, a existência de uma norma de comportamento, ual deve se submeter o comportamento humano. Esta norma se legitimaria, a pincípio, como garantidora da convivência social, confluência equilib ada entre o interesse individual e o bem comum. A lei é, assim, o conjunto d normas que visa regular de forma estável, geral e lógica a dinâmica social (Gomes, 2002, p.31). As sociedades contemporâneas têm normas que disciplinam a criação de outras, que prevêem o processo de construção das demais normas, denominado poder legislativo. A lei, portanto, tem um sistema de criação próprio, geralmente "representativo" da vontade geral, através do qual se arantiria a legitimidade para a regra em construção.

Assim, a legitimidade da norma, sua aproximação com o rincípio da justiça, obviamente encontra na sua produção um reconhecimento objetivo: é justa a lei produzida dentro das regras que instituem seu processo de criação. É, por assim dizer, uma legitimidade presumida pelo respeito à sua trumentalidade.

Este entendimento é informado e motivado pela praticid e de sua aplicação, pois não seria socialmente confortável se ter normas aplicáveis porque legítimas e outras inaplicáveis em função de sua ilegitimidade. Sã pressupostos de eficácia da lei sua coercibilidade e generalidade. Seu questionamento, em alto grau de subjetividade, acarretaria uma inegável insegurança, no plano de sua

aplicabilidade. Portanto a lei se presume válida e aplicável e só excepcionalmente pode ser desconstituída ou não aplicada, se padecer de algum vício sistêmico⁴.

Destarte, a despeito da discussão existente nas ciências sociais sobre a distinção entre lei e justiça, que permeiam o conceito de legitimidade, é necessário do ponto de vista metodológico se tomar a lei posta, n qualidade de norma oficial, produzida como preconizado nas leis que estipulam o processo legislativo, como um dos objetos de análise, que irá permitir a compreen do que está dentro da formalidade e o que se produz para além destes limites. Atendendo a sua finalidade, trata-se neste trabalho, pela designação "lei" este conjunto de normas oficiais e válidas emanadas dos poderes do Estado, cri das na forma prevista na Constituição Federal.

Justificada esta necessidade, pode-se perceber que a lei tem uma repercussão espacial e seu cumprimento tende a render ogeneidades, nos limites de sua territorialidade. As normas vão mediar as relações humanas na produção do espaço, condicionando o exercício dos dire os individuais que se manifestam no arranjo espacial. Este condicionamento deve atender à isonomia entre os cidadãos, impondo-se uma submissão geral aos ditames da lei que, certamente, pode ser verificada na manifestação espaci I desta cidadania.

A este mundo formal, submetido a uma determinada homog neidade espacial, é que se atribui a designação de nomoespaço. É o espaço regido pela

⁴ Vícios sistêmicos podem ocorrer pelo não cumprimento as regras do processo legislativo, bem como pela contradição entre o conteúdo da lei e as normas da Constituição, que a ela se impõe. Trata-se da inconstitucionalidade da lei, que a eiva de nulidade.

lei, que antes de tudo determina sua área de abrangênca, estabelecendo com o substrato espacial uma relação de poder, poder este que mana do Estado e disciplina sua produção. Em decorrência desta natureza, a lei tem um âmbito espacial de validade, no qual vige uma pretendida isonomia abstrata, trazendo fronteiras facilmente perceptíveis e coincidentes com poder estatal. Em outras palavras, o nomoespaço tem fronteiras determinadas pelo alcance do poder fixador da lei, sem áreas de transição ou amortecimento.

Assim, a pretensão da lei é dotar de homogeneidade o t rritório de sua validade, estipulado por ela própria em função da soberania ou da competência do poder que a emanou, que necessariamente se traduz sobr um determinado espaço. Segundo Gomes (2002) São fronteiras rígidas e tendentes à perenidade. A lei é um instrumento de modelação do nomoespaço.

Pode-se entender que o espaço de regulação, aqui denominado nomoespaço, é fruto de um pacto social, o que lhe confere uma natureza nitidamente contratual. Contudo, a realidade complexa da legislação urbana demonstra que diferentemente de um mero contrato, cuja idéia pincela falsamente uma aquarela de arranjos espaciais consensuais, esta regulação freqüentemente se fulcra na prevalência de interesses que são dominantes, em detrimento de outros que, embora legítimos, não são contemplados pel sistema de coerção.

Neste ponto é que a matriz teórica do nomoespaço pode er desenvolvida para além de sua concepção inicial, abrindo-se para a percepção de que o campo do nomoespaço é, também, ao lado do espaço não regulad e organizado, um

campo de forças que reflete os conflitos multifaces de interesses. Portanto, a leitura que o espaço permite, pela compreensão dos arr jos espaciais, mesmo no espaço organizado e regulado, apontará necessariamente para a existência destes conflitos, se afastando bastante da idéia de um contratualismo razoavelmente harmônico.

Assim, se é possível a identificação de um campo razoa elmente estável em termos de produção de espaço, com intencionalidades dispostas em lei, para que o público e o privado possam ser vividos socialmente, ão se pode olvidar, em absoluto, que esta estabilidade é que marca sua existência. Existe uma razoável homogeneidade na produção do espaço no nomoespaço, definida pela isonomia dos cidadãos frente às regras urbanas.

Outrossim, a homogeneidade e estabilidade de regras do nomoespaço não são absolutas. O correto é afirmar que nele há uma predominância destas características no espaço efetivamente regulado, havendo manifestações de informalidades pontuais.

Feitas estas observações referentes à compreensão dest modelo e de sua aplicação a este trabalho, se faz mister apontar que o nomoespaço pode ser o instrumento de compreensão de uma unidade urbana em qua formalidade é a tônica nos arranjos espaciais e a estabilidade por ela gerada seja hegemônica, sem contudo ser absoluta. É um espaço tendente à forme, sendo os comportamentos sociais majoritariamente respeitosos com a lei. Trata-se da denominada cidade legal ou formal, regida por regras fundadas no raciones smo e

na concepção geométrica e contínua do espaço. Portanto é o direito urbano construído a partir de uma concepção racionalista e funcionalista, inspirado não mais nos valores do individualismo, tão somente, mas numa confluência destes com os referentes ao bem comum.

Para esclarecer as possibilidades abertas por esta mat z para esta tese, ela oferece, primeiramente, a possibilidade de distinção entre o nomoespaço, o espaço da legalidade, e o chamado genoespaço, como espaço da informalidade, ou da produção do espaço ao arrepio da lei. Como o obj deste trabalho é conhecer a produção informal do espaço para fins de moradia e apontar as possibilidades de incorporação desta informalidade pela cidade legal é fundamental que o campo da formalidade seja conhecido possível seja se visualizar as distinções fundamentais entre este campo formal e o informal.

Numa segunda e importante possibilidade, sendo o nomoespaço regido por regras jurídicas, das quais se podem inferir intencionalidades, o estudo específic destas regras vai demonstrar como a lei compõe o campo de litígios de interesses existentes na cidade formal. Até mesmo as propostas para a informalidade, traduzidas em regras de transição, para a legalização da cidade ilegal, certamente podem demonstrar a lógica desta apreensão do informal do formal e responder como se podem assimilar as ilegalidades já produzidas espaço. Neste esforço de legalização do informal, ou na sua omissão, podem to bém se revelar os conflitos de interesses que interessam ao trabalho. No exame da legislação nacional e do *locus* será importante que se volte a esta concepção de nomoespaço, o que se fará em capítulo vindouro.

Se o nomoespaço corresponde à cidade legal, ao urbano produzido através de regras perenes, uma outra matriz essencial ao esforço de pesquisa é o genoespaço. É ele o espaço produzido dentro do espírit da informalidade, sem que as regras legais sejam condicionantes de sua modelagem. O que funda esse espaço é a territorialidade a partir do grupo ou comunidade. sobretudo, um espaço territorializado pelo discurso da diferença ent os pertencentes ao grupo e os que lhe são estranhos (GOMES, 2002).

Este discurso fundador do novo espaço é marcado pelo r e exagerado dos pontos que distinguem este grupo dos demais e pela minimização das eventuais semelhanças existentes. O discurso firma uma unidade interna e uma oposição externa, elementos necessários à coesão do grupo e à apropriação do espaço, em evidente estratégia de territorialização.

Portanto, para que um determinado grupo exerça sobre o substrato espacial uma relação de poder, que se reflete na produção deste espaço, são colhidos elementos de coesão, que podem ser comportamentais, étnicos, culturais, dentre outros. Cria-se uma prevalência dos elementos de distinção, que, cu proporcionam uma diferença ontológica entre aquele grupo e qualquer outro.

Contudo, esta distinção-estratégia se faz mediada pelo espaço, elemento fundamental desta construção. Vale dizer que o discurso da diferença funda um espaço, territorializa um substrato espacial, e com el estabelece uma dada relação de poder. Isto posto, pode se perceber que as isputas e conflitos externos do grupo, com o que está fora dele, nunca são de natureza inclusiva,

tendo em vista que esta possibilidade de inclusão do g em outra realidade, presumidamente melhor, significaria a extinção de seus elementos de distinção-coesão. A inclusão do grupo, em outras palavras, acarretaria seu desaparecimento, por pressupor a prevalência de uma isonomia entre este grupo e a realidade na qual ele seria inserido.

Destarte, é imperioso que o discurso da distinção seja mantido e aprofundado, para que os indivíduos componentes tenham a percepção de seu pertencimento, ainda que a inclusão pudesse significar o reco ecimento de direitos fundamentais e um acréscimo significativo de ossibilidades da cidadania. No caso do objeto deste trabalho, a própria designação "comunidade", como bem salienta Gomes na obra em comento, ao passo que é utilizado pelas organizações do movimento social para tentar garantir alguns benefícios para o grupo, mantém sua identidade-distinção intocada. A "comunidade" é distinta do mundo formal, freqüentemente denominado de "asfalto", como também é diferente das demais "comunidades", que têm referenciais internos e espaciais próprios.

Este discurso-estratégia se incorpora ao ideário local, com sua simbologia de identidades. Não são raros os exemplos de assimilação e reivindicações nitidamente menos urgentes, mas que guardam compatibilidade com a coesão, em detrimento de questões muito mais urgentes e relevantes em termos de resgate da cidadania a da dignidade da pessoa humana. estratégia de manutenção do território obscurece as necessidades mais urgentes dos integrantes da "comunidade".

Pode-se trazer, *verbi gratia*, uma pesquisa de opinião realizada pela associação de moradores da favela Nova Holanda, na qual se buscava saber quais os problemas prioritários daquele grupo. Um dos ens escolhidos foi "reparo de moradias" para o qual foi criado um programa públic de atendimento, denominado Projeto Rio, que destinava a cada beneficiário um tíquete para compra de material. Como o tíquete individual tinha um valor muito aquém do que era necessário para a reforma das moradias, as lideranças locais ropuseram a formação de uma cooperativa para a compra de material ANDALFI, 2003 p.159/156)⁵.

Duas observações podem ser feitas ao encontrarmos este exemplo: a primeira, é que mesmo que a favela Nova Holanda, situada no Complexo da Maré, padeça de males sociais gigantescos, no campo da saúde, educação, saneamento e cidadania, a motivação dos integrantes do grupo foi a de ter um interesse individual atendido. Este interesse não agregava qualquer risco para o discurso da unidade, não trazia em si o risco de que o benefícios a ele referentes pudessem enfraquecer a coesão do grupo. Esta é a tônic dos benefícios buscados pelas "comunidades": são pontuais e coerentes com o discurso da distinção. A segunda observação versa sobre o papel do movimento social organizado, que, "politizando" a discussão, funda uma ooperativa, incentivando e possibilitando uma "legitimação" do programa governamental assistencialista, e, em última análise, mediando o benefício que vem de "fora". Esta legitimação passa pela formação de uma gestão local dos recursos individuais, somados e

_

⁵ Trata-se do depoimento do líder comunitário Ernani Alcides Alexandre da Conceição.

transformados em "públicos" ou "comunitários" pela int enção de uma estrutura de poder local, instância de decisão das formas de sua aplicação.

Estas mediações para prestação de serviço público parece assumir um status de papel predominante das associações de morado es, sendo "órgão" de legitimação de programas públicos. Trata-se de uma espécie de parceria público-privada informal para viabilizar a permanência do Estado no território da "comunidade", mediante participação do movimento social na prestação do serviço, ou a encampação integral do projeto público p la dita associação. Podese oferecer mais um exemplo contundente, o depoimento Nilza Rosa dos Santos, líder comunitária do Morro da Formiga, prestado ao CEPEDOC da Fundação Getúlio Vargas:

"Briguei muito com a Comlurb por causa do Gari Comunitário. Tive que aceitar, mas achava que a Associação não deveria assumir o projeto, porque ela não deve ser empregadora; deve ser articuladora, orientadora, reivindicadora. Quando falei isso na assembléia, fui vaiada por mais de mil pessoas, por ue o pessoal queria a gestão do Gari Comunitário, porque ganha um a axinha, um negocinho mínimo!"(Pandalfi, 2003 p. 182/183).

Tomando o exemplo exposto pelo discurso da líder comun ária, pode-se inferir a existência de uma prestação de serviço público diferenciada para a comunidade, que se legitima através de sua encampação associação de moradores. A empresa responsável pela limpeza urbana só toca o territóri da "comunidade" pela assimilação desta instância de valid de. Demonstrar-se-á, mais adiante, que esta instância de legitimação pode também ser menos destinada a defesa comunitária e mais ligada a atividades marginais.

No caso concreto da limpeza urbana "terceirizada" à as iação de moradores, percebe-se, também, que a crítica que se faz a esta forma de prestação de serviço não se refere à mediação em si, m s somente quanto à sua forma, já que a depoente teme as responsabilidades trabalhistas decorrentes desta contratação direta de garis pela associação. Note-se que ela define o que no seu entender deve constituir esta mediação: cabe à ass ação ser a "articuladora, organizadora, reivindicadora" daquele serviço público. Pretende fugir de algumas inconveniências da prestação direta do serviço, mas ma seu caráter fundamental de instancia de legitimação da atuação do poder público.

É o território da "comunidade" no qual a atuação diret do Estado sem estas fontes de mediação não parece ser socialmente admissível, embora fosso legalmente possível e exigível. As instâncias de mediação traduzem as iniciativas estatais para a linguagem social local, possibilitando que o Estado exerça algum papel no genoespaço. Percebe-se com clareza esta necessidade de adaptação dos programas e planos estatais à simbologia da coesão Há mostras, sobejas, da falta de poder de intervenção do Estado neste espaço " omunitário". Não só por

sua ocupação desordenada e realizada à sua revelia, bem como pela sua incapacidade de exercer isoladamente os programas de governo mais simples, como nos exemplos mencionados acima. Veja-se, por exemplo, a informação trazida pelo Secretário Municipal de Urbanismo, Adyr M tta Filho, sobre o controle de crescimento das favelas mediante "acordo" com as co unidades:

> "E nas favelas, nós também estamos com a idéia de começar a fazer pactos com algumas delas, para que não haja expansão⁶".

Um conceito importante para a compreensão desta lógica da informalidade é o de território. Como justificar esta falta de autonom a estatal para normatizar o espaço? Longe de se constituir em planejamento urbano necessidade de autorização de instâncias locais não oficiais para a realização de obras e prestação de serviço público denota que o Estado não detém o poder suficiente para gerir o espaço informal em todas as su s atribuições. O território da informalidade é estranho ao poder estatal em sua plenitude jurídica. Este território, fundado pelo discurso da diferença, só pode ser compreendido a partir do conceito geográfico da expressão.

⁶ Entrevista na íntegra no anexo 2.

Com efeito, o termo território ressurgiu para a geografia a partir das experiências sob a influência da denominada geografia ical, na década de 1970, nos Estados Unidos e na França, que reivindicava uma análise mais e etiva da realidade espacial em que não se negligencia-se seu principal ator: a sociedade (MACHADO, 1977). Mas sua aparição inicial é ribuída a Fredrich Ratzel (1974), que passou a articular a idéia de propriedade como mediadora da construção do território, sendo este uma parcela do espaço identificada pelo domínio do Estado. A vinculação do conceito de território com o poder estatal sobre um espaço determinado trouxe um evidente cunho nacionalista. Está, assim, impregnada de ideologia em sua essência, já que parte da idéia que a territorialidade se formava pelo enraizamento das comunidades no solo. Pode-se dizer que Ratzel relacionou o solo ao Estado, inaugurando uma tendência nomotética que vigoraria com outros formatos e abordagens como a principal noção de território.

A construção teórica de Ratzel pressupunha a existênci de uma única fonte de poder, o Estado, sem perceber a existência de outras manifestações de poder que interagissem sobre um substrato espacial. Ao menos, "poderes inferiores" ao estatal, que com este pudessem se relacionar ou influir na produção do espaço. Por esta razão chegou-se a afirmar que Ratzel, "involuntariamente, talvez, f z a geografia do Estado totalitário" (Raffestin, 1993). Obviamente, esta conceitualização do território repousava na escala Est do-Nação, que continuou motivando, com poucas adaptações significativas, a produção de estudos de outras disciplinas, como o próprio Direito, no decorrer do século XX. No campo jurídico se prioriza o sentido de território como espaço de aplicação da lei. Ainda hoje se encontra a repercussão desta concepção em obras jurídicas, sobretudo de Teoria Geral do Estado, como o único conceito de terri ório de interesse para o Direito. Parece que os estudiosos das denominadas ciências jurídica ainda se satisfazem com a noção única de território, como elemento da Nação e atributo do Estado.

É certo que esta noção jurídica de território não é útil à compreensão do fenômeno da informalidade na habitação urbana. Este conceito sempre foi trabalhado como um dos elementos de sua existência. É que se pode depreender deste trecho trazido por Guilherme Penha de Moraes, no qual cita parte da definição de Gerson de Brito Mello Bolson: "Com atenção ao elemento territorial, o Estado é constituído pelo território, demarcado como "base física do Estado" ou "porção delimitada do globo terrestre na qual o poder político é exercido sobre a população" (Moraes, 2006 p.12/13).

Tal concepção pressupõe a aplicação do poder político do Estado a todo o substrato espacial contido no território em que ele ex rce sua soberania. Contudo, nas ciências sociais e, sobretudo na Geografia, vem se desenvolvida conceituação de território que busca sua sustentação n relações de poder que são exercidas no espaço, se manifestando corporalmente. Embora só fosse admissível que a maior relação de poder com espaços in ernos de um determinado Estado fosse o exercício de seu próprio poder político a disciplinar a

cidadania, é imperioso romper o cinismo em voga para reconhecer que há espaços em que esta relação de poder estatal é muito r refeita e é substituída por outras forças que exercem parcelas significativas de poder no espaço.

Destarte, o território da informalidade é uma instância espacial cujo poder é exercido por forças que se distinguem do poder político estatal. Obviamente, como campo de conflitos permanentes, o espaço informal não simplesmente "ordenado" por estas forças, mas produzido sob sua influência. No caso das metrópoles brasileiras, não se pode ignorar que o denom o tráfico de drogas tem uma parcela significativa de poder, já que se mant funcionando permanentemente, ainda que se constitua mal social e c ime grave. São raras as "comunidades" em que ele não esteja presente determinando comportamentos e condicionando a realização de atividades sociais. Há também com freqüência o apadrinhamento de comunidades por políticos locais que nela fazem sua base eleitoral exercendo diretamente papéis que revelam uma relação de poder com o espaço, autorizando, por exemplo, que novas famílias lá se estabeleçam. Os exemplos de real poder cotidiano, exercido por "autolegitimados" atores sociais, são inúmeros.

O importante é se fixar que o conceito de território para as ciências sociais é bem mais sutil que o construído pelo Direito. Pretende perceber relações de poder, não necessariamente originadas da norma jurídica, que se exercem sobre determinado espaço. Este território se firma freqüentemente em contradição ao ordenamento jurídico, que parece não ter desenvolvido as capacid e instrumentos necessários à imposição de sua hegemonia.

Conclui-se, pois, pela insuficiência do conceito tradicional d território, vinculado ao poder do Estado. A evolução se deu na esteira da ampliação dos atores sociais com capacidade de exercer o poder, tend suas relações mediadas pelo espaço. Sem este ajuste teórico não se poderia realizar uma Geografia Política que não fosse um arremedo de estudo do própri Estado. Para se compreender as instituições informais e sua capacidade de transformação do espaço se fazia mister a utilização de instrumentos co ceituais mais flexíveis.

Segundo Hannah Arendt (1985), há nas ciências sociais a superposição dos conceitos de poder, violência, dominação, autoridade e competência, que são palavras a indicar os meios pelos quais o homem governa o homem. Para a autora, poder é a capacidade de agir em uníssono, pois quem o exerce encontra revestido de uma representação de um grupo social, do ual depende sua existência. Nesta perspectiva, o poder não carece de justificativas, por ser inerente a qualquer grupo social, embora possa o seu exercente er questionado em relação a sua legitimidade. A partir desta idéia, se pode iniciar a contestação ao atrelamento da Geografia ao conceito de território-nação, porque se permite desassociar o poder do Estado, pelo menos como sua fonte exclusiva, e apresentar a possibilidade de produção da Geografia Po ica em outras escalas, mais úteis, inclusive, para a Geografia Urbana.

Uma relação importante a ser feita, nesta linha de rac ocínio, é a existente entre espaço e território, conceitos amplamente utiliz nesta tese. Para Raffestin, o espaço precede o território, sempre, na m ida em que este se forma a partir daquele. Isto é, o território surge da ação conduzida por um autor

sintagmático que se apropria concreta ou abstratamente de um espaço. Segundo o autor, "o território, nessa perspectiva, é um espaço onde de projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que os homens constroem para si" (RAFFESTIN, 1993 p.143/144).

O maior mérito da abordagem de Raffestin é, indubitavelmente, a proposta de uma análise relacional do território, definitivamente afastada da mera geografia política do Estado. A possibilidade de novos atores sociais com capacidade para exercer poder sobre o espaço, a despeito dos limites físicos da soberania estatal, permite uma redefinição da questão territorial, para além da própria Geografia. O próprio Direito, a partir da compreensão de que o território tem características mais amplas que a materialização do Estado, pode benef iar-se desta transformação paradigmática e lidar com interpretações condizentes com a realidade social, afinando os instrumentos de atuação da ordem jurídica.

A análise de Raffestin merece, contudo, uma ressalva: ando se projeta a idéia de território atrelada obrigatoriamente a um determinado espaço, constrói-se conceito materializado de território. Vale dizer, nest linha de pensamento, o "espaço" território "é" trabalhado e 0 apropriado, identificando-se predominantemente com o espaço social. A crítica que s faz em relação a esta "reificação" do território, sobretudo a lançada por Marcelo José Lopes de Souza, aponta para a natureza não material do território, sen o este um campo de forças formado pelas relações de poder espacialmente delimitadas, que operam sobre determinado substrato espacial. Segundo Souza (1995 p.96/97), "RAFFESTIN não explorou suficientemente o veio oferecido por uma abordagem relacional, pois não discerniu que o território $n\tilde{a}o$ é o substrato, o espaço social em si, mas um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial".

Não há dúvida que seja oportuno, para a leitura dos fenômenos espaciais, um olhar que possa enxergar as relações dialéticas de poder, ou seja, o campo de forças que se abate sobre o substrato espacial, sem que se confunda um com o outro. Este espaço-referência tem limites definidos pelas relações de pod que compões o campo de forças. Não raramente estes limites são transformados a partir da alteração ocorridas no campo de forças. Port to este espaço social cambiante não pode ser considerado "o" território, mas sim seu campo de forças, dialético, mutante, historicamente construído.

Ademais, esta imaterialidade do território pode ser constatada pela estratégia de manutenção do poder sobre um substrato espacial, como já apontado neste trabalho, quando da consideração do denominado genoesp o. Busca-se uma interação hegemônica através da formação de uma rede smbólica, como preleciona Cornélius Castoriadis:

'Tudo que se nos apresenta, no mundo social-histórico, está indissocialvelmente entrelaçado com o simbólico. ão que se esgote nele. Os atos reais, individuais ou coletivos – o trabalho, o consumo, a guerra, o amor, a natalidade – os

inum eráveis produtos materiais sem os quais nenhuma sociedade poderia viver um só momento, não são (nem sempre, não diretamente) simbólicos. Mas uns e outros ão impossíveis fora de uma rede simbólica".(CASTORIADIS, 1982 p. 142/143)

Uma possibilidade que surge desta acepção do simbólico como uma estratégia de definição de limites do território é tomar-se a informalidade nas construções urbanas de áreas ditas favelizadas como símbolo de uma necessária distinção. A construção das áreas informais de baixa r da parece não obedecer uma lógica construtiva, ao passo que cria vielas estreitas e sinuosas, dificultando a circulação dos próprios moradores e usuários, por exemplo. Tal opção pode ser influenciada pela característica de supervalorização de interesses individuais que a informalidade acarreta, possibilitando a ampliação e adaptação de moradias que acarretam limitações às vias utilizadas pela coletividade.

Todavia, pode se verificar em "comunidades" que se estabelecem em locais em que há espaço livre para construção de casas sem que seja necessário traçar vias sinuosas e estreitas, mas, ainda assim, há uma opção pela adoção desta modalidade de construção das vias. Parece ser uma "mar a registrada" da informalidade se estabelecer de forma distinta da lógica da formalidade, ainda que esta opção não atenda ao interesse comum dos moradores. A manifestação arquitetônica da informalidade compõe a simbologia do er. É também possível

que a sinuosidade dos caminhos das "favelas" seja, atu Imente, fruto de uma opção estratégica determinada pelos grupos criminosos minantes nas "comunidades", de forma a dificultar o acesso da polícia ao local, garantindo melhor defesa e possibilidade de fuga diante deste per Todavia, feita uma análise histórica rigorosa, perceber-se-á que esta prática antecede a presença do denominado crime organizado nas "comunidades". A criminalidade como fator de imposição de comportamentos aos habitantes das favelas de forma realmente ameaçadora, é algo bem mais recente e posterior à form ão de grande parte destes espaços informais, que já se produziam com a ca acterística de vielas, becos e caminhos tortos e íngremes.

O importante é frisar que a territorialidade é uma instância geográfica ontologicamente dialética. É certo que, inicialmente, territorialidade humana foi abstraída da analogia feita com o comportamento dos animais, diante das formas mais elementares de divisão e defesa do espaço. Este d rwinismo territorial foi contraposto pela concepção de que a territorialidade h a poderia ser motivada por uma variedade de razões abstratas, sendo uma forma espacial de comportamento social (SACK, 1996).

Considerando-se, assim, a territorialidade como um comportamento so ial espacialmente identificado, foi ela concebida como um enômeno associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente delimitados considerados exclusivos daqueles que os definem e ocupam. Esta concepção foi criada a partir da idéia ocidental de pr priedade privada (SOJA, 1986).

Não se pode negar que o afastamento da simples relação homem-meio e o apontamento para a necessidade de se ter uma contextualização histór co-social e espaço-temporal das relações humanas foi um avanço notável, t do-se como referência o primitivo conceito darwinista de territorialidade. Todavia, era necessário se avançar para desatrelar a territorialidade desta relação íntima com a propriedade. Se fazia mister que a idéia de exclusividade no exercício de poder sobre um território fosse relativizada, para que fossem contempladas novas possibilidades.

Com efeito, para que o conflito e a superposição de forças pudessem ser objetos da geografia, era necessário que a territorial ação fosse compreendida como o exercício social de uma estratégia de poder. Su e, assim, a concepção de territorialidade-estratégia, através da qual um indivíduo ou um grupo influencia pessoas, fenômenos e relações através do controle exercido sobre determinado substrato espacial. É a prática de estratégias territo iais transforma o lugar em território(SACK, 1996)⁷.

Isto posto, a territorialidade é o conjunto de estratégias dirigidas a estabelecer, conquistar ou manter o poder, expresso na mediação espacial do controle sobre os outros. Decorre das lutas territoria das forças que se contrapõem, almejando modificar ou manter os limites, dinâmica ou os valores deduzidos em prática no espaço (GOMES, 2002 p.13). A territorialidade é o exercício de gestão dialética do espaço. Esta é a conc pção que será útil para a

_

⁷ Para o autor a territorialidade é sempre construída socialmente e eu uso histórico tem sido realizado de forma cumulativa.

análise crítica da lei aplicável ao *lo cus* deste trabalho. Antes, porém, serão lançadas algumas considerações sobre o processo de urbanização no Brasil e que se pode entender por planejamento e desenvolvimento urbanos, o que se fará nos capítulos que se seguem.

Neste capítulo, procurou-se demonstrar o desenvolvimento das idéias sobre a informalidade urbana na geografia. Esta base teórica permitirá uma visão crítica da legislação aplicável ao informal urbano, nas esfera federal e local, já que a ineficácia da lei na regulação efetiva do espaço urban está vinculada à existência de territórios construídos sob a égide da ideologia da informalidade.

CAPÍTULO 3 - PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

3.1 Aspectos Históricos da Questão Urbana no Brasil

São inúmeras as formas com que, no decorrer dos anos, Estado vem atuando sobre o espaço geográfico, seja através da instalação de redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto, da construção de avenidas e da delimitação de zonas habitacionais, ou através do próp io poder regulador que este possui.

Quando se fala de um processo de formação do espaço urbano no Brasil, deve-se atentar primordialmente para a importância que teve o Estado no desenvolvimento de todo esse processo. É importante lembrar, inicialmente, que esse processo foi marcado pela própria condição coloni e, depois, pelo modelo econômico voltado para exportação e dependente do merc externo.

É nesse sentido que Santos (2005) considera esses fatores indispensáveis para a compreensão do espaço urbano no Brasil. Para este autor, a urbanização configura o esteio da formação da própria sociedade. Assim, através dos processos de produção do espaço seria possível apreender dimensões mais amplas quanto à existência social. Um exemplo disso está no fato de que, como mostra a história de diversos países, somente a partir dos primeiros zoneamentos

econômicos locais foram se instalando e ampliando as primeiras famílias e gerações de pessoas que deram início à formação dos primeiros centros urbanos.

Este processo histórico foi determinante na criação de vilas e povoados. Modernamente o surgimento de bairros e locações obedece à mesma lógica. As concentrações de caráter econômico estimulam núcleos d moradias mesmo que sejam apenas do tipo "dominatório". Como não existem investimentos significativos em moradias para trabalhadores, atraídos pela oportunidade de emprego em função da expansão das atividades econômicas, é natural o surgimento de uma forte pressão para ocupação de áreas próximas a estas atividades.

Determinadas ações governamentais têm sido fundamentais para as primeiras aglomerações terem um crescimento mais acentuado. Isto se dá, re outras coisas, a partir do comparecimento de alguns do serviços públicos. Mas principalmente graças à implementação de condutas e po icas de fiscalização das atividades rentáveis, incluindo aí o campo da agricultura, da mineração, etc. Processos caracterizados sob um modelo de desenvolvimento citadino, deram origem a conceitos e expressões como, por exemplo, "cidades do ouro", "cidades de estradas de ferro", "cidades de passagem", "bocas de sertão" e cidades planejadas por companhias de colonização, ou por mega estimentos como usinas elétricas, mineradoras, refinarias, etc. Tal como se encontra ao longo da história da dinâmica urbana brasileira.(SANTOS, 2005)

No entanto, a particularidade da questão urbana brasileira deve ser ressaltada para os fins deste capítulo. A urbanização asileira apresentou variações extremas em relação às formas que diferentes processos assumiram. Contudo, em relação ao conteúdo, a urbanização brasile a consistiu sempre no ímpeto de aceleração da reprodução ampliada do capital, assim como de determinados elementos sociais que correspondem aos seus mecanismos de reprodução, a exemplo da constituição da força de trab o no Brasil.

É possível afirmar, portanto, que o desenvolvimento do espaço urbano é uma conseqüência direta da combinação de dois fatores de destaque: Primeiramente a instalação de um poder político-administrativo em determinado território que implementa a fiscalização das atividades rentáveis eco omicamente e promove minimamente o atendimento de serviços públicos. Em segundo lugar, a criação de um corpo de agentes que centralizam as atividades econ as e as ações correspondentes a esse poder público-administrativo. Invariavelmente, estes fatores se apresentaram conjugados, um com mais ou menos evidência q o outro, na maioria dos processos de urbanização das metrópoles e cidades brasileiras (SANTOS & SILVEIRA, 2003).

Tendo em vista os fins deste trabalho, pode-se adotar a caracterização elaborada por Villaça (1999) a respeito do processo urbano brasileiro. Para tanto, este autor sugere três períodos fundamentais. O primeiro vai do ano de 1875 até o ano de 1930. O segundo, compreende a época que coincid com o governo do presidente Getúlio Vargas até a década de 90. De 1990 em diante estaria, por fim, configurado o terceiro período.

O primeiro período foi marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a configuração urbana colonial. Pode-se dizer que essa fase da urbanização das cidades brasileiras represento sobretudo, as transformações urbanas que materializaram valores e co epções de mundo próprios de segmentos dominantes e de elite do país.

A urbanização da cidade do Rio de Janeiro, a esta época, se torna paradigmática como exemplo. É importante destacar, sob etudo, a atuação de figuras como o engenheiro Pereira Passos que, entre os anos de 1903 e 1906, esteve à frente da prefeitura da cidade. Passos foi o rincipal responsável pela elaboração e implementação dos projetos de urbanização e arquitetônicos que modificaram radicalmente a paisagem do Rio de Janeiro. Desvencilhando a sua imagem da de uma cidade colonial e fora de sintonia co os ditames e etiquetas parisienses. (VILLAÇA, 1999)

Basta dizer que as reformas empreendidas por Pereira Passos ficaram conhecidas por "civilizar" a cidade. Contudo, o ímpeto desse período não era propriamente desenvolver reformas urbanas que visassem melhorar efetivamente o espaço urbano, ou seja, de modificá-lo a partir de uma idéia de funcionalidade que conhecemos hoje. É dessa forma que, já no ano de 1906 – ano de inauguração da Avenida Central, atual Rio Branco, e do fim da gestão de Pereira Passos — teve início o declínio dos planos de melhoramento e embelezamento no planejamento urbano devido à necessidade de obras de i ra-estrutura que começavam a ofuscar a importância das obras de embelez

O segundo período é caracterizado a partir do desenvol imento de uma ideologia de planejamento enquanto técnica de base científica e indispensável à solução dos problemas urbanos. As grandes obras urbanas passaram a privilegiar a constituição das condições gerais de produção e repr ução do capital. Nas palavras de Villaça (1999), esse período marca a passagem da "cidade bela" para a "cidade eficiente", estando presente em ambas o fort interesse e especulação imobiliária. Sobretudo nas regiões centrais das cidade por comportarem a sede das principais segmentos da política e economia: bancários, industriais, profissionais liberais, agro-exportadores, e assim por diante.

De fato, as primeiras décadas do século XX registram inúmeras mudanças. Parte significativa delas desenvolveu-se em consórcio com as condições necessárias para que a população urbana crescesse e superasse a característi a predominante do país e ainda fortemente marcada pelo o que foi o período colonial: um país cuja população habitava, em sua maio zonas rurais.

As considerações levantadas por Villaça (1999) sobre as transformações urbanas acontecidas no Brasil no início do século XX, obrigam a ressaltar e precisar uma questão teórico-analítica crucial no presente trabalho.

Mais uma vez, seguindo a lógica da construção teórica Lefebvre (2004), deve-se ter em mente que a questão urbana, invariavelmente, origina-se da decomposição das cidades acontecida após as transformações motivadas pelo mundo da mercadoria. As cidades, portanto, constituiriam o espaço de excelência

para o desenvolvimento industrial, sob o qual se estabeleceu a dicotomia cidadecampo.

É neste processo que o Estado assume relevante papel enquanto ator que protagoniza a transição da industrialização para o urbano. No caso do Brasil, verifica-se, no início do século XX, a realização de obras de saneamento básico visando a eliminação de epidemias, o embelezamento pai agístico das cidades e a implantação de bases legais para um mercado imobiliário de cunho capitalista, no qual a população excluída desse processo era expulsa para as áreas periféricas, num verdadeiro processo de segregação territorial. De acordo com Ramos e Barbosa:

A desigualdade social, no Brasil, se revela em toda a ua agudeza a dramaticidade nos centros urbanos. A situação de miséria e violência a que está submetida grande parte das populações das cidades tem levado os governos locais a assumir uma posição na busca de políticas púb as que apresentem respostas plausíveis na redução das desigualdades soci is (RAMOS & BARBOSA, 2002, p. 113).

Para o país como um todo, esse período de transição e de segregação territorial situa-se entre o começo do século XX e a década de 1940. É durante esse período que se estabelece uma integração entre as cidades brasileiras, com uma hierarquia nacional e com os primórdios da precedê ia do urbanismo interior para o urbanismo de fachada.

Simultaneamente aconteceu o processo de integração nacional e São Paulo despontou hegemonicamente como a capital financeira do país, sobretudo com o incremento do setor industrial da época, condensando p rte do mercado territorial localizado no Centro-Sul. Paralelamente, a população global brasileira aumenta de forma acelerada sem, no entanto, se romperem as velhas estruturas sociais (SANTOS & SILVEIRA, 2003).

Relembrando alguns marcos históricos relacionados ao crescimento urbano brasileiro, o país deixou o século XIX com cerca de 10% de população imersa em zonas urbanas. O que mostra que o Brasil, embora fosse um país cuja população habitava principalmente zonas rurais, já apresentava c ades de grande porte.

Todavia, foi somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da ociedade brasileira começou realmente a se consolidar, impulsionada pela e ergência do trabalhador livre, pela proclamação da República e pela ainda incipiente indústria que se desenvolvia na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e das necessidades básicas do mercado externo, seguindo uma tendência mun al típica do período entre guerras (MARICATO, 2001).

A população brasileira, que era de 30 milhões em 1920, atinge cerca de 83 milhões em 1965. Este incremento demográfico teve como conseqüência não somente o aumento dos habitantes de cada região mas também a redistribuição da população, que se manifestou num novo equilíbrio de ográfico regional e num abandono do campo, levando ao aumento do número de cid des e metrópoles.

Com isso, entre 1940 e 1950, enquanto a população global aumentava 24%, a população urbana crescia 30%. Já entre 1950 e 1960, enquanto o índice de crescimento da população global foi de 39%, o de aumento urbano foi de 54% (IBGE, 2005).

Com relação à população rural, seu crescimento é estacionário nessas duas décadas em face do fenômeno do êxodo rural, êxodo este devido muito menos à existência de emprego nas cidades que à persistência de uma estrutura agrária defeituosa e excludente na maior parte do território brasileiro. Tal estrutura, na medida em que favorece a persistência da pobreza e o abandono do campo, contribui decisivamente para os inúmeros problemas urbanos, tais como desemprego, favelização e violência.

Assim, segundo palavras de Denise Elias, professora do departamento de Geografia da Universidade Estadual do Ceará:

O Brasil alcança a urbanização da sociedade e do território no terceiro quartel do século XX. Desde então, em contraposição ao processo de metropolização, que caracterizou a urbanização até a década de 1980, teríamos também uma tendência à desmetropolização, quando passam a crescer, ao mesmo tempo, as cidades grandes, as médias e as locais (...) Proliferam os lugares propícios ao exercício dos capitais hegemônicos, resultando na fragmentação do território,

as sim como numa nova distribuição de funções produtivas, com consequências marcantes para a divisão social e territorial do trabalho. De staca-se uma rede urbana cada vez mais diferenciada (ELIAS, 2002, p. 283).

A partir dos anos 70, o processo de urbanização passou a apresentar uma nova configuração, tanto do ponto de vista quantitativ quanto qualitativo. Com a revolução urbana brasileira, após a revolução demográfica da década de 50, ocorreu, primeiramente, uma urbanização aglomerada dev o ao aumento do número dos núcleos urbanos com mais de 20 mil habitantes. Em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidade de tamanho intermediário, alcançando, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades acima de um milhão d habitantes (SANTOS, 2005).

Tal processo fez com que crescesse o número de cidades locais e sua força, assim como o dos centros regionais, ao passo que as metrópoles region is tenderam a crescer relativamente mais que as próprias etrópoles do Sudeste. Por outro lado, as cidades de porte médio passaram a acolher maiores contingentes de classes médias e um número crescente de letrados, indispensáveis à produção material, industrial e agríc la, que se intelectualiza.

Pode-se dizer que em meio a esse processo ocorreu um fenômeno ao mesmo tempo de desmetropolização e metropolização, poi cresceram as grandes e médias cidades, ostentando ambas um notável crescimento demográfico que foi beneficiado em grande parte pelo j o dialético entre a criação de riqueza e a criação de pobreza sobre o mesm território.

Por outro lado, as cidades entre 20 mil e 500 mil habitantes vêem sua população total passar de cerca de sete milhões em 1950 para cerca de 61 milhões em 1996, enquanto as cidades com mais de um milhão de habitantes passam de 6,5 milhões em 1950 para cerca de 46,8 milhõ de residentes em 1996 (SANTOS & SILVEIRA, 2003).

Adicionalmente, a urbanização também aumenta porque cresce a quantidade de agricultores residentes na cidade. Ao estudar a urbanização do interior fluminense, Limonad (1996) vê uma dissociação entre "lugares" de vida e de trabalho, pois se amplia a população voltada para atividades rurais embora residente em áreas urbanas, assim como surge uma população residente em áreas rurais com atividades na cidade.

É importante salientar que, no final do século XX, todas as regiões do país passaram por um revigoramento do seu processo de urbanização, ainda que em níveis e formas diferentes, graças às diversas modalidades do impacto da modernização sobre o território.

Segundo Santos e Oliveira (2003), na Amazônia Legal, o índice de urbanização passa de 28,3% em 1950 para 52,4% em 1980, e o número de

núcleos urbanos duplica nesse período, subindo de 169 a 340. Em 1996 sua taxa de urbanização atinge 62,35%.

O Centro-Oeste, assim como a Amazônia, apresenta-se extremamente receptivo aos novos fenômenos de urbanização, já que era praticamente virgem, não possuindo infra-estrutura nem outros investimentos fixos vindos do pas ado que poderiam dificultar a implantação de inovações. É or isso que essa região conhece, nessa época, uma alta taxa de urbanização. Dessa forma, em 1996, 84,42% da população era urbana, número superior à médi brasileira de 78,36% para esse ano.

Deve-se ressaltar que, tanto no Centro-Oeste como na Amazônia, surge o aparecimento de um processo vigoroso de urbanização, p ralelamente às novas vagas de povoamento, ao contrário do que aconteceu no resto do país, onde o povoamento precedia a urbanização (SANTOS & SILVEIRA, 003).

Outra é a realidade do Nordeste, cuja taxa de urbanização atingiu, em 1996, 46,2% (IBGE, 2005). Nesta região persistem mais agudas as marcas dos problemas sociais gerados no período colonial. Ainda prevalece uma estrutura fundiária hoje hostil no sentido de promover uma melhor distribuição de renda, um maior consumo e a uma maior terceirização de serviços. Esses fatores contribuem para manter populações em plena miséria e desenvolvimento precário do processo de urbanização.

De fato, a introdução de inovações materiais e sociais representa um elemento de grande resistência ao passado cristalizado neste ambiente social e

espacial. A região do Nordeste brasileiro apresenta um antigo povoamento, assentado sobre estruturas sociais arcaicas, que atua omo freio às mudanças sociais e econômicas, acarretando o retardamento da evolução técnica e material e o desaceleramento do processo de urbanização. Em suma, esta se apresenta menos dinâmica no Nordeste, se comparada a outras área do país (SANTOS & SILVEIRA, 2003).

No Sudeste, que consegue, a partir do primeiro momento de mecanização do território, uma adaptação progressiva e eficiente para os interesses do capital, cada vez que há uma modernização, esta é encampada pel região. Assim, em 1996, com o novo surto de urbanização, o Sudeste atinge o patamar de 89,29%, sendo a região de maior urbanização do país. (IDEM)

Quanto à região Sul, que reúne áreas de povoamento mais antigo incorporadas à civilização mecânica desde fins do sécu o XIX e áreas cuja incorporação tardia à civilização técnica lhes permitiu um desenvolvimento urbano mais rápido, em sua totalidade apresenta, em 1996, uma urbanização de 77,21% (IDEM).

Desde meados do século XIX, a população brasileira passou gradativamente de agrária para urbana. Hoje, estima-se que cerca de 82% da população reside em cidades. Também em fins do século passado, período o qual as fronteiras econômicas se ampliam e mais áreas são ocupadas, paralelamente ao f nômeno do êxodo rural acrescentou-se também o êxodo urbano.

Transformações desta espécie implicam mudanças profundas, por exemplo, na qualidade de vida social. Um exemplo disso está no fato de que, atualmente, as aglomerações urbanas representam o marco das mudanças ociais e econômicas de uma determinada região. Tal situação deriva-se do fato de que as técnicas de produção, a circulação e o uso dos novos meios de transporte e informação permitiram a uma parcela da população vencer as mesmas distâncias em tempo menor, interferindo, desse modo, no próprio processo de nucleação e urbanização.

Verifica-se que têm crescido o número e a importância das cidades médias. São elas, cada vez mais, o lugar da educação e do trabalho intelectual, onde se torna mais viável obter a mão-de-obra necessária para a atividade econômica. Conseqüentemente, tais cidades demandaram cada vez mai trabalho qualificado. As metrópoles, por outro lado, continuaram a acolher populações pobres e despreparadas devido à sua própria composição orgânica as cidades de médio porte tornam-se o lugar de estabelecimento e fluxos crescentes das ses médias da população (SANTOS, 2005).

Dessa forma, pode-se observar que o processo urbano brasileiro foi marcado por uma tendência crescente à diferenciação e complexidade. As cidades tornaram-se cada vez mais diferentes umas das outras. Isso se justifica pelo fato de que cada cidade passou a ter uma relação direta com a demanda de sua região. Ímpeto sob o qual reformularam-se, reorganizaram-se e recriaram-se.

Segundo Santos (2005, p.25), a tendência crescente à d erenciação existe porque as demandas e as respostas divergem segundo os ares, os produtos, os níveis de tecnicidade e a capitalização. Todo processo de complexificação urbana implica, portanto, no aumento de demandas voltadas para o desenvolvimento econômico e mercadológico. Um ponto importante no processo que faz com que a organização social de cada cidade se torne mais variada e densa é justamente o da necessidade de conhecimento e tr o intelectual voltados para a satisfação dessas exigências de mercad .

A despeito desse processo de diferenciação, é interessante observar que as cidades brasileiras, em sua maioria, não apresentaram um crescimento territorial, mas sim um inchamento. Sobretudo de indiv duos mal qualificados. Cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, entre outras, apresentam um crescimento vertiginoso de bairros e favelas marginalizados a um protótipo mínimo de vida citadina.

São necessárias algumas considerações sobre os conceit de Planejamento e Desenvolvimento Urbano para a geografia, porque são frutos do ordenamento trazido pela lei.

A idéia de planejamento urbano, assim como qualquer outro tipo de planejamento, configura-se em uma tentativa de prever ou estabelecer as etapas de evolução de um dado fenômeno ou processo. Fundament te, o planejamento urbano representa a construção de um conh cimento que procura precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda, que visa aproveitar ao

máximo os possíveis benefícios de tendências de mudança ou intervenções no espaço urbano.

Como apontam Souza e Rodrigues (2004), existem element distintos e complementares na proximidade que o conceito de planejamento urbano tem em relação ao de gestão urbana:

"Diferentemente do planejamento, a gestão é uma atividade que remete ao presente, ao aqui e agora. Ela é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista necessidades imediatas. Uma vez tendo planejado nosso dia, precisamos "administrá-lo", sabendo como nos comportar a cada momento, sabendo tomar decisões rápidas (a maioria delas de caráter rotineiro, em que em precisamos refletir). (...) Por isso, a gestão refere-se a atividades de implementação de rotinas e condução de atividades diversas que têm por horizonte temporal o momento imediato e o curto prazo - e muitas dessas atividades foram, por assim dizer, planejadas (isto é, previstas e preparadas) anteriormente" (SOUZA RODRIGUES, 2004, p.16-17)

Constata-se que o ritmo da urbanização brasileira, que já era explosivo desde o final do século XIX, intensificou-se de forma acentuada a partir dos anos 70, o que provocou iniciativas por parte do Estado e modificações na Administração Pública.

Uma dessas conseqüências foi o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar das aglomerações urbanas, qual seja: o planejamento, particularmente o urbano, cujos primórdios, segundo Csaba Deák (1999), podem ser situados no Estado Novo dargas.

Entre as décadas de 60 e 70, os planos urbanísticos e atividade de planejamento atingiram o ápice no Brasil. Estiveram motivadas principalmente pela reconstrução do pós-guerra que ocorreu na Europa e pelo reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização m curso era, definitivamente, uma das transformações fundamentais d sociedade brasileira e requeria uma intervenção estatal efetiva via planejamento urbano. Nas palavras de Deák:

"Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação. Em sua época de ouro, foram elaborados grandes, e às vezes grandiosos, 'planos integrados de desenvolvimento' (os PDI) para t

as cidades brasileiras, exceto as poucas que ficavam à margem do surto de urbanização" (DEÁK, 1999, p. 56).

A questão do planejamento urbano não pode ser desvenci da da demanda por ações de ordenamento espacial de uma determinada região. As orientações política e mercadológica tornaram-se historicamente elementos fundamentais para a limitação e transformação do espaço urbano brasileir . Contudo, um certo número de critérios deve ser avocado para a implementação satisfatória de projetos urbanísticos, sem que sejam agredidos outros ampos, como o meioambiente. Ainda segundo Déak (1999), esses planos de interferência devem ser concisos e objetivos em relação à atuação prudente sob o solo e, por conseguinte, no universo social a que corresponde:

"Tais planos, mais por falta de critério de delimitação do campo do que seria planejamento urbano do que por arroubos de ambição excessiva, abrangiam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades, desde obras de infra-estrutura física até a renovação e o desenho urbanos, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana, até a provisão de serviços tão pouco espacial-específicos quanto saúde e educação pública (Idem)".

A esta época, o governo estimulava particularmente o planejamento urbano; observava-se que as cidades que não o possuíam — não eram obrigadas por lei a ter um plano de desenvolvimento — certamente não poderiam esperar obter financiamentos para obras de infra-estrutura. Vários programas, a começar pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) ofereciam fundo de urbanização na forma de crédito subsidiado.

Vários órgãos, tais como o Serviço Federal de Habitação e banismo (SERFHAU), foram criados para administrar os recursos ocados no planejamento urbano e prestar assessoria às cidades menores, cujos governos locais, além de desconhecerem os meandros entre os fundos disponíveis e os escritórios especializados que por eles fariam os planos (DEÁK, 1999).

No decorrer dos anos, tais planos trouxeram mais frustrações do que realizações. Isso porque, apesar de vistosos em sua concepção, pouco deles eram efetivamente implantados pelo governo. Dessa forma, o crivo entre eoria e prática de planejamento urbano tornava-se tão gritante que já não poderia mais ser ignorado (DEÁK, 1999).

Na visão de Maricato (2001), a dificuldade de construir-se uma proposta urbanística nos governos democráticos corrobora a tese de que há um g despreparo por parte dos profissionais que deveriam informar governos e sociedade sobre as possíveis alternativas de planejamento urbano e suas consegüências.

Consoante a linha de raciocínio de Maricato, pode-se observar que existem inúmeros fatores de limitação à elaboração de proposta de planejamento alternativas, democráticas e igualitárias para as cidades brasileiras. A primeira seria a própria impossibilidade de considerar o ambien e construído independentemente da sociedade que o constrói e o ocupa, dado que este reflete as relações sociais e participa ativamente da reprodução das mesmas, sendo, nesse sentido, objeto e agente de mudanças sociais. Ou seja, é influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influências.

É válido considerar que a questão do planejamento e do desenvolvimento urbano lida diretamente com problemas os mais complexo resentes no cotidiano da sociedade brasileira. Neste sentido, alguns aspecto devem ser levantados aqui com o objetivo de precisar o solo em que pisa o p oblema do processo de urbanização no Brasil.

É importante, primeiramente, ressaltar que o boom do c escimento demográfico brasileiro ocorreu simultaneamente à época do milagre brasileiro. Enquanto o crescimento econômico manteve-se acelerado, o modelo de desenvolvimento criou uma nova classe média urbana, mantendo, entretanto, grandes contingentes populacionais sem acesso a direit sociais e civis básicos, tais como legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento.

A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90, quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e fizeram com que a evolução do PIB per capita fosse negativa, trouxe um

forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social (MARICATO, 2001).

Nessas décadas, a concentração da pobreza é totalmente urbana, acentuando-se o que Maricato chama de tragédia urbana brasileira: enchentes, desmoronamentos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.

Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica (PEA), citado por Maricato (2001), realizado a essa época, 33% dos pobres brasileiros concentravam-se no Sudeste, predominantemente nas metrópoles. Outrossim, os anos 80 trouxeram à tona, pela primeira vez, a violência urbana. Marcando assim uma escalada de crescimento do número de homicídios.

"O crescimento econômico excludente se torna ainda mais grave no contexto das transformações recentes. (.

Decorrem dessa transformação o aumento do desemprego, a precarização e a flexibilização das relações de trabalho.

Com a globalização, a questão social se aprofunda e coloca em evidência a violência urbana, que se expressa pela elevação dos índices de criminalidade, pela disseminaç do tráfico de drogas e pelos resultados da violência da

exclusão econômica, social, cultural e espacial". (GOMES, 2002, p. 171)

O que se pode depreender a respeito dessas considerações é que s especificidades do processo de urbanização no Brasil f am marcadas por determinações originárias do modelo econômico excludente e segregador no país. Contudo, embora a pobreza e a exclusão social tenham grande parcela de responsabilidade sobre a formação dos arranjos informa de ocupação do solo existentes no Brasil, esse último fenômeno não pode ser explicado somente a partir desses fatores. Nem sempre a correlação entre pobreza urbana e assentamentos informais podem, portanto, ser classificados meramente a partir do grande contingente de pessoas pobres do país.

O fato é que existem negociações específicas e percepç es diferenciadas quanto à ocupação desses espaços. A seguir, será reali ada uma análise crítica da literatura que abordou o tema da informalidade a pa dessa problemática.

Inúmeros foram os pesquisadores, e das mais diversas á eas, que se debruçaram sobre a análise das tentativas locais de solução da informalidade existentes nas cidades brasileiras. No caso específico do direito, a centralidade da questão jurídica na discussão sobre a ilegalidade urbana tem levado alguns estudiosos a discutirem a relação entre a legislação, planejamento urbano, a exclusão social e espacial das camadas menos favorecidas que vivem nos centros urbanos do Brasil.

Levando-se em conta a importância dessa literatura para a comp eensão de como as gestões municipais desenvolvem e desenvolveram soluções para a questão da ocupação informal do espaço urbano, neste item serão analisados criticamente seis estudos de caso e as visões que ofer sobre o tema.

Pode-se dizer que a experiência urbana brasileira, assim co o a de quase todos os paises em desenvolvimento, é caracterizada pela proliferação de diferentes formas de ilegalidade, sobretudo em relação à ocupação do espaço e construção de habitações por pessoas de baixa renda. Esse contexto é significativo para que se possa compreender, por exemplo, como historicamente se desenvolveram e tentou-se solucionar os processos de exclusão e segregação espacial no país.

A visão oferecida por Betânia de Moraes Alfonsin (2003) é particularmente interessante no que toca à questão histórica da consti ção da ilegalidade, na medida em que toma o próprio direito como fonte historiográfica para entender, no caso, a realidade urbana de Porto Alegre. O primeiro ponto levantado pela autora considera que as legislações urbanísticas, no Brasil, enderam a obedecer, nos últimos cem anos, a ciclos diretamente correspondidos às diferentes estratégias adotadas pelos poderes públicos municipais, e que estas estratégias foram marcadas pelo imaginário social respectivo a cada época. Nesse sentido, a hipótese levantada pela autora é a de que esse traço de formação da legislação urbanística apresentou graus distintos de eficácia dessa mesma legislação (ALFONSIN, 2003, p. 158).

No caso da cidade de Porto Alegre/ RS, Alfonsin caract iza 6 (seis) grandes ciclos de posturas e estratégias de "solução" para a questão da moradia ilegal. A autora mostra que, cem anos atrás, as intervenções públic am inviabilizado e ignorado a moradia de pessoas de baixa renda, passando gradualmente a expulsá-las da região central da cidade. Esse "plano' urbaníst o teria sido impulsionado pelo ideal burguês de construir uma imagem de "beleza" e "higiene" do espaço público, juntamente com a especulação imobiliária dessa região, apoiada numa legislação tributária perversa.

Durante as décadas de 30 e 40 a questão das moradias de baixa renda manteve-se relativamente ambígua na relação entre instâncias públicas privadas da provisão de lotes e moradias. A primeira intervenção estatal mais veemente, no entanto, verificou-se na década de 50, quando da criação do Departamento Municipal da Casa Popular, com a Lei n. 192, de 19 de dezembro de 1952, que privilegiou o planejamento urbanístico das áreas mais obres e centrais. Em ambas as fases, quando se estabeleceu um novo desenho spacial da cidade, o processo de "favelização" teria se acentuado.

De acordo com a autora, só com a promulgação da constituição de 1988 passou-se a reconhecer o "Direito à Moradia", quando houve a ansição democrática do país, após vinte anos de Ditadura Milit . Só a partir daí verificouse um ciclo de leis municipais que visaram efetivar programas de regularização fundiária para camadas de baixa renda.

O interessante a destacar da contribuição de Alfonsin o fato de que as estratégias dominantes de cada época não se esgotaram o interior de seus respectivos "ciclos". Mas sim que algumas posturas governamentais projetaram-se para além de seu ciclo original. Em outras palavras, a legislação habitacional e as estratégias governamentais ainda estão muito aquém de ir incorporar a população de baixa renda à ordem urbanística das grandes cidades brasileiras. De acordo com a autora:

"A análise dinâmica destes ciclos permite concluir que as "estratégias" dominantes em cada um deles, embora se constituindo em tendência hegemônica de um período determinado, não se esgotaram no interior do mesmo, pelo contrário, foram observados vários "sombreamentos" e "interpenetrações" (idem, p. 171).

Contudo, para se analisar com precisão essa questão deve-se ter em mente que diferentes processos de negociação, seja no plano Estado ou da sociedade, nos níveis institucionais e individuais, são caracterizados, na prática, por interações altamente competitivas à espécie de jog om ganhos e perdas. A observação histórica das políticas públicas voltadas para a questão da moradia informal deve, portanto, levar em conta os conflitos de ordem mais pragmática dos atores envolvidos.

Assim, além desse aspecto histórico imiscuído nas tent vas de solução das habitações informais dos municípios brasileiros, o "pl no microscópico" dessa questão se faz mister analisar também. A saber, o conflito existente entre os próprios ocupantes do espaço urbano informal.

Analisando o caso de Maceió e Recife, Flávio de Souza 2003) chama a atenção para o fato de que muitos dos impasses que dificultam a legalização da posse de terra têm a ver com a própria percepção que morador possuem e os significados por eles produzidos em torno dos processos de consolidação habitacional.

O autor critica, primeiramente, a visão do sistema normativo sobre as disputas de posse da terra, da qual se deduz que estas ameaçam os moradores de assentamentos ilegais com a antecipação de suas expulsões, já que não possuem direitos legais de propriedade. Sob essa ótica, os moradores tenderiam a reduzir suas iniciativas de melhoramento das habitações, até que se sintam seguros novamente.

O estudo desenvolvido por Souza, entretanto, aponta in ícios de que as disputas internas entre os próprios moradores extrapolam as questões propriamente legais e que envolvem disputas interpessoais, algumas com o uso da força física, visando o direito de habitar um "barr co". Dessa forma, o autor argumenta que o conceito de "direito à propriedade", de um lado, implica a desigualdade e concentração de poder enquanto que o conceito de "direito a um abrigo" sugere, por outro, direitos humanos igualitários. A partir desse pon de

vista, Souza defende a tese de que os moradores tendem a desenvolver concepções próprias desses conceitos. Ou seja, de que noção de "direito à propriedade", por exemplo, estaria ligada ao ponto de vista daqueles indivíduos incluídos na sociedade da cidade formal, ao passo que "direito ao abrigo" sintoniza-se mais com os moradores excluídos da sociedade, os que vivem na informalidade.

Flávio de Souza (2003) procura explicar essa questão a partir da relação que a posse (in)segura mantém com o mercado da habitação informal. Ele argumenta que, nos casos de Recife e Maceió, não haveria uma cor elação entre o medo de expulsão dos moradores e níveis consolidação do terren ilegal. Assim, o mercado acaba por configurar o componente ativo quando há algum ipo de garantia da posse ou da permanência dos moradores. Nas palavras do autor:

'Os moradores começam uma invasão em busca de um lote, e em alguns casos, terminam comprando um barraco em locais que não oferecem nenhuma garantia formal de investimento. O lugar metafórico onde a oferta atende dem anda não necessita de seguridade, mas de demanda por habitação. Dessa forma, pode-se afirmar que a consolidação das casas pode ocorrer, independentemente das ameaças de expulsão, uma vez que moradores de invasões são constantemente ameaçados de expulsão, e mesmo assim constatamos a presença da consolidação das casas' (SOUZA, 2003, p. 150).

O que se pode concluir, a partir desses estudos, é que as percepções sobre a posse da terra aumentam como resultado da consolidação do lugar que habitam. A crítica do autor, portanto, é a de que a ineficiênci das políticas de legalização deve-se ao fato de se superestimar o poder de legalização para superar as pressões mercadológicas. Pode-se dizer, enfim, que os casos estudados pelo autor representam um contexto em que os recursos são e cassos e que a necessidade de legalização deve se basear na compreens o dos mecanismos produzidos pelos mercados informais dessas regiões.

No que diz respeito à regularização fundiária, Edésio Fernandes (2003) adota outro pressuposto. Analisando o caso do programa PROFA LA, em Belo Horizonte, o autor toma como central o fato de que as ssibilidades jurídicas de intervenção estão diretamente ligadas às decisões políticas.

Assim como a grande maioria das cidades brasileiras, B lo Horizonte ainda expressa a natureza excludente do processo de desenvol imento urbano e o padrão segregacionista das relações históricas entre legislação, planejamento urbano, mercado imobiliário e sociedade. Principalment no que diz respeito à dinâmica e possibilidades do mercado que determinam o dos pobres na capital mineira.

O autor mostra que, em Belo Horizonte, as necessidades dos pobres não foram incluídas nos projetos de planejamento urbano. Fernandes lembra que as primeiras favelas da cidade existiam mesmo antes da sua inauguração – com

cerca de 3 mil pessoas, em 1895, e contando atualmente com 100 mil pessoas, abrangendo aí algo em torno de 20% da população da cidade.

A particularidade de Belo Horizonte consiste no fato de que a luta dos favelados da cidade pelo reconhecimento de direitos e urbanização das favelas, levou as políticas públicas municipais a evoluírem no sentido de reconhecer em alguma medida o direito de m lugar mais adequado, para as favelas, no espaço da cidade.

O pioneirismo do PROFAVELA, criado em 1983, foi o de t r por objetivo (FERNANDES, 2003, p. 180):

- 1) Combinar a identificação e demarcação das favelas como áreas residenciais para fins de moradia no contexto de zoneamento municipal.
- Definir normas urbanísticas de uso, parcelamento e ocupação do solo nessas áreas.
- Criar mecanismos político-intitucionais de gestão participativa dos programas de regularização.

Edésio Fernandes observa, no entanto, que há um descompasso entre os objetivos dos programas de regularização e as políticas e instrumentos adotados, no caso de Belo Horizonte. Muito embora o programa seja bem-sucedido no que se refere às políticas de legalização, na medida em que muitas favelas da cidade, hoje, já contam com mais infra-estrutura urbana e serviços públicos do que os

loteamentos ilegais das periferias. Um exemplo disso está no Projeto Alvorada, desenvolvido na capital mineira.

Esses dois programas são, aos olhos de Fernandes, referências antípodas no que tange à real eficácia da transferência de títul s plenos de propriedade individual. No caso do PROFAVELA, por exemplo, verifica-se que o número pouco significativo de transferências está relacionado ao fato de não ter sido cumprida a necessidade de legalizar as áreas totais das favelas c o loteamentos antes de proceder à legalização dos lotes individuais. Além de tros obstáculos como os problemas na identificação dos proprietários e morador , questões ligadas a problemas cartorários, e com a transferência de ocupan es de áreas de risco ou inadequadas.

O grande problema identificado pelo autor reside no fato de que a legalização varia sobretudo quanto à definição da natureza do direito a ser reconhecido pelos ocupantes das favelas. Assim, a reflexão desenvolvida Fernandes volta-se, sobretudo, para a identificação da natureza do fenômeno da ilegalidade urbana, tomada como ponto de partida para que se possa determinar o papel do Estado, do setor privado e da sociedade na administração dos programas regularização.

Por fim, pode-se dizer que uma das conclusões de Fernandes é a de que, em Belo Horizonte, ainda que as políticas de legalização ão tenham sido cumpridas à risca, verifica-se que um processo acentuado de desmobilização social se seguiu à aprovação da lei provocando, assim, uma espécie de acomodação na

luta história pelo reconhecimento dos direitos sociais. A reflexão proposta pelo autor, ao que parece, lança um novo olhar em relação aos impactos sócio-econômicos que programas e políticas de regularização geram no mercado formal e informal de terras, assim como na determinação dos m s de aceso a crédito e/ou financiamento.

De fato, o problema do mercado informal pode ser visto enquanto uma disputa entre o direito do Estado de legislar e a ativ de produtiva de um mercado livre. Em outras palavras, a pergunta que seus estudos sugerem é a de até que ponto o desenvolvimento estatal planejado contrapõe-se à economia de mercado pura e simplesmente?

Abordando essa questão, Nelson Baltrusis (2003) monta eu argumento considerando que o mercado imobiliário informal aprese a-se como um instrumento que dificulta a implementação de políticas de provisão habitacional capazes de atender, efetivamente, as grandes parcelas da população de baixa renda.

Voltando sua atenção para o caso das favelas de Paraisópolis e Nova Conquista, em São Paulo, Baltrusis mostra que a mercan zação da terra nas favelas está ligada à particularidade que em cada região assumem os agentes ligados ao mercado imobiliário informal, assim como as características que determinam a hierarquia dos diferentes tipos de ofertas, e as mais diversas relações contratuais que se estabelecem, a exemplo das formas de financiamento

e pagamento existentes e as estratégias de venda e comerciali ação. Para o autor:

'O mercado imobiliário informal em favelas cresce na m dida em que não existem políticas que promovam ou financiem um número de habitações suficiente para atender à dema da de baixa renda. Em síntese, podemos dizer que o mercado imobiliário informal acaba por 'substituir" o Estado na sua função de prover moradia para a população e baixa rend, ocultando a falta de políticas para o setor' (BALTRUSIS, 2003, p.227).

Se, por um lado, as favelas são vistas como sinônimo do caos urbano, por outro, não deixam de estarem integradas à cidade e de ncorporar, de alguma forma, a ordem aí vigente. Apoiado nesse aspecto, o autor segue uma linha de raciocínio que toma como paradigmática a própria figura do favelado, este o agente mais diretamente envolvido com o mercado imobiliário informal. Para Nelson Baltrusis, o favelado é um tipo social marginal, devido à exclusão e exploração que sofre, e ao mesmo tempo um agente integrado ao sistema econômico, que não está à margem nem da economia nem da política, mas que cria um modelo diferenciado de atuação ao reproduzir o seu "habitat".

Contudo, diversos indicadores levantados por Baltrusis demonstram que o processo de venda e comercialização de um imóvel na favela não é uma tarefa tão

fácil, na qual muitos são os elementos que inibem a ef iva comercialização destes imóveis, tais como a precariedade jurídica, as ondições físicas do imóvel, a localização e o próprio valor.

Nesse sentido, as relações contratuais tendem a obedecer a uma perspectiva comum em Paraisópolis e em Nova Conquista. A maioria dos indivíduos com intenção de vender normalmente deixam de registrar a v da legalmente em um cartório. Fato que, graças à precariedade jurídica enc ntrada nessas favelas, pode acarretar problemas posteriores, em vista da não regularização do contrato de transmissão de posse. Nessas regiões, por outro lado, omo contrato é "individual", a "oficialização" das compras e vendas acaba ficando sob a responsabilidade da associação dos moradores.

A saída encontrada pelas populações de Paraisópolis e va Conquista, no que toca à negociação comercial dos imóveis informais, não deixa de configura uma alternativa de solução e de defesa do direito à habitação. No entanto, a reprodução dessas práticas acaba por infringir normas urídicas que, por conseqüência, faz emergir "novas normas jurídicas" inf ais, é bem verdade, que se fazem mediadas por lutas, negociações e ajustes de múltiplos interesses.

A conclusão a que chega Nelson Baltrusis, enfim, é a de que o mercado imobiliário informal, a exemplo dessas duas favelas, funciona como uma espécie de extensão do mercado formal, na condição mesmo de um "sub-mercado" que se reserva de características próprias. Segundo o autor, o crescimento desse mercado é proporcional à carência de políticas públicas que promovam e

financiem habitações em quantidade suficiente para o atendimento de segmentos de baixa renda. Na visão de Baltrusis, haveria uma "substituição" do papel do Estado no que diz respeito à função de prover moradia para essa camadas da população, o que, por sua vez, acaba por mascarar a falta de políticas eficazes voltadas para a sua resolução.

Em outro estudo de caso, também realizado em São Paulo, mas agora na cidade de Diadema, a pesquisadora Laila Nazem Mourad analisa em que medida os programas de regularização do uso do solo proporcionariam uma democratização do acesso à terra urbana para a população de baixa renda. A autora parte então para uma análise da real eficácia na aplicação das AEIS I – Áreas Especiais de Interesse Social que foram introduzidas com o Plano Diretor da cidade de Diadema, aprovado em 1993, que tinha como objetivo que as terras privadas desocupadas, ainda existissem no município, f em utilizadas para a construção de habitação de interesse social.

A relevância desse estudo, segundo a autora, reside no fato de que, no caso de Diadema, a escassez de terra acabou resultando na c centração de 30% da população em favelas, regiões que, somadas, representam apenas 3,5% do território da cidade.

O grande desafio para a implantação das AEIS, em Diade a, foi justamente o de viabilizar tanto o acesso à terra urbana quanto a moradia aos segmentos de baixa renda da cidade. Procurou-se, então, colocar em prática a função social da propriedade, tal como expresso no princípio de que tod cidadão tem o direito a

uma habitação digna. Laila Mourad Iembra que o processo de implantação das AEIS se consumou ao longo de três consecutivas gestões do Partido dos Trabalhadores à frente da prefeitura. Todos esses fatores, no entanto, implicaram em conflitos e num amplo processo de negociação com os interesses dos donos de terra e agentes envolvidos com a especulação fundiária.

De modo breve, a partir da descrição realizada pela autora pode-se distinguir quatro perspectivas que estiveram em jogo na implantaç das AEIS, em Diadema. Para os proprietários, assim como para os emp esários, esse projeto era visto de forma negativa. Para os primeiros por que as AEIS feriam o direito individual da propriedade, de que esta é inalienável. para os segundos pela justificativa de que a instituição das AEIS era prejudicial à atração de novas indústrias e, por sua vez, à criação de novos empregos para a cidade. Igualmente negativa era a percepção dos representantes do mercado imobiliário, que não se dispunham em negociar com os movimentos sociais. Para stes últimos, entretanto, as AEIS configuraram mais um dos instrumen s utilizados em voga da luta por uma política habitacional.

Segundo a autora, as diferenças de percepção entre esses agent s podem ser resumidas nos termos de que os movimentos sociais entaram a negociação enquanto que a principal preocupação dos proprietários e empresários voltava-se, tão somente, para a ocupação da terra. Uma das conclusões a que chega a autora em relação às conseqüências gerada pela forma como foram implantadas as AEIS é:

"Podemos concluir que a legislação específica para AEI não garantiu a qualidade do desenho e não produziu transform ações na forma urbana que pudessem criar novas referências de qualidade. A grande concentração de AEI contíguas causou um grande impacto e reforçou a especialização de espaços destinados à produção de habitação popular, produzindo segregação social, resultado totalmente inverso ao que se propunha" (MOURAD, 2003, p. 241).

É sob a observação de como esses conflitos foram conduzidos na implantação das AEIS, em Diadema, que Laila Mourad def nde a tese de que, a priori, a legislação por si só não é capaz de viabiliz a função social da propriedade. O caso estudado pela autora, torna eviden e que a intervenção política da Prefeitura e o poder de pressão do movimen o organizado são o caminho que garantiria a eficácia de instrumentos como as AEIS e, conseqüentemente, a democratização do acesso à terra urbana na cidade. De qualquer forma, segundo a autora, as AEIS conseguiram iar a oferta de moradia popular e permitir o acesso à terra urbana a segmentos de baixa renda da cidade de Diadema.

A partir da discussão levantada por esses autores, pode-se afirmar que a questão jurídica é central quanto ao problema da posse e ocupação do espaço

sob a égide da informalidade nos grandes centros urbanos brasileiros. Ao debaterem a forma como diferentes legislações foram aplicadas para solucionar esse problema, ambos demonstram que o planejamento urb no depara-se sempre com especificidades que a exclusão social e a segregação espacial assumem em diferentes regiões do país.

Sobretudo no que toda a segmentos menos favorecidos da sociedade, um ponto em comum nos trabalhos resenhados nesta seção é de que tanto a questão do direito à moradia quanto os projetos de desenvolvimento urbano devem levar em consideração um conjunto de fatores que interconectam em duas instâncias mais centrais do problema: o caráter segregacionista do processo de urbanização das grandes cidades brasileiras e as difer ntes percepções que são criadas e incorporadas por atores distintos que se env em no processo de ocupação informal do espaço urbano.

De fato, as diferentes instâncias de governo – municipal, estadual e federal – devem mobilizar o máximo de força e vontade política p a garantir a criação e a efetiva aplicação de instrumentos que atendam as famílias que se encontram nesta situação.

CAPÍTULO 4 - O REGIME JURÍDICO PARA A INFORMALIDADE URBANA

4.1 — O urbano na constituição federal

A partir da década de 1970, uma das principais características da dinâmica do crescimento intra-urbano no Brasil, foi a distribuição espacial da popul ão mais pobre. Houve uma significativa periferização dessa população em cidades de grande e médio porte durante a última década, devido entre outros fatores, às dificuldades das famílias de baixa renda em ter acesso à terra urbana. Isto resultou em acentuada proliferação de assentamentos humanos informais (favelas, mocambos, alagados e loteamentos clandestino).

Nas áreas periféricas das aglomerações urbanas, os problemas estão freqüentemente associados ao uso do solo e à pobreza, geralmente são agravados pelo aumento da favelização e pelo ímpeto da incorporação de novas áreas parceladas clandestinamente. Em sua maioria, sit s em zonas de legislação restritiva à ocupação e à construção, estes loteamentos se tornaram uma alternativa de habitação para a população mais pobre.

De forma geral, isso revela que abordagens de planejame o urbano desvinculadas de marco sócio-econômico e demasiadamente estáticas e restritivas para acompanhar a dinâmica urbana são inadequadas para atender às necessidades urbanas essenciais; e que a maior parte do crescimento das

grandes aglomerações urbanas está ocorrendo fora das r gras do jogo do planejamento.

O fenômeno da favelização é um processo nitidamente ur ano e que se faz sentir de forma mais expressiva nas aglomerações urbanas e nos grandes centros urbanos. As 49 aglomerações urbanas concentravam em 19 6 cerca de 73 milhões de pessoas, 45% da população total do país. As 12 aglomerações urbanas metropolitanas, reúnem 200 municípios e exibem percentuais crescentes do conjunto da população brasileira (32,3% do total da população brasileira em 1980; 33,0% em 1991 e 33,6 % em 1996), atingindo 52,7 ilhões de habitantes em 1996. Em conjunto, as aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas concentram, de acordo com os dados da Contagem Populacional de 1996 cerca de 45% do total da população do país, at gindo a cifra de 73,3 milhões de habitantes em 19968.

O que tem permitido um maior acesso da população pobre à habitação é o auto-empreendimento da moradia popular. Grande parte das ha itações para este segmento da população, caracterizada por baixo padrão, qualidade e custo, tem sido produzida por um setor não estruturado, geralment sem assistência direta dos governos cujas ações têm deixado de lado parte da população necessitada.

Os resultados da avaliação de políticas urbanas e habitacionais no Brasil revelam que a política e a gestão urbana podem ser aprimoradas mediante a aplicação de instrumentos adequados à situação econômica e social da

⁸ Censo Demográfico 1996-95. Disponível em http://www.ibge.gov.br

população, bem como pelo envolvimento de diferentes atores - tanto formais como informais - no processo do desenvolvimento urbano. Por outro lado a falta de métodos de análise apropriados para a prática do plane amento urbano e para a formulação e aplicação dos seus principais instrumentos podem ser impedimentos a uma gestão urbana satisfatória. A ineficácia e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana podem contribuir para processo de segregação espacial dos segmentos mais pobres da popul o, ao induzir supervalorização de imóveis em algumas áreas e a forçar - por omissão ou inadequação - que um grande contingente de população pobre tenha apenas acesso a formas irregulares de habitação. O acesso à habitação é, nesses termos, diretamente afetado pelo ambiente regulador institucio al e normativo, incluídos os instrumentos de regulação e controle do desenvolviment urbano.

É imperioso ressaltar que, estando historicamente a pr dução informal do espaço para fins de moradia, relacionada com este ambi nte institucional e normativo, a solução para a manutenção destes espaços como áreas de segregação não atendidas pelos serviços públicos essenciais, também passa por este mesmo ambiente.

O acesso à moradia por parte da população pobre apenas tem sido possível em função do auto-empreendimento em habitação popular e da não aplicação estrita das normas urbanísticas de parcelamento, uso e ocupação do solo. A habitação resultante desse processo é em geral não aut rizada, de baixos custo e padrão de qualidade, e situada em áreas restritivas à upação. Nessa linha destaca-se a magnitude crescente - em termos absolutos e relativos - da

população urbana brasileira em situação de desconformidade com a regulação urbana vigente.

Na raiz dessa preocupação residem dois importantes desafios: o primeiro, melhorar o desempenho do setor habitacional em seu conjunto e, o segundo, multiplicar os efeitos dos limitados recursos públicos na maior medida possível. Cresce entre os estudiosos dos fenômenos urbanos a idé a da transformação das áreas já ocupadas informalmente em soluções habitacionais mais adequadas e saudáveis.

O planejamento urbano convencional, baseado em planos cos e restritivos, que não acompanham a dinâmica econômica e social da cidade, tornase anacrônico e não alcança nem responde às reais necessidades da cidade e de sua população, devendo, portanto, ser objeto de reform lação e aperfeiçoamento. Os problemas do uso do solo urbano, geralmente associa os à indisponibilidade e ao elevado preço da terra para habitação, ao descontrole do crescimento urbano e à ocupação ilegal de áreas, emergem como um dos fatore chave na gestão urbana.

Nos últimos anos, programas, sistemas de planejamento planos de uso do solo urbano, na busca de resolver problemas decorrentes do crescimento urbano, têm sido questionados e obrigados a admitir severas críticas devi ao aumento do preço da terra e dos empreendimentos privadoscomo também à diversificação, comercialização e proliferação de sistemas informais d uso do solo e de

produção e gestão habitacional, caracterizados especialmente pela insegurança da posse da terra e pela falta de infra-estrutura e serviços urbanos.

No contexto do processo de urbanização, uma série de questões referentes à terra urbana são impostas às instituições. Para respon er as pressões do desenvolvimento elas se deparam com questões relacionadas à disponibilidade de terra para sustentar o desenvolvimento urbano.

Segundo estudos do Programa de Gestão Urbana do HABITAT o exame das ações tomadas pelos governos nacionais e locais para m orar a urbanização revela um deprimente quadro de fracassos e má administ ação na maioria dos países em desenvolvimento. A maioria dos problemas reside na deficiente conceitualização dos problemas urbanos, como por exemplo, deixar de considerar as forças de mercado, principalmente oferta e demanda de habitação; coordenação deficiente entre agências governamentais e os organismos privados formais e informais e a falta de recursos para a execução de programas urbanos.

A deficiente conceitualização dos problemas urbanos se traduz em políticas de gestão do crescimento urbano, do uso do solo e seus instrumentos, como os planos de ordenação do território e planos diretores, ue refletem medidas que não consideram as implicações e os impactos dessas políticas no bem-estar da população. No âmbito da política urbana essas implicaç se manifestam na provisão de moradias e no acesso a serviços e infra-estrutura urbana.

A produção da habitação é uma das atividades econômica mais importantes do processo de urbanização. Nos países mais urbanizados da América Latina,

como o Brasil, a Argentina e o Chile, mais de 75%9 da população vive nas zonas urbanas.

Os desafios impostos pela pobreza urbana pressionam o oder público para que aponte soluções para o problema da habitação da população de baixa renda, realçando o papel das políticas de habitação e de serviços urbanos. No Brasil, cerca de 80%10 da produção de habitação é feita sem assistência dire o poder público, onde o setor informal funciona independente d apoio de políticas governamentais.

A oferta de terras é afetada, principalmente, pelo dir o de propriedade, o registro e o título da terra, os instrumentos de uso d solo - as regulamentações - as intervenções públicas na aquisição de terras e as páticas fiscais. Nesse aspecto, o marco jurídico e normativo em que operam os provedores de habitação influi fortemente na eficiência e na oferta de habitaç o, pois os mercados imobiliários estão sujeitos as normas urbanísticas (de so e ocupação do solo), de infra-estrutura, e edilícias.

Segundo Cammarosano, as principais normas instituídas lo setor público para as zonas urbanas que influem no desempenho dos si as de oferta de terras e habitação são a regulação urbanística e a reg ão ambiental, incluída a de natureza sanitarista.

⁹ Censo Demográfico 1996-95. Disponível em http://www.ibge.gov.br
 ¹⁰ Censo Econômico 1996-95. Disponível em http://www.ibge.gov.br

_

A regulação urbanística de uso e ocupação do solo pode influir no desempenho dos sistemas de oferta de terras e habitação. Essas normas geralmente têm por objetivo melhorar a qualidade do me o ambiente e estimular uma urbanização ordenada e eficiente que satisfaça o interesse público. Como exemplo das normas mais importantes cabe citar os códigos de edificações, as normas técnicas de infra-estrutura, que especificam tipos de materiais e construção para o sistema viário, drenagem, sistema de abastecimento de água, esgoto, energia e as normas sobre o uso, ocupação e pa celamento do solo, bem como os planos diretores urbanos onde geralmente estão incluídas as normas sobre zoneamento (identificação de usos permitidos, áreas restritivas a ocupação) sistema viário, densidade de ocupação e outros. (CAMMAROSANO, 2006)

O ambiente de regulação pode propiciar avanços significativos na defesa do interesse social, mas também pode ser um arremedo de r lação, com características estritamente urbanísticas, que não atinjam as questões sociais mais relevantes, como a forma e as condições de moradia.

A regulação pode, por exemplo, produzir significativos efeitos nos custos dos insumos de terrenos e de habitação, bem como na eficiê cia e na flexibilidade da produção de habitação. Ao mesmo tempo, pode causar efeitos condições ambientais exatamente contrários aos previstos.

A regulação urbana pode afetar o mercado imobiliário e de terrenos de diferentes maneiras:

1- torna inacessível a habitação para a população de baixa renda: o estabelecimento de normas sobre parcelamento do solo infra-estrutura e edificação pouco ajustados à realidade torna impossível o acesso da população de baixa renda à construção, de acordo com as normas lega . A regulação complicada, e burocrática pode retardar a urbanização como tem se obs vado em várias cidades do Brasil.

2- limita a oferta de terra para habitação: as normas restritivas sobre o uso do solo e zoneamento, por exemplo, as diretrizes de planos diretores urbanos, podem limitar a disponibilidade de terra para habitação, e em decorrência, aumentar o preço destes. Isso pode significar padrões ineficientes de urbanização.

3- Cria obstáculos burocráticos que conduzem a longos pr s para aprovação da urbanização: trâmites burocráticos e procedimentos complexos para a aprovação de projetos de parcelamento do solo e licenças para construir limitam, na prática, a participação do setor formal de oferta d habitação.

Em geral, o poder público restringiu sua atuação ao cumprimento das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. A falta de ap cação de instrumentos e mecanismos administrativos e fiscais para intervir no mercado de terras contribuiu, ainda mais para que os assentamentos informais exerces um papel importante na provisão de habitação para a população.

A cidade informal é um fenômeno comum nas grandes cida es dos países em desenvolvimento. A moradia irregular, nestes países representa de 20% a 80%

do crescimento urbano e afeta 15% a 70% da população, ingindo em média 40% da população.

No campo jurídico, os loteamentos são legais ou ilegai isto é, os que cumprem e os que não cumprem as normas jurídicas. No âmbito administrativo, os setores responsáveis pelo acompanhamento dos processos de aprovação e controle da abertura de loteamentos, são denominados de, irregulares o clandestinos. Irregular, é aquele que não cumpriu todos os trâmites necessários para sua aprovação, como por exemplo, cumprimento às n rmas urbanísticas; título da propriedade da terra, correspondência entre o projeto apresentado e o executado, entre outras. Os clandestinos, por sua vez, ão aqueles que não foram submetidos às normas do poder público. (Saule Junior, 1997)

Segundo Saule Junior, o regime urbanístico constitui a instrumentação jurídica que propicia a ação reguladora do poder público sobre o espaço urbano visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Incluem-se entre os instrumentos, o planejamento urbano, os instrumentos tributários e financeiros, os institutos jurídicos da regularização fundiária, do parcelamento do solo urbano, da desapropriação, da servidão administrativa, da limitaç administrativa, tombamento, direito real de concessão de uso, direito de superfície, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e outros instrumentos previstos em lei. (Saule Junior, 1997)

O regime urbanístico do solo urbano é constituído por m conjunto de normas, instituições e institutos que disciplina sua utilização na cidade. Sua

finalidade consiste em assegurar sua utilização conforme a função social da propriedade consoante com a utilização em congruência om a utilidade pública e a função social da propriedade e com vistas a evitar a desigual distribuição dos benefícios e ônus do planejamento entre os proprietári afetados e impor justa distribuição dos mesmos. A qualificação do solo, como no, é função dos planos e normas urbanísticas, que determinam o destino urbanístico a que fica vinculado o solo, especialmente a edificabilidade e as vias públicas.

"A política urbana e as normas de direito urbanístico, devem ter como finalidade atender os fundamentos e os princípios constitucionais, visando tornar efetivo o direito à cidade. A efetivação desse direito significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direitos nos termos do artigo 1º da Constituição. P ra o direito à cidade se concretizar a política urbana e as normas de direito urbanísticos devem ter como premissa viabilizar um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estabelecidos no artigo 3º, inciso III da Constituição, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais". (Saule Júnior, 1997)

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo p der público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e arantir o bem-estar de seus habitantes.

4.2 — A Divisão de Competências Federativas

Ao abordar os fundamentos do processo de planejamento, o art. 21 da Constituição Federal de 1988 estabelece enquanto competência da União a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o art. 74 estabelece que os instrumentos de atuação do Estado no plano econômico d vem ter por competência a elaboração de diretrizes e bases do plan ento do desenvolvimento nacional equilibrado, de modo que seja incorporados os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. De modo mais específico, atribui aos Municípios a responsabilidade de planejamento e criação dos planos urbanísticos voltados para a ordenação do seu território (SILVA, 1997, p. 86).

Todas as instâncias federativas possuem competências n que tange ao planejamento urbano. Cabe à união conceber e executar lanos nacionais e

regionais de ordenação do solo e de desenvolvimento urbano, incluindo aí habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, IX e XX).

É da responsabilidade da instância local a competência material e legislativa da realização da política urbana. Portanto, o Poder Executivo Municipal tem o importante papel de concretizar a organização e dequação do espaço urbano a partir dos princípios e diretrizes que proporcionem um desenvolvimento equilibrado para a população (DI SARNO, 2006).

A instância estadual é a única que se encontra limitada em suas possibilidades devido à configuração da autonomia loca enquanto instância federativa. Isso se deve pelo fato de não guardar rela ão de subordinação do Município com a unidade federativa. Contudo, o art. 25, § 3º da Constituição Federal permite que cada Estado-membro institua regiões metropolitanas ou micro-regiões, o que demanda uma ação conjunta dos Município interessados. Assim, compete à instância estadual estimular, incentivar e cooper r através de medidas que atuem com o propósito de solucionar proble as urbanísticos comuns aos Municípios e ao Estado. Em suma, é permitido à instância estadual legislar sobre o direito urbanístico, tendo por base o Estatuto da Cidade, sem que sejam impostas medidas à instância do Município.

Desta forma, para efeito deste trabalho, foram selecionados, inicialmente, os instrumentos que apresentam maior implicação nos processos de gestão e regulamentação do solo urbano agrupados em dois grupos. O prim iro, introduzindo os instrumentos que regulam os processos e expansão e

crescimento urbano (plano diretor e perímetro urbano). Já o segundo, agrupa os instrumentos que regulam o uso, a ocupação e o parcelamento do solo uso ocupação, parcelamento do solo urbano e condomínios. Após a menção a estes grupos, apontaremos os instrumentos cristalizados no estatuto da cidade.

4.2.1. Os instrumentos urbanísticos que regulam os processos de expansão e desenvolvimento urbano

4.2.1.1 Plano Diretor

A Constituição Federal atribuiu à lei do plano diretor municipal a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, bem como a de instrumento aferidor do cumprimento da funçã social da propriedade urbana, na medida em que atenda às exigências fundamen is de ordenação da cidade nele expressas. Veja-se o disposto no artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Parágrafo primeiro - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Parágrafo segundo - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Parágrafo terceiro - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheir .

Parágrafo quarto - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do olo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

 III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo
 Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, m parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O estatuto da cidade, norma federal reguladora do meio ambiente artificial, também regulamentou o plano diretor nos artigos 40, 41 e 42, que transcrevemos para permitir a compreensão de sua importância:

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Parágrafo primeiro - O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Parágrafo segundo - O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Parágrafo terceiro - A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Parágrafo quarto - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

 I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

 III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Parágrafo quinto - (VETADO)

Art. 41 - O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

 II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

 III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo quarto do artigo 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbi o regional ou nacional.

Parágrafo primeiro - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V caput, os recursos técnicos e financeiros para a elabo ação do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

Parágrafo segundo - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42 - O plano diretor deverá conter no mínimo:

 I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º dest Lei;

II - disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

Desta forma, sendo o plano diretor a norma que define I é a função social da propriedade, ou seja, qual o papel que esta propriedade deve desempenhar para a sociedade, sua essência deve cumprir as seguintes missões:

- a) Explicitar as funções sociais da cidade e o seu pleno desenvolvimento (artigo 182). Trata das funções sociais das cidades em geral: da provisão de condições gerais para o desempenho das atividades econ icas de produção, comércio e serviços, das atividades sociais, culturais e de azer e para o exercício da cidadania. Trata-se de esclarecer como essas funções se configuram em uma determinada realidade sócio-econômica, no âmbito municipal e regional.
- b) Explicitar o nível de bem estar a ser garantido à população (artigo 182). Nesse sentido, a cidade deve proporcionar, além de um mbiente ecologicamente equilibrado e, cultural e historicament protegido, a possibilidade para todos os seus cidadãos, de acesso a condições satisfatórias de moradia, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, esporte, lazer, cultura, segurança e proteçã . Para o cumprimento dessa garantia a cidade deverá contar com a colaboraçã dos governos estadual e federal.

- c) Explicitar os objetivos e diretrizes da "política de desenvolvimento e expansão urbana" (artigo 182, § 1º). Na política de expansão urbana salienta-se a necessidade de sua adequação às características d meio ambiente, desde a qualidade do solo, a topografia, os ecursos hídricos, o regime dos cursos d'água e os valores paisagísticos. À áreas não urbanizáveis devem ser atribuídas funções rurais ou de preservação.
- d) Expressar "as exigências fundamentais de ordenação cidade" que servirão para aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana (artigo 182, § 2º). Quais "as exigências fundamentais e ordenação da cidade 7' essa expressão é abstrata e pode confundir o planejamento urbano apenas como um elemento de zoneamento físico-espacial. Exige um aprofundamento da finalidade do planejamento urbano na sua função de prover a população urbana de habitação, serviços e fra-estrutura.
- e) Definir as áreas em que será exigido do "proprietár o de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado", o seu adequ aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo ou desapropriação com títulos da dívida pública (artig 182, § 4º). Este é um ponto em que o Plano Diretor não poderá deixar de s r específico. É uma obrigação constitucional.

4.2.1.2 Perímetro urbano

Segundo Saule Junior, a delimitação das zonas urbanas e de expansão urbana, em geral, se baseia nos critérios estabelecido no Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25/10/1966, para fins de imposição tributária (§s 1º e 2º do art. 32). A zona urbana, segundo este Código, pressupõe o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos do dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais,
- II abastecimento de água;
- III sistema de esgotos sanitários;
- IV rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar,
- V escola primária ou posto de saúde a uma distância
 máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas como zona urbana. O restante se considera zona rural para efeito de incidência do imposto territ rial rural (ITIR), de competência do Governo Federal, muito mais barato do q e o IPTU. (Saule Júnior, N. S. 1997)

4.2.2 Instrumentos urbanísticos que regulam o uso, a ocupação, e o parcelamento do solo urbano

4.2.2.1 Uso e ocupação do solo

O uso e a ocupação do solo urbano constitui matéria privativa do Município, e em decorrência é objeto das diretrizes do plano dire r municipal e da regulação edilícia que o complementa. A lei de uso e ocupação do olo urbano tem por finalidade estabelecer os usos convenientes urbanos e ocalizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas. Para tanto, classifica os usos e estabelece sua conformidade com as respectivas zonas indicadas. Também é sua finalidade harmonizar o interesse geral da comunidade o direito individual no

uso da propriedade particular, na localização e exercício das atividades urbanas e na utilização do domínio público.

A regulação do uso e da ocupação do solo urbano é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza a strutura urbana mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso da ocupação do solo. Esses instrumentos legais se traduzem em instituições e institutos jurídicos de Direito Urbanístico, relativos ao uso e ocupação do solo, que em geral tem se cristalizado sob o conceito de zoneamento ou zoneamento do solo urbano.

O conceito de zoneamento pode ser definido como instru ento legal de natureza ambiental, que visa tutelar o patrimônio artifi ial, utilizado pelo poder público para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios, e seus usos específi os tendo em vista o bem - estar da comunidade. Está previsto no artigo 4º, III, letra c, do estatuto da cidade e segundo FIORILLO, "objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações"11.

Os dispositivos dessa legislação regulam o zoneamento rbano e a ocupação correspondente. Pode também incluir o parcelamento das glebas urbanas ou urbanizáveis, com especial destaque para o loteamento que constitu a atividade de expansão urbana.

¹¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: RT, 2002. p.36.

O zoneamento urbano geralmente estabelece áreas residenciais; comerciais, industriais, de lazer; institucionais e de equipamentos comunitários com a determinação de uso conformes, desconformes e tolerados. Delimita locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, acionamentos e outras ocupações permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos permissíveis; ordena a circulação urbana e o tráfego no perímetro urbano e disciplina as atividades coletivas ou individuais que am a vida urbana. Para ser legítimo, o zoneamento tem que privilegiar a dinâmica na especialmente nos seus aspectos econômicos e sociais. Como manifestação do planejamento urbanístico o zoneamento consiste no conjunto de normas que configuram o direito de propriedade e o direito de con truir, conformando-os ao princípio da função social. (Saule Junior, N. S. 1997)

O solo urbano deve cumprir com eficiência as funções urbanas com vistas ao bem estar da população. Assim, o solo de destinação rbanística destina-se ao uso residencial, industrial, comercial institucional, de serviços, viário e demais fins.

As categorias de uso são especificações dos usos permitidos de acordo com as regras de uso e ocupação do solo. As legislaçõe urbanísticas municipais utilizam-se de diferentes categorias de uso: Em geral as mais utilizadas são: 1) uso residencial (unifamiliar, multifamiliar, conjuntos residenciais, e outras tipologias), 2) uso comercial (varejista de âmbito local, diver ificado, atacadista e outros) 3) serviços (de âmbito local, diversificado. E ais), 4) industrial (especiais, diversificadas,), 5) institucional (equipa entos urbanos e comunitários,

especiais - segurança, militares - , 6) e demais usos (lazer, e outros fins). (Saule Junior, 1997)

O zoneamento descrito tem característica monofuncional. Salvo métodos mais adaptáveis aos processos inerentes à urbanização - de mudança e crescimento - é ainda a abordagem mais comum adotada pelos Municípios. Como o objetivo desta Seção é descrever os instrumentos mais freqüentemente utilizados, a análise desta abordagem é apresentada ao longo deste trabalho conforme suas implicações para a gestão do solo urbano.

4.2.2.2 Parcelamento do Solo: a lei 6.766/79

A Lei 6.766 foi criada com o intuito de constituir-se em um dos mais importantes instrumentos de ordenação do crescimento d s cidades brasileiras e de proteger o comprador de terrenos urbanos. Também fo sua finalidade inibir a participação de empresas despreparadas na atividade de produção de lotes. No entanto, no período de sua vigência vem se observando, uma série de dificuldades de ordem institucional, técnica e burocrática. (Saule nior, N. S. 1997)

Diversas tentativas no âmbito federal foram realizadas visando o seu aperfeiçoamento. A primeira ocorreu em 1984, quando o o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, promoveu a pesquisa " IMPACTOS DA LEI 6.766/79" onde foram analisadas a aplicabilidade da lei sobre a limitação de novos

empreendimentos, o aumento da sub-habitação, burocratização e grau de implementação, dentre outros temas. Em 1986, a Comissã Técnica n.º 6 instituída pelo CNDU para estudar aspectos relativos à sua aplicação elaborou um Projeto de Lei, o qual, devido às sucessivas reformas institucionais no âmbito do desenvolvimento urbano, não chegou a ser encaminhado a Congresso Nacional.

Outra tentativa foi a criação da Comissão Interministe ial para elaborar ante-projeto de lei de parcelamento do solo urbano. Devido à mudança do titular daquele Ministério e à preparação de Emendas ao PL 5.7 90, os trabalhos da Comissão foram interrompidos ainda no seu início. No m está em processo de tramitação no Congresso Nacional proposta e alteração da lei cujo conteúdo busca eliminar os entraves à oferta de habitação de interesse social.

A Lei 6.766 disciplina as atividades de loteamento e d membramento sob vários ângulos. Contém dispositivos que abrangem requi itos de natureza urbanística, procedimentos administrativos e registrários, direitos e garantias atribuídas aos adquirentes dos lotes e sanções penais.

A lei dispõe sobre loteamentos em áreas inadequadas, a densidade de ocupação, reserva de áreas públicas, a dimensão mínima dos lotes, a reserva de faixas de terreno "non aedificandi", as diretrizes mun cipais para o parcelamento do solo, a anuência prévia, do Estado federado, a exec ão das obras de infraestrutura e a regularização de loteamento ou de desmembramento. (Saule Junior, 1997)

Trata-se, de um diploma legal sobre o qual tem sido realizados os mais variados tipos de análise e sugestões por parte não só de acadêmicos e organizações não governamentais, mas também por empres rios de loteamento, entidades de classe, pelo Congresso Nacional e por vários órgãos públicos encarregados de sua aplicação. Assim, a necessidade de seu aperfeiçoamento tem sido amplamente difundida e registrada em Seminári , estudos e pesquisas de âmbito nacional e internacional.

A lei n.º 6.766, só autoriza o parcelamento o solo para fins urbanos em zona urbana ou de expansão urbana, proibindo em zona rural.

A lei proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos m terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30%, as condições geológicas não aconselham a edificação, de p eservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportávei .

O inciso I do art. 4º da Lei n.º 6.766, de 1979, determina que a reserva de áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba loteada, obedecido o mínimo de 35% da gleba (§ 1º do art. 4º). O inciso fixa em 125 metros quadrados a área mínima e em 5 metros a frente mínima dos lotes, como rora a geral. Todavia, autoriza a legislação estadual ou municipal a estabele er dimensões maiores como mínimas ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou

edificação de conjuntos habitacionais e de interesse social. A lei federal não define o que seja urbanização específica, deixando ao Município a tarefa de caracterizála.

O inciso III do mesmo artigo proíbe a edificação ao longo dos cursos d'água e das faixas de domínio público ao longo das ferrovias, rodovias e dutos. O art. 5º autoriza o Município e o Estado Federado a exigir comp entarmente, em cada loteamento, a reserva de faixa de terreno non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

O Município tem a atribuição de definir as diretrizes ara o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário a fim de orientar o loteador na elaboração do projeto de loteamento.

É obrigatório o exame e a anuência prévia do Governo E tadual para aprovação pelo Município de loteamento ou desmembramen o de gleba localizada nas seguintes hipóteses:

I - em áreas de interesse especial, tais como, as destinadas à proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por lei federal ou estadual;

II - em área limítrofe de município ou se pertencer parte o território de um município e parte ao território de outro em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, assim definidas em lei estadual,

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.00 (um milhão) de metros quadrados". (Saule Junior 1997)

O loteador deve executar, as obras exigidas por lei municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteam nto, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento s águas pluviais.

4.2.2.3 Condomínio fechado

Condomínio não se confunde com loteamento. Loteamento significa o parcelamento do solo com abertura do sistema viário. C domínio significa copropriedade, isto é, propriedade de mais de um proprietário sobre a mesma coisa.

O condomínio ou co-propriedade, no caso de prédios de dois ou mais pavimentos superpostos uns sobre os outros (pianos horizontais), aracteriza-se pelo fato de existirem vários proprietários no mesmo e ício, tendo cada um a propriedade exclusiva sobre a sua unidade autônoma e a propriedade comum sobre as partes de uso comum.

O condomínio ou co-propriedade, no caso de terreno (piano vertical sobre divisa do terreno), caracteriza-se pelo fato de dois ou mais serem igualmente proprietários do mesmo terreno, de tal modo que nenhum deles seja dono de uma

parte determinada do mesmo, mas cada um seja dono de uma quota ideal sobre o terreno em sua totalidade. Nesta última hipótese, aplica-se, em geral, o regime jurídico previsto para o condomínio no Código Civil (arts. 623 a 641) que é diferente do estabelecido para o condomínio em caso de edifício na Lei n.º 4.591, de 16/12/1964.

O regime jurídico do Código Civil, no caso de loteamento, caracteriza-se principalmente, dentre outros aspectos, pelo fato de c condômino ser proprietário de uma quota ideal sobre a totalidade do erreno, inclusive sobre as áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários. O condomínio incide de forma una e indivisa sobre toda a gleba loteada, não ocorrendo a distinção entre áreas de propriedade exclu iva e áreas de propriedade comum dos condôminos. Além disto, sob o regime jurídico do Código Civil, a todo tempo é lícito a qualquer condômino exig judicialmente a divisão da coisa comum mesmo contra a vontade dos demais (art. 62 do Código Civil). Entretanto, os condôminos podem aceitar que o imóvel fique indiviso por tempo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ant or.

No condomínio sujeito ao regime da Lei n.º 4.591/1964, a situação é diversa. Além da distinção entre área de propriedade exclusiva e áreas de propriedade comum, não existe o direito de qualquer condômino exigir judicialmente a extinção do condomínio e vigora um regime estatutário de administração condomínial (convenção de condomínio) em que as decisões são tomadas por maioria de votos, vinculando também os ausentes à assembléia e os que tenham votado contrariamente.

O condomínio fechado também não se confunde com o que Iguns chamam de loteamento fechado. Este último significa um loteamento comum murado em suas divisas, mas sem sujeição a qualquer dos regimes jurídicos condominiais supra mencionados. Para simplificar, o "I teamento fechado" é um loteamento comum, sujeito, portanto, aos preceitos da ei n.º 6.766/79.

O condomínio fechado ou condomínio horizontal, que tem proliferado nos últimos anos, caracteriza-se em geral pela incidência voluntária do regime jurídic da Lei n.º 4.591/1964 ao "loteamento" destinado à construção de casas térreas ou assobradadas. Para esta finalidade, usa-se, em geral, da autorização legal contida no art. 81 da mesma Lei.

Este preceito legal aplica-se às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas ou em edifícios de dois ou mais pavimentos. Não é o caso do loteamento que se pretenda sujeito ao regime jurídico do Código Civil. Este, na verdade, é um loteamento comum - como o loteamento fechado - sujeito aos preceitos da Lei n.º 6.766/79.

A Lei Federal 6.766/79 alcança o loteamento materialmente realizado, independente de sua situação jurídica excetuada a hipó ese de incidência do art. 81 supra mencionado, tanto que constitui crime contra a Administração Pública também a realização material do loteamento independente de sua aprovação pelo Município (art. 50 da Lei n.º 6.766/79).

4.2.3 Instrumentos que tratam da regularização das áreas urbanas informais

4.2.3.1 A regularização de loteamentos

A regularização de loteamentos é importante instrument para consolidar o acesso da população à terra urbana, na medida em que propicia condições para o registro do título de aquisição do lote irregular, possibilita seu uso como garantia de financiamentos e permite a regularização da edifica o junto à municipalidade e aos registros públicos. (Saule Junior. 1997)

A situação atual de grande proporção de loteamentos clandestinos ou irregulares deve-se à tolerância dos Poderes Públicos, quer pela falta de legislação adequada, quer por falta de fiscalização. Deve-se ainda à omissão do Poder Público, no atendimento à demanda de habitação, proteção ao comprador, ou mesmo na punição ao transgressor. Assim, a regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares é ação legítima o poder público para o acesso da população à habitação e aos serviços urbanos.

Para regularização de loteamentos a Lei 6.766/79 proporcionou aos municípios poderes de coibir os loteamentos irregulares e punir os transgressores da lei. Possibilitou também a utilização dos recursos anceiros para obras e serviços de regularização, bem como possibilitou aos municípios obter dos loteadores a indenização dos gastos nessas obras e ser ços.

4.2.3.2 A regularização de favelas

As políticas públicas em relação às favelas têm se transformado de forma significativa nos últimos anos. A remoção de famílias de áreas faveladas era ação comum do poder público. No entanto, a partir da verifi ação dos custos e dos benefícios dessa medida em termos sociais e econômicos, além de outros fatores restritivos da administração pública, as políticas urb nas têm se orientado para a manutenção da população nessas áreas mediante melhorias urbanas e habitacionais. (Saule Junior, 1997)

A urbanização e a regularização fundiária e urbanístic de favelas são considerados importantes instrumentos para possibilitar o acesso da população de baixa renda à terra urbana.

A experiência nas favelas tem demonstrado que, com o t mpo, os moradores realizam melhorias em suas habitações e no ambiente urbano, mediante padrões mais adequados de habitação e ocupação. Estudo pioneiro realizado em 1978 pela Fundação Prefeito Faria Lima definiu padrões mínimos aceitáveis nas favelas

A remoção de favelas somente tem ocorrido quando situadas em áreas de risco, sujeitas a enchentes freqüentes ou sobre solos ágeis, sujeitos a deslizamentos ou desabamentos. As favelas, por serem de alta densidade, não

têm condições de atender à legislação de arruamento e e edificações sem remoção de parte de seus moradores. A experiência das oções, têm se mostrado socialmente indesejável.

As experiências de regularização que vêm sendo feitas m diversos municípios têm mostrado resultados satisfatórios quant à funcionalidade do sistema viário, à provisão de equipamentos e serviços os, e à salubridade das habitações.

4.2.4 Os instrumentos institucionais: o sistema de planejamento e gestão

4.2.4.1 Sistema de Planejamento

Conforme a Constituição de 1988, além do Plano Diretor há muitos instrumentos de planejamento obrigatório para todos os municípios e que devem ser objeto de aprovação do legislativo municipal: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além destes instrum os obrigatórios, outros planos (não obrigatórios), poderão ser elaborados, como planos setoriais para saúde, educação, etc., ou planos específicos para determinadas áreas urbanas em função das necessidades locais. É fundamental a coerência entre os diversos planos elaborados, e sua elaboração, execução e avaliação deve fazer par e de

faça parte de um processo ou de um sistema, que possa er continuamente aperfeiçoado no tempo. (Saule Junior 1997)

A participação no planejamento não só é uma obrigação titucional como também condição fundamental para a permanência e eficácia do planejamento. No âmbito municipal a Constituição é explícita ao indicar "a cooperação das associações representativas no planejam nto municipal" (artigo 29, X).

4.2.4.2 Sistema de Informações

O sistema de informações constitui instrumento básico para o monitoramento do processo de urbanização. Esse sistema inclui: elementos cartográficos, estatísticas, indicadores, cadastros técnicos, cadastros fiscais, cadastros de usuários de serviços, de licenciamento, e muitas outras informações, como aerofotos e sensoriamento remoto. Este sistema pe e o "monitoramento" do desenvolvimento urbano, inclusive da situação do me o ambiente, da expansão da urbanização, da implantação e da expansão das atividades econômicas, da oferta de terrenos, habitações e construções em geral.

O mesmo sistema prevê a atualização constante, utilizando por exemplo as ligações de água, de eletricidade, ligações provisória licenciamentos e outras. Essas informações deveriam ser rapidamente mapeadas e analisadas, para se

poder aferir os resultados da política urbana, ou da intervenção urbana em execução.

O sistema deve se encarregar de receber as informações, verificar sua consistência, classificá-las, armazená-las, analisá-las em função do passado, e depois divulgar essas informações entre os usuários, d forma simples e de preferência gráfica. Um sistema de coordenadas espaciais, associado a uma codificação de endereços postais permitiria mapear rapidamente as informações, de modo a facilitar análises visuais do ritmo da urbanização.

O sistema permite identificar unidades espaciais permanentes, ao longo do tempo, acompanhar alterações no meio ambiente, atividades e evolução da urbanização, e evolução desta urbanização, independent ente da unidade política ou administrativa que gerou a informação.

Segundo Saule Junior o sistema deve ter as seguintes c racterísticas:

- implantação por etapas e ser progressivamente ampliad e aperfeiçoado;
- compatibilidade com sistemas mais abrangentes;
- precisão compatível com sua finalidade;
- permitir atualização e manutenção permanente;

- versatilidade; podendo ser utilizado por diversos órg e para múltiplas finalidades;
- permitir rápida visualização, análise e combinação das informações disponíveis. (Saule Junior, 1997)

Há também outros instrumentos que são integrantes de u a política de gestão do uso do solo e necessários ao planejamento, p r exemplo:

- a) cadastro de todas as propriedades anualmente atuali ado, com as informações necessárias quanto ao uso, à edificação e à tributação. Um mapa cadastral deve fazer parte integrante do sistema.
- b) cadastro de equipamentos, semelhante ao anterior, mas com maior número de informações quanto à capacidade de atendimento dos equipamentos, por exemplo, escolas, centros de saúde, hospitais, etc.
- c) cadastro de logradouros, com todas as informações d infra-estrutura existente em cada trecho. Tal cadastro deverá estar associado aos dois anteriores, de modo a permitir o trabalho por computad dos três cadastros em conjunto. O ideal seria a disponibilidade do equipa ento necessário para o mapeamento dos dados diretamente pelo computador.

- d) mapas de uso do solo, com informações sobre os usos e as edificações permanentemente atualizadas. Tais mapas seriam consultados não apenas na elaboração de planos, mas permanentemente, ao examinar casos especiais ou solicitações de mudança de zona. Tais mapas são também indispensáveis para pautar as decisões correntes de controle do uso do solo, e exceções à legislação como no caso de operações interligadas ou urbanas.
- e) estrutura organizacional bem definida de modo a permitir a coordenação de todos os instrumentos de intervenção em uma política única de uso do solo. A definição da competência dos diversos órgãos envolvidos é um elemento importante.
- f) procedimentos burocráticos definidos com formulários padronizados, são indispensáveis na medida em que facilitam o andamento o processo burocrático. (Saule Junior, 1997)

Se a flexibilidade é uma qualidade que se impõe na atual concepção de planejamento, associada à idéia de processo, de aprove ento de oportunidades, e de tomada de decisões, a política de so do solo deve, pois, refletir objetivos integrados, coerentes e devidamente hierarquizados.

A tomada de decisões quanto ao uso do solo exige constante referência aos objetivos devido, especialmente, aos inúmeros fatores a considerar, de consequências imprevisíveis e de interesses em jogo. A hierarquia de objetivos passa a ser, assim, uma referência básica.

A flexibilidade operacional, ainda que orientada por um corpo de objetivos hierarquizados e um conjunto coerente de políticas set riais exige um quadro técnico bem capacitado e experiente. Deficiências na c pacidade técnica comprometem a eficácia de políticas de uso do solo. Por isso, a capacitação técnica no campo do planejamento urbano é parte integrante de um programa de atividades para a gestão do uso do solo.

4.2.5 — O Processo Histórico de Elaboração do Estatuto da Cid de

Neste item pretende-se descrever e analisar o histórico do Estatuto da Cidade, bem como os atores que estiveram aí envolvidos e os projetos que o antecederam.

Pode-se dizer que o período compreendido entre as décadas d 60 e 80 constitui um marco da participação popular no processo urbano brasileiro. Sob influência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, ano de 1987, foram mobilizados e articulados diferentes atores sociais li à negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, que se estend eu até a elaboração da Constituição de 1988.

A Emenda Popular teve por fundamento questões ligadas função social da propriedade e da cidade. Suas diretrizes, no entant , ficaram submetidas ao Plano Diretor, contrariando assim os setores que estiv am à frente da sua elaboração. Os princípios que orientaram a Emenda foram:

- ? Direito à cidade e à cidadania: o que significa uma universali ão do acesso a serviços urbanos e a condições dignas de vida.
- ? Gestão democrática da cidade: entendida forma de governo d cidades submetido ao controle e participação popular.
- ? Função social da cidade e da propriedade: o que implica na pr alência do interesse comum sobre o direito individual.

De acordo com Grazia (2002), os princípios da Reforma rbana sugerida pela Emenda Popular estiveram baseados em uma idéia de cidade excludente e desigual, marcada por um padrão de produção estabelecidos a partir da mercantilização do solo e de serviços urbanos como a moradia e o transporte de massa. Dessa forma, foram enfatizadas concepções de cidade e de Estado que promovessem mais igualdade entre os cidadãos. Propunha-se, sobretudo, repensar a exclusão promovida pelo confronto econômico e social estabelecido entre diversos agentes sociais. A propriedade, por sua vez, ficaria submetida à sua função social, assim como a regulação pública da produção ao controle social. Perpassava essas concepções a idéia de que a cidade configura uma totalidade e que é necessário fortalecer os atores sociais e políti envolvidos para a criação de uma nova ética urbana.

Vale ressaltar, no entanto, que antes da elaboração do Estatuto da Cidade registram-se inúmeras tentativas de criação de leis de regulamentação do desenvolvimento urbano. Entre as décadas de 60 e 80 fo am criados diversos programas em níveis nacional e local – marco foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) – com o objetivo de capacitar os municípios, participar da política de distribuição dos distritos industriais e aperfeiçoa as condições gerais de produção.

Essa conjuntura favoreceu o surgimento, em 1977, de um eira versão da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, ligado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério do Interior. Est tinha como princípio fornecer instrumentos aos municípios para amenizar o c escimento de diferentes formas de especulação imobiliária. Já em 1982, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, elaborou o documento "Solo Urbano e ão Pastoral". Nele ficou expressa a idéia de que o direito de propriedade deve ontemplar a noção de bem comum.

O Projeto 775/83 configurou outra tentativa de implementar uma lei de desenvolvimento urbano. Entre outros objetivos, o proj visava criar instrumentos de controle do solo e estabelecer limites para o exercício da propriedade privada, a exemplo de medidas como a da cobrança progressiva de impostos e a da edificação compulsória. O fato é que setores ligados à indústria imobiliária – construtores e proprietários de terra, e instituições como a Federação do Comércio e o Sindicato dos Corretores – criticaram a existência de um certo

excesso de centralismo. O que explica a reação desses segmentos ao projeto, seguido do seu veto.

O debate suscitado com a Emenda Popular pela Reforma Urbana e a tentativa de implementação do Projeto 775/83 ganhou fo ça no período de criação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esta, por sua vez, enquanto direito individual, vincula a propriedade pri da ao cumprimento da sua função social.

Um ano após a aprovação da Constituição de 1988, o Pro eto de Lei 181/89, denominado de "Estatuto da Cidade", começou a tramitar no Senado Federal e a partir de 1990 na Câmara dos Deputados, tr nsformando-se no Projeto de Lei no 5.788/90. As pressões que foram feit s ao Projeto 775/83 voltaram logo à cena quando o "Estatuto da Cidade" entrou na Câmara. O projeto, então, foi disputado fortemente por opositores e tramitou por inúmeras comissões parlamentares num período de onze anos, de 1990 até 2001.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), consolidado em 1992, foi sem dúvida o ator social que mais contribuiu para a aprovação final do Projeto de Lei 5.788/90. Constituído de uma articulação entre ent dades do movimento popular, ONGs, federações de sindicatos urbanos, setores universitários e técnicos de órgãos públicos, o FNRU acompanhou todo o rocesso até a sua aprovação, participando de dissensos e consensos, elogios e crít cas externas. É importante destacar, no entanto, que o referido proces sintetizou disputas políticas específicas sobre a questão urbana. Nas palavras de Grazia (2002):

"Tratava-se de uma disputa política, pela afirmação de uma concepção da questão urbana, com a finalidade de garantir o direto à cidade e mudanças nas formas de vida, nas práticas de definição e de distribuição dos recursos disponíveis, nas formas de gestão e de escolha das prioridades para as políticas públicas' (GRAZIA, 2002, p. 25).

No debate suscitado sobre o Projeto de Lei 5.788/90, o Fórum Nacional da Reforma Urbana fortaleceu, principalmente, as questões abaixo:

- ? Reafirmação da função social da propriedade.
- ? Garantia do direito, entre outras coisas, à terra urbana, infra-estrutura, serviços públicos, moradia, saneamento básico e terra urbana.
- ? Criação de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade.
- ? Estabelecimento das competências da União quanto à cooperaç o com as instâncias municipais e estaduais.

Depois de inúmeras negociações, vetos e correções na C mara Federal e no Senado, e em diversas comissões parlamentares, o Estatuto da Cidade ganhou uma versão final sob o número 10.257/2001. A Lei passou a se ch ar Estatuto da Cidade pelo fato de representar uma reflexão um conjunto de regras jurídicas

que condicionam a atividade urbanística e estabelecem ma espécie de pacto entre diferentes instâncias de governo, administrações, a população e o município. Pacto esse que objetiva adotar e aplicar diretrizes para o planejamento urbano como base de sustentação de uma política urbana satisf ia e com condições plenas de realização.

De acordo com a avaliação realizada por Mariana Moreira (2006), existiria uma linha de continuidade entre os princípios da primeira e da última versão do Estatuto da Cidade:

"O primeiro projeto teve o mérito de trazer um conjunt de medidas legais voltadas exclusivamente à adequação da utilização das propriedades urbanas em atenção ao interesse coletivo. (...) Não podemos deixar de reconh cer que o Estatuto da Cidade, em sua versão final, contemp vários pleitos que partiram de todos os seguimentos da sociedade que foram chamados a participar. Nesse sentido, o projeto final é resultado de intensas discussões e dates que ocorreram tanto nos méis acadêmicos como junto à população". (MOREIRA, 2006, p. 43)

Pode-se dizer que a sua aprovação, depois de onze anos de t amitação e negociação política, constituiu um passo importante para a concretização dos princípios estabelecidos no Movimento pela Reforma Urbana. As pressões vindas

de setores conservadores da sociedade acabaram, por su vez, condicionando os instrumentos destinados à aplicação da função social da propriedade ao Plano Diretor e à Lei Federal. Dessa forma, ficou a cargo dos municípios planejar o uso de seu território em conjunto com a população, de modo que seja levantado o debate sobre questões fundamentais em prol da redução das desigualdades sociais incutidas e produzidas no espaço urbano.

4.3 - INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO ESTATUTO DA CIDADE

4.3.1 — As pectos jurídicos

O Estatuto da Cidade foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de "regulamentar" os ditames constitucionais presentes nos artigos 1 e 183 da Carta Magna, com o intuito de regular o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, do bem-estar e da segurança dos cidadãos.

Se faz mister mencionar que é o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, a norma que, regulamentando a Lei Maior, tem a missão de tutelar o meio ambiente urbano brasileiro. O advento do "novo" Código Civil, q Ihe foi posterior, não causou qualquer transformação nesta capacidade regulad do Estatuto da Cidade, por ser este uma norma especial e criada especific ente para a tarefa de proteger este patrimônio ambiental artificial. O "n o" Código Civil, de orientação nitidamente conservadora e privatista, não ingiu a função do Estatuto de regulamentar as normas urbanas da Constituição Federal.

De acordo com a Constituição, a política de Desenvolvimento Urbano é executada, fundamentalmente, pelo Poder Público Municipal, de acordo com as diretrizes gerais que tenham sido fixadas em lei. Tal ca tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bemestar dos que nela habitam. Como já visto, o "instrumento-base" da política de desenvolvimento urbano é o plano diretor que torna-se obrigatório nas cidades que contam com mais de 20.000 habitantes.

4.3.2 — Instrumentos para implementação da política urbana

O artigo 4º do Estatuto da Cidade estabelece um conjun de instrumentos a ser utilizado pelo Poder Público para a efetivação d política urbana. Vale ressaltar, no entanto, que não se trata de numerus clausus, sendo con iderado como um rol meramente exemplificativo, o que significa dizer que poderiam ser acrescentados outros instrumentos aos elencados em tal artigo. Tais instrumentos subdividem-se em:

 I- ações de planejamento, seja em nível nacional, estadual, municipal, metropolitano ou aglomerações urbanas;

- II- planejamento municipal, com o plano diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianu I, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, planos de desenvolvimento sócio-econômico;
- III- institutos tributários e financeiros: IPTU imposto sobre a propriedade territorial urbana, contribuição de melhoria, incentiv s e benefícios fiscais e financeiros;
- IV- e finalmente, institutos jurídicos e políticos, tais como a desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de zonas de inter sse social, concessão de direito real de uso, parcelamento, edificação ou ut zação compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e d alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urban consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, refere o popular e plebiscito, estudo prévio de impacto de vizinhança. De e-se notar aqui que não foi incluída no rol a concessão de uso especial para fins de moradia, pelo fato das disposições que dela tratavam terem sido vetadas (artigos 15 ao 20 da Lei 10.257/01). Posteriormente, o Presidente a República editou

a Medida Provisória nº 2220/01 que será também objeto o presente estudo em tópico adiante.

Nos tópicos seguintes serão vistos os instrumentos do Estatuto da idade ou, ainda que previstos em outras normas, se relacionem com a questão da informalidade urbana, podendo influir em seu tratamento jurídico.

4.3.3 — Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

De acordo com o artigo 5º do Estatuto da Cidade, o par ento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado (quando o aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente) ou não utilizado poderão ser determinados p r Lei Municipal específica para área incluída no plano diret que deverá fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Cada Município tem a faculdade de utilizar ou não esse princípio, de acordo com o que dispuser seu plano diretor.

Uma discussão que se apresenta é acerca da utilização compulsória, tendo em vista que o artigo 182, parágrafo quarto, inciso I a Constituição Federal referiu-se apenas ao parcelamento ou edificação compulsórios, não prevendo

assim a utilização. Em contrapartida, o Estatuto da Cidade versa sobre parcelamento, edificação e utilização. Daí há entendim ntos de que a utilização compulsória seria eivada do vício da inconstitucionalidade, porque não teria assento expresso em sede constitucional. Outro entendimento do qual compartilhou o ilustre Procurador do Município Marcelo Silva Moreira Marques no Forum Jurídico realizado em Angra dos Reis no ano de 2002 é de que a Constituição teria sim previsto a utilização, haja vista a redação do *caput* do artigo 184 que prevê a exigência do "proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado".

Ademais, o que se pretende é dar à propriedade sua dev função social, isto é, impelir o proprietário a dar a utilização prevista em lei. Tal obrigação t m cunho constitucional, não só pela argumentação delineada nos parágrafos anteriores, mas também por que são reguladas pelo prin da dignidade da pessoa humana 12. Este princípio, que será aprofundado no capítulo referente à lei municipal local, determina que a necessidade habitacional da população não seja prejudicada pela especulação imobiliária. Daí ser plenamente válido sob o prisma jurídico se exigir a utilização compulsória do solo urbano.

Embora estejam previstas genericamente no artigo 2º, inciso XXIII, da Lei 1968/02, que instituiu o Plano Urbanístico Regional, p de-se constatar que tais obrigações não foram exigidas dos proprietários pelo p der público. Parece que, pelo que informou em sua entrevista o atual Secretário de Urbanismo de Niterói,

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: RT, 2002. p.42.

os instrumentos de coerção para o correto aproveitamento de utilização do solo, não foram sequer cogitados. Nas palavras desta autorid de política urbana:

"Os únicos instrumentos que foram postos em prática, realmente, foram a outorga onerosa e a contrapartida ambiental para construção em Piratininga e na Ewerton Xavier, para financiar a retirada de moradores da faixa de proteção da Lagoa e do Rio João Mendes".

Sobre estes instrumentos pode-se dizer que a contrapartida ambiental que será comentada no capítulo sobre a lei local, tem natu eza jurídica de outorga onerosa do direito de construir. Até o momento da escr a desta tese não havia nenhum trabalho consistente para transferência de moradores destas áreas de proteção ambiental.

Assim, estes instrumentos que comentaremos a seguir tê natureza preventiva contra a falta de moradia urbana e têm como escopo facilitar o acesso à habitação, através do oferecimento de um maior númer de imóveis urbanos ao mercado. Não atingem diretamente a informalidade urban e por isso serão mencionados de forma mais resumida nos tópicos abaixo.

4.3.4 — Do IPTU progressivo no tempo

No caso de descumprimento do parcelamento, da edificaç o ou da utilização compulsórios, o Município poderá proceder à aplicação do IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivamente no tempo, mediante o aumento da alíquota pelo prazo dos cinco anos subsequentes. Esta progressividade no tempo não se confunde com a progressividade em virtude do valor, que já encontra assento no artigo 156 da Carta Magna e, tampouco, com aquela diferenciação da alíquota, em virtude da localização ou do uso dado ao imóvel, que também encontra resguardo na Constituição.

Ainda estudando sobre o IPTU progressivo, não se pode deixar de mencionar o verbete de Súmula nº 668 do STF – Supremo Tribunal Federal – que anunciou ser inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Conclui-se então ser constitucional a progressividade se no in de garantir a adequação à função social.

A progressividade é dada no tempo, ou seja, a cada ano, a alíquota poderá alcançar um determinado valor, até o dobro do ano ante ior, não podendo ultrapassar o percentual de 15% como bem alertou o Procurador de Urbanismo e Meio Ambiente Luiz Roberto da Mata em Congresso Internacional de Direito do Ambiente, realizado pela Procuradoria Geral do Municíp do Rio de Janeiro. Chegou-se a esse limite para que não se convalidasse um conteúdo confiscatório com a tributação exacerbada.

Estabelece ainda o Estatuto que é terminantemente proibida a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progres iva e à majoração da alíquota.

Findo o prazo dos cinco anos consecutivos, não poderá ais aumentar o IPTU, podendo mantê-lo no mesmo patamar do IPTU progressivo (e por isso co valor mais alto), mas por outro lado, deterá o Poder Público municipal o poder de promover a "desapropriação-sanção" que será estudada mais adiante em tópico próprio.

Se faz mister renovar a idéia que a propriedade perdeu sua força absoluta que tinha sob a égide do direito liberal e de inspiração privada e individualista. A propriedade só é plena quando cumpre seu papel social, sua função. Isto nos remete a algo muito mais profundo do que meras limitaç es administrativas, que sempre existiram no Direito. A novidade é que a partir da Ordem de 1988, a propriedade está atrelada a uma determinada vocação que deve ser exigida de seu titular pelo poder público, na garantia do bem com m e da dignidade da pessoa humana.

Historicamente, a propriedade constituiu verdadeiro direito natural, conforme se extrai das lições do professor Orlando Gom na obra "Direitos Reais" sendo alçada ao *status* de direito fundamental nas declarações de direito. Entretanto, o direito de propriedade evoluiu muito, de xando de ter, na atualidade, essa conotação absoluta. Ampliaram-se as possibilidades de intervenção pública e ocorreu a mudança da sua própria estrutura tendo em a o pressuposto de

que a Constituição estabeleceu o que é a Função Social. Poder-se-á perceber essa sensível mudança pela simples leitura do artigo 1228 do Código Civil que prevê que o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que se preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Logo, fica estampado o sentido social da propriedade, se o proprietário não respeitar tal funçã , nasce para o estado o poder jurídico de nela intervir e até suprimí-la para que dessa forma se alcance os fins constitucionalmente perseguidos.

Contudo, a existência do IPTU progressivo ainda é um t mítica para o gestor público, atrelado que está à idéia da proprieda e privada. Veja-se esta informação dada pelo Secretário Municipal de Urbanismo de Niterói, Adyr Mota Filho, quando perguntado se já se havia aplicado o IPT progressivo em Niterói:

"Ainda não. Ainda não. O IPTU progressivo... nós fizem estudo e no nosso plano é que só pode ser aplicado parece depois de 6 anos ou 7 anos. Esse IPTU para progressivo é muito agressivo, é muito agressivo. Então, tem uma resistência. Ninguém vai para procurar o César Maia, porque mudou um ponto de ônibus. Em Niterói, tem gente que procura o Prefeito e diz: "Oh! Você mudou o ponto da cid de, me prejudicou, prejudicou meu imóvel". Numa megacidade, como o Rio de Janeiro, a impessoalidade é tamanha que

ninguém consegue nem falar com o diretor que tomou con a da ação. Mas aqui tem essas coisas. Então, eu acho que o IPTU para progressivo ele vai ser uma seqüência natura daqui a poucoe ele vai entrar em pauta 13.

Neste momento, se chega aos instrumentos que permitem intervenção do Estado na propriedade, tema que encontra reflexos no E atuto da Cidade. Alguns institutos como a desapropriação, servidão administrat va, limitações administrativas, e o tombamento, já se encontravam no mento jurídico. Outros são verdadeiras inovações trazidas pelo Estatut e outras normas mais contemporâneas, como a desapropriação-sanção, concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de preempção.

Nos tópicos seguintes, analisar-se-ão os instrumentos autorizadores desta intervenção estatal e os voltados para lidar com a inf rmalidade urbana.

4.3.5 — Desapropriação urbanística sancionatória

Encontra-se no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal a fonte primeira da desapropriação, onde consta que a lei esta erá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

_

¹³ Entrevista na íntegra no anexo 2.

Além do que se conhece por desapropriação ordinária, há a "desapropriação urbanística sancionatória" ou "desapropriação-sanção". A segunda nomenclatura seria um tanto quanto atécnica, como se observa nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, na obr "Manual de Direito Administrativo", visto que a desapropriação constante no artigo 243 da Constituição Federal (no caso de culturas ilegais de p cotrópicas) também se caracteriza como uma "desapropriação-sanção". Daí a predileção pela primeira nomenclatura.

Essa forma peculiar de desapropriação tem como destina ário o proprietário do solo urbano que não promove o adequado aproveitamen o de sua propriedade ao plano diretor municipal. Por isso, o Poder Público poderá desapropriar para adequar o solo às necessidades constantes no plano dir tor.

De acordo com o Estatuto da Cidade, caberá a cada Município editar a sua lei municipal específica para a área em que se efetivarão as ações de política urbana (área essa que deverá estar incluída no plano diretor do município).

Deve-se ainda destacar a diferença dessa modalidade de desapropriação que é a "desapropriação urbanística sancionatória" da esapropriação geral ou normal para fins urbanísticos constante no artigo 182, parágrafo te ceiro onde prevê que as desapropriações de imóveis urbanos serão eitas com prévia e justa indenização em dinheiro. Um exemplo da desapropriação banística sancionatória seria o artigo 5°, alínea "i" do Decreto-lei n° 3365/41 que dispõe

sobre os casos de desapropriação por utilidade pública, e em tal artigo considera a execução de planos urbanísticos como sendo caso de uti ade pública.

Uma observação importante é a que a parte final do art o 8º do Estatuto da Cidade prevê que indenização da desapropriação urbanística sancionatória será em títulos da dívida pública, o que contraria o p radigma constitucional da prévia e justa indenização em dinheiro, previsto no ar o 5º XXIV. Em outras palavras, o instituto regulamentado pelo Estatuto da Cidade é plenamente aplicável, desde que se faça indenização em moeda naci nal, de forma justa e prévia, sendo inconstitucional apenas a previsão de indenização em títulos, que é inaplicável.

4.3.6 — Concessão de uso especial para fins de moradia e a Medida Provisória 2220/01

Originariamente, a concessão de uso especial para fins de moradia havia sido prevista e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, porém como os artigos 15 ao 20 do referido diploma legal foram vetados pelo próprio Presidente, tal matéria foi acabou sendo objeto da MP 2220/01.

A concessão em análise incide apenas sobre bens imóvei transferindo não o domínio, mas sim a regularização do uso de áreas ou edificações urbanas de até 250m2 e requer a prova da posse na qual esteja presente a intenção de ser dono (animus domini) e sem a oposição por no mínimo 5 anos até 30 de junho de

2001. Pretendeu o legislador regularizar o uso, gratuitamente, em situações já existentes. Tal instituto não se volta para uma data futura e sim pretende salvaguardar os direitos daqueles que já demonstram e ispõe dos requisitos para o gozo de tal direito real. Como o direito à concessão não é um direito de propriedade autônomo, mas apenas um direito real de us e gozo, não pode ser hipotecado nem pode dar margem ao uso da ação reivindi atória.

Essa concessão teria caráter perpétuo posto que o direito subsiste enquanto o concessionário respeitar a utilização para de moradia e não adquirir a propriedade ou concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural. Também teria uma utilidade privada, já que o uso se faz no interesse do particular e no de sua família.

O concessionário poderá obter seu título por através d duas formas: pela via administrativa ou por sentença judicial. Em ambos os casos, o título conferido servirá para efeito de registro no cartório de registro imóveis.

Tal concessão de uso ainda veste-se de um caráter de obrigatoriedade, visto que o Poder Público não pode indeferir a concess se o particular preencher os requisitos dos artigos 1º e 2º da Medida provisória em questão. Ou seja, o ocupante teria um direito subjetivo de exigir título do Poder Público que lhe possibilitará o *jus utendi* sobre o imóvel cujo domínio, agora restrito, continua á pertencendo ao Estado.

Não sendo possível identificar os terrenos ocupados po possuidor, nos imóveis com mais de 250 m2 que até 30 de junho estavam sendo ocupados por

população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, será disponibilizada a concessão de uso especial de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou co cessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A Medida Provisória 2220/01 é alvo de duras críticas a a de sua constitucionalidade. Primeiramente, deve-se observar o artigo 24, parágrafo primeiro da Carta Magna, do qual infere-se que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Cada ente federativo é detentor de legitimidade para dispor de seus bens, em legislação própria. Nessa vertente, teria havido um atentado às autonomias locais e regionais, haja vista a disposição feita pela União obre os bens pertencentes aos Estados e Municípios. A União deveria ter se limitado a estabelecer normas gerais, e cada ente poderia ter se utilizado ou não de tal concessão em conformidade com seus próprios critério de conveniênci e oportunidade, sob pena de ferir o Pacto Federativo.

Outra crítica seria a de que concessão do direito de uso, prevista na MP 2220/01, iria contra a característica de imprescritibilidade dos bens públicos que proíbe usucapião desses bens e igualmente não permite aquisição de outros direitos reais por decurso do tempo ou prescrição aqui iva.

Realmente, não se pode olvidar que a Constituição Federal é cla a ao impedir a usucapião de bens públicos, por força no disposto nos artigos 183, parágrafo 3º e artigo 191. Os bens ambientais, por sua natureza jurídica, também

não podem ser apropriados, já que são "bem de uso comum do povo", como preconiza o artigo 225, também da Lei Maior. Assim, no pareceu oportuno o veto aos artigos 15,16, 17, 18, 19 e 20 do Estatuto da Cida e, que na entraram em vigor, em função de preverem a disciplina do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia em termos muito parecidos com os da medida provisória 2.220/2001.

4.3.7 — Direito de Superfície

O direito de superfície consiste em uma exceção de que o acessório segue o principal. É o direito real de construir ou plantar em solo alheio. Entretanto, cumpre-nos observar que o Estatuto da Cidade apenas referiu-se ao direito de superfície sobre imóveis urbanos, conforme se depreende da leitura do artigo 21 do citado diploma onde consignou-se que a outra pessoa poderá ser concedido o direito de superfície do terreno, por tempo determinan o ou indeterminado (diferentemente do direito de superfície regulado no Código Civil onde não poderá ser realizado por prazo indeterminado), mediante apres tação no cartório de registro de imóveis da escritura pública. O direito de superfíce não abarca somente o direito de utilizar o solo, mas também o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no respecti o contrato, sempre atendendo as disposições contidas em legislação urbanística.

O fato de haver essa previsão o Estatuto da Cidade, nã significa que o princípio de que superfícies solo cedit, ou seja, de que as construções e

plantações pertencem ao dono do solo tenham sido abolido. Basta remeter-se à leitura do artigo 1253 do Código Civil onde reza que toda const ção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário.

Ao revés do Código Civil de 1916, onde inexistia a possibilidade de aquisição do domínio por ter realizado acessões, mesmo que de boa-fé, o Código Civil atual, de 2002, ao contrário, prevê hipóteses do construtor ou plantador adquirir o domínio da coisa principal, desde que estej este com boa-fé. No Código Civil, o direito de superfície está regulado nos artigos 1369 a 1377. Cumpre-se aqui ressaltar que o direito de superfície estabelecido pelo Estatuto da Cidade tem uma finalidade própria e particular, e por sso não foi revogado pelas disposições constantes no Código Civil. Restaria então harmonizar a presença desse mesmo instituto nos diferentes diplomas legais. Estatuto da Cidade se aplica em áreas urbanas ou de expansão urbana, porque plano diretor pode regularizar área de expansão urbana, por expressa determinação constitucional, e nas áreas rurais propriamente ditas, a vigência das no mas do Código Civil, até mesmo porque falece ao município normatizar essas rela s privadas em área rural.

Ademais, o direito de superfície não é direito personalíssimo, admitindo-se transmissão *intervivos* e *causa mortis* aos herdeiros do superficiário, exercendo o herdeiro o direito no prazo que restar, visto que não trata de um novo contrato. Durante a vigência do direito à superfície, nada obsta que o proprietário promova a alienação de seu imóvel. Porém, enquanto não extinto o direito de superfície, o

proprietário exerce domínio limitado ou restrito, sendo que o registro da escritura pública no cartório competente serve justamente para atribuir legalidade e publicidade ao negócio jurídico. Tal exigência para a averbação é correta, visto que o contrato sem o devido registro não passará de mero vínculo obrigacional, mas não vínculo real. No caso de alienação do imóvel o do direito de superfície, o superficiário e o proprietário exercerão o direito de preferência. Parece tratar de alienação onerosa, visto que nos casos de alienação gr ita e troca do prédio prevalece o entendimento na doutrina de que não há de e falar em direito de preferência. Existirão então, concomitantemente, o dom nio sobre as construções e plantações do superficiário e o domínio sobre o solo do proprietário. O direito de superfície é apenas uma limitação do caráter exclusivo da propriedade.

Muito se discute sobre a possibilidade do direito de superfície influir sobre área já edificada. Maria Sylvia Zanella di Pietro, em livro Estatuto da Cidade, Comentários à lei federal 10257/01, defende que não ex tiria tal possibilidade. Porém Fernando Dias Menezes de Almeida, em seu livro "statuto da Cidade – Lei 10257/01 – Comentários", defende posição inversa, analisando que igo 21 do Estatuto refere-se apenas a "terreno", entretanto não limitando que tal direito fosse somente exercido em áreas não edificadas. Segund o autor, seguindo a tradição romana, o conceito jurídico de superfície incluiria tudo o que fosse edificado sobre o solo. O superficiário tanto poderia fruir e dispor de uma edificação já existente, como antes edificar sobre ter a pura. Assim, a expressão "superfície do seu terreno", encontrada no artigo 21, abrangeria tudo o que está ou

será edificado sobre o terreno. E seria justamente isso o que seria cedido a outrem, pelo proprietário.

Ainda em relação ao Poder Público, cumpre ressaltar que não existirão óbices, considerando o princípio da inalienabilidade dos bens públicos, uma vez que não existirá alienação da propriedade e sim cessão temporária e voluntária do domínio útil.

Poder-se-ia sugerir que em relação ao Direito de Superfície houvesse a expressa previsão da hipotecabilidade do bem superficiário. Para exemplificar, a Alemanha, na década de 20, fez uma reforma somente par explicitar a hipotecabilidade do direito de superfície.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa, sendo que no caso de omissão do contrato, presumir-se-á gratuita. Todos os encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiár será de responsabilidade do superficiário, arcando ainda proporcionalmente à su parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto de concessão, salvo disposição contratual diversa.

Verifica-se ainda no Estatuto da Cidade, em seu artigo 24, que xtinto o direito de superfície o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independente de indenização, salvo se as partes estipularam de forma c trária no instrumento contratual. Ora, observa-se então que a regra no Estatuto é de inexistir imposição de indenização pelas acessões e benfeitorias. Sendo a essão extinta, a

propriedade das construções, benfeitorias e plantações se consolida em favor do proprietário do solo. Daí, torna-se a aplicar a regra de que a *superfície solo cedit*.

4.4 — Da us ucapião es pecial de imóvel urbano e a us ucapião coletiva

Estabelece a Lei 10257/01 que aquele que possuir como sua edificação urbana ou área urbana de até 250 m2 por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-o para a sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Em uma primeira leitura, poder-se-ia confundir a usucapião especial com o instituto presente na 2220/01 que prevê a concessão de uso especial para fins de moradia, por terem idênticos os prazos (cinco anos), iguais características (prazo ininterrupto, posse sem oposição) porém deve-se atentamente observar é de que na usucapião opera-se a transferência do próprio domínio, enquanto na concessão de uso especial para fins de moradia ocorre somente a regularização do uso de determinada área.

O direito à usucapião estabelecido pelo Estatuto da Cidade não será concedido à mesma pessoa mais de uma vez. Se o herdeiro legítimo já residir no imóvel por ocasião da abertura da sucessão poderá cont a posse legítima de seu antecessor.

Quando estiver pendente uma ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, possessórias ou petitórias que venham a discutir acerca do imóvel usucapiendo. Terão legitimid para propor tal ação o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; os possuidores, em estado de composse e a associação de m adores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados, atuando a associação, neste caso, como substituta processual. Deverá haver a intervenção do Ministério Público na ação de usucapião especial. Vale ainda notar a preocupação do legislador com o aspecto social da medida, tendo em vista a consagração da garantia ao autor dos benefícios da justiça gratuita, inclusive perante o cartório de r istro de imóveis.

De certa forma, a usucapião especial urbana não conta om muita efetividade, podendo ser inclusive notada pelo número de ações ajuizadas. Alguns fatores contribuem para isso, tais como a irregularidade do parcelamento da terra, visto que o lote não observa o tamanho mínim previsto na legislação o que poderia inviabilizar a usucapião. Outro fator seri a necessidade de se juntar plantas, o próprio rito processual e a existência de relações locatícias, que são comuns nas favelas. Existem pessoas que se acham os "d os" da favela e cobram aluguéis dos novos moradores que ali queiram assentar sua moradia. A relação de locação elimina a posse com o anim us domini.

Mas a grande novidade foi a previsão da usucapião coletiva no Estatuto, visto que não tinha previsão constitucional. A Lei 10257/01 estabelece a formação de um condomínio indiviso. Aplicar-se-á nos casos das áreas urbanas que tenham

mais de 250 m2, desde que ocupadas por população de baixa renda com a finalidade de moradia, pelo período de cinco anos inin rruptos e sem oposição, se não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. A usucapião especial coletiva será declarada mediante se ença exarada pelo juiz, sentença essa que deverá ser registrada junto ao cartório de registro de imóveis, servindo neste caso como título.

Trata-se de um usucapião ambiental metaindividual, na feliz expressão de Celso Fiorillo (2002), cuja legitimidade foi dada aos suidores e às associações de moradores. O Ministério Público, além de participar obrigatoriamente como fiscal da lei no processo, também pode propô-lo, em função de se tratar de direito metaindividual e da natureza urbano-ambiental da ação.

A despeito de dificuldades específicas que podem advir na identificação dos novos proprietários e da forma de ge ão do condomínio resultante da sentença, um outro aspecto importantíssi o não é lembrado pela doutrina, mas tem repercussão direta na ação do poder lico em áreas de informalidade urbana. A usucapião pode ser argüida em efesa, como é pacífico e de conhecimento geral. Assim, se alguém reclama o imóv l através de ação reivindicatória, por exemplo, em defesa pode-se alegar a prescrição aquisitiva e sendo esta reconhecida judicialmente, servir a sentenç a registro do imóvel no nome do novo proprietário.

Nesta linha de raciocínio, caso seja uma área de ocupação informal, por mais de cinco anos e presentes as demais condições da sucapião, o poder público pode intervir neste espaço sem temer uma ação desapropriação indireta, movida pelo antigo proprietário da terra. Nesta ação a defesa do poder público seria simplesmente alegar que a área não mais é de propriedade do autor, mas sim legalmente pertencente a seus moradores, por f rça da usucapião ambiental metaindividual.

Ressalte-se que este instituto encerra com uma das argumentaçõe mais constantes sobre a impossibilidade de intervenção aberta da municipalidade nas áreas ocupadas, que consiste na possibilidade de desap opriação do bem e na necessária indenização de seu justo valor em dinheiro proprietário. Repita-se: esta pessoa que detém o registro da terra não é mais o proprietário, pois a propriedade foi adquirida pelos moradores locais. É, portanto, plenamente possível e desejável que o poder público promova intervenções naquela área, criando ruas, espaços públicos, transferindo moradores em áreas de risco ou ambientais, sem qualquer risco de ter que indenizar o antigo proprietário.

Na realização das entrevistas, notou-se especial preocupação com esta indenização por parte dos gestores do espaço urba o. Mesmo com esta inovação legislativa, ainda se fala em programas que indenizem o "proprietário" da gleba, quando não é mais necessário que se faça esta c mpensação, numa grande quantidade de ocupações que estejam em áreas particulares, como é o

caso das existentes em Piratininga, por exemplo, cuja rietária é uma empresa "urbanizadora" ¹⁴.

4.5 — Do direito de preempção

O artigo 25 do Estatuto da Cidade prega que ao Poder P lico municipal é conferido o direito de preempção que seria a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Por se tratar de uma forma de intervenção na propriedade privada, ainda que onerosa, tal direito não se estende às demais entidades de direito público. É exclusivo do Poder Público municipal.

Há alguns requisitos para que possa ser exercido o direito de preempção pelo município. Primeiramente, é necessário que haja lei municipal (em sentido formal), baseada no plano diretor, na qual haja a deli itação das áreas onde poderá incidir o direito de preempção, fixando prazos vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

O direito de preempção somente poderá ser exercido pel Poder Público municipal nas hipóteses elencadas no artigo 26 do Estatuto, quais sejam a regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de

_

¹⁴ Anexo Entrevistas.

interesse social, constituição de reserva fundiária, ento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Cabe ao proprietário, quando na intenção de alienar o vel, notificar o município para que possa no prazo máximo de trinta dias do recebimento da notificação se manifestar se tem o interesse em comprá-lo ou não. O direito de preempção deverá ser exercido mediante pagamento em dinheiro. Uma vez decorrido o prazo sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros. Caso a alienação não observe tais regras será nula de pleno direito. Como conseqüência, poderá o município adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na p oposta apresentada, se este for inferior àquele.

4.6 — Da outorga oneros a do direito de construir

Prega o Estatuto da Cidade que em certas áreas poderá direito de construir ser exercido acima do coeficiente de aprovei amento (relação entre a área edificável e a área do terreno) básico adotado, mediante contrapartida a prestada pelo beneficiário.

A outorga onerosa do direito de construir requererá algumas condições que estarão presentes em lei municipal específica para ess im, tais como a forma de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento outorga e a contrapartida do beneficiário.

Os recursos porventura advindos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades que ensejariam a necessidade do exercício do próprio direito de preempção, qu sejam a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse a biental, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, a constituição de reserva fundiária, o ordenamento e direcionamento da expansão rbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espa os públicos de lazer e áreas verdes e a regularização fundiária.

No capítulo dedicado à análise da lei local e nas entr istas realizadas com os gestores oficiais do espaço urbano verificou-se que este foi o único instituto cuja aplicação já se iniciou, na prática, ainda que de forma incipiente. A principal razão para sua aplicação quase que imediata foi o interesse indústria da construção civil em empreender os prédios em seu maior potencial construtivo, sendo, portanto, necessário que se pagasse uma contrap rtida ao Município. O Secretário Municipal de Urbanismo, Adyr Mota Filho, em sua entrevista, informou:

Em Niterói, com isso, nós avançamos na construção. Usamos o solo criado e que, por surpresa nossa, nós somos o primeiro do Estado do Rio e um dos poucos do Brasil – nós temos que falar também em conferência, inclusive pra ver como é o modelo daqui e tudo 15."

4.7 — Das operações urbanas consorciadas

Para o Estatuto da Cidade, operação urbana consorciada é o conjunto e medidas e intervenções tendo o Poder Público municipal como coordenador, com a participação de moradores, proprietários, usuários permanentes e investidores privados com a finalidade de obter transformações urbanísticas estruturais em uma determinada área, bem como melhorias sociais e a v lorização do meio ambiente.

Para que se alcance tal objetivo, o Estatuto permite que a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desa com a legislação vigente, prevendo também a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental dec rrente de tais normas.

Assim como os demais institutos, a operação consorciad também requer requisito formal que é materializado pelo plano de operação urbana consorciada

1

¹⁵ Entrevista na íntegra no anexo 2.

que deverá conter a definição da área a ser atingida, o programa bási o de ocupação da área, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, finalidades de oper o, estudo prévio de impacto de vizinhança (EIA – que será objeto de estudo desse trabalho em tópico próprio posterior), contrapartida a ser exigida dos pr rietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utili o dos benefícios previstos no próprio Estatuto, forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. Vale salientar que os recursos provenientes da contrapartida exigida deverá utilizado em benefício tão somente da própria operação urbana consorciada.

Uma nota interessante é que, nas entrevistas realizadas, nenhum gestor citou este instrumento como aplicável à informalidade bana, embora claramente tenha ele surgido com o fito de consertar irregularida es. Talvez o senso comum condicione o uso deste instrumento à regularização de struções do nomoespaço, que firam a lógica do espaço regulado. Mas uma operação urbana consorciada consiste em algum muito mais amplo: nasce um processo mais democrático, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, e se destina a mudar índices do parcelamento e do uso do solo.

Cabe aqui recordar a noção de genoespaço trabalhada anteriormente: um espaço fundado pelo discurso da distinção. O grupo soc al é mantido coeso por elementos simbólicos de sua identidade. Pela operação urbana consorciada a lei é elaborada através de uma gestão democrática da cidade, com possibilidades de assimilação pela lei das características culturais e s ais que dão ao grupo esta

identidade. Em outras palavras, a lei elaborada a partir destes valores não será mais um elemento estranho ao grupo social, perdendo su característica de "opositora" da "comunidade". Sem este olhar geográfico para as práticas do genoespaço, corre-se o risco de se criar uma lei estéril, para não ser c para ser desafiada em nome do discurso da unidade comunitária.

Este é um instrumento hábil para que cada área de interesse social, cujo espaço foi produzido informalmente, tenha uma lei própria para si, contemplando suas características físicas e sociais, seu processo h stórico de construção, seus valores e hábitos culturais. Trata-se de uma possibilidade de se lidar legalmente com os valores que mantém o grupo social unido, enfraquecendo a necessidade dele manter-se na informalidade. A operação consorciada é o instru ento que por excelência pode compreender, tratar e assimilar o informal como um fenômeno social complexo e não como uma necessidade de mera int enção técnica no espaço.

O desenvolvimento destas noções foi importante para que estes institutos pudessem ser entendidos, em suas características essências e analisada sua possibilidade de interseção com a informalidade urbana Assim, procurou-se discorrer sobre a natureza de cada um deles, sempre re acionando sua potencial aplicação com o espaço produzido informalmente.

Percebe-se que os instrumentos tratados trazem em si uma grande potencialidade de intervenção no informal urbano: se esvai o mito da propriedade como impeditivo para a regularização urbana, apresentam-se possibilidades de

tratar localmente da produção do espaço urbano de forma a contemplar a participação comunitária nas decisões administrativas a criação da lei.

Neste momento, se faz mister a apreciação das caracter cas do locus com a leitura e interpretação de dados estatísticos e mapas, seguindo-se a análise do direito local espacialmente criado para tratar do e paço urbano da Região Oceânica. Também neste esforço se buscarão as normas com capacidade de intervenção na informalidade urbana, analisadas à luz as matrizes teóricas desenvolvidas nos capítulos antecedentes.

Capítulo 5 - A Região Oceânica e a Lei Local.

Neste capítulo se pretende descer a análise da legisla ão mais próxima do espaço informalmente produzido, após o estudo dos inst umentos jurídicos previstos na esfera federal. Tal esforço se faz necessário em função de ser a legislação federal de cunho geral, aplicável sobre todo território nacional. Seu estudo revelou as características principais dos instrumentos criados para lidar com a informalidade, aplicáveis em todo o território nacional.

Contudo, a aplicação da lei federal e a efetividade de seus instrumentos ficam muitas vezes subordinados à sua regulamentação local. No caso do direito urbano, a própria Constituição da República prevê uma rande parcela de competência para os municípios em matéria de organização e gestão do e paço urbano. O Estatuto da Cidade, por sua vez, também nece sita de complementação local para a implementação de seus instrumentos por lei municipal, que têm caráter complementar a legislação f deral, dotando-os de efetividade ao definir padrões e regras de produção do spaço local.

Note-se que esta competência constitucional recebida pelo m nicípio para disciplinar o espaço urbano, através do Plano Diretor dos Planos Urbanísticos Regionais que o complementam, entre outros instrumentos, é um dever-poder. Vale dizer, não se trata de uma faculdade de atuação no cuidado com o urbano, mas sim de uma parcela de responsabilidade administrat va atribuída pela Lei

Maior ao município, que não pode ser olvidada ou omitida por inércia do poder público local.

Por outro lado, sob o aspecto da análise dos interesse que atuam na modelação e produção do espaço urbano, a lei local, su elaboração e características podem revelar as forças presentes no processo legislativo e na territorialização do espaço. Sob este prisma, além da nálise crítica dos dispositivos da legislação que podem interagir com o informal urbano, far-se-á uma digressão sobre o processo histórico da criação do plano urbanístico, que foi deveras conturbado.

O Município de Niterói possui um plano diretor que contêm normas de caráter generalista sobre os instrumentos e regras aplicáveis o urbano, compatíveis com o Estatuto da Cidade. Diz-se que seu caráter é geral porque o plano diretor de Niterói não regula especificamente todos as regiões, esmiuçando as determinações sobre o espaço. Sua concepção é ampla e ressupõe uma complementação por normas regionais, que regulem espec amente cada região. Estas normas de caráter específico terão a tarefa de editar as posturas, regras edilícias e os limites construtivos sobre os locais delimitados em seu texto.

Assim, o sistema legal só está completo com a edição d uma lei local, densamente concentrada sobre um espaço determinado, pois os instrumentos jurídicos de intervenção no espaço, estudados no capítulo anterior, em sua grande maioria, pressupõe uma regulação pela lei municipal. Tomam corpo e existência com a interação da previsão federal, de cunho geral, com a regra local que aponta

como cada um destes instrumentos se aplica a cada porção do território 16. É a lei local portanto que disciplina finalmente o espaço, e sua edição aperfeiçoa e acaba o sistema jurídico para o urbano. Estas leis locais são chamadas de planos urbanísticos regionais. Mas quais as características desta região sobre a qual se aplica o direito? Como se processo sua expansão?

Verifica-se que o processo de expansão urbana de Niterói aprese a grandes semelhanças ao experimentado pela cidade do Rio de Jan o, cujas classes média e alta foram progressivamente avançando pela orla, induzidas pel mercado imobiliário e atraídas pelas vantagens locacionais e pelo preço da terra, apesar da sabida carência de infra-estrutura, implantada na medida em que as áreas de expansão se adensaram. No caso da Região Oceânica de Niterói, apenas os condomínios aprovados a partir da década de 0 foram dotados de serviços tais como água potável, coleta de esgoto, pav entação e áreas de lazer, resultando num padrão alto de habitabilidade condicion do pela legislação e pelo próprio mercado, pois destinaram-se às faixas com um poder aquisitivo mais alto.

O predomínio da ocupação unifamiliar dos bairros da Região Oceânica é verificado pela distribuição dos aceites de 73 residen iais na cidade. Estudos da Prefeitura de Niterói 17 dão conta de que na década de 1980, 72,8% das unidade

.

¹⁶ Estamos aqui utilizando o termo território em seu sen do jurídico, como âmbito espacial de aplicação da lei.

Levantamento de 1991 realizado pela Secretaria de Urba mo e Meio Ambiente por ocasião da elaboração do Diagnóstico Ambiental que precedeu a elaboração do Plano Diretor

unifamiliares ¹⁸ aprovadas no município se localizaram na Região Oceânica. Já as unidades do tipo apartamento, se distribuíram 69,7% na Região das Praias da Baía e 29.5% na Região Norte. Considerando o número total de unidades residenciais aprovadas no período, verificamos que 55, % se concentrou na Região das Praias da Baía, 23.9% na Região Norte e 17,8% na Região Oceânica.

É claro que esta distribuição entre unidades unifamili res e multifamiliares é reflexo de restrições de caráter legal, pois até 1992 s construções multifamiliares eram permitidas somente nas regiões Norte e das Praias da Baía, por serem as únicas dotadas de infraestrutura de abastecimento d'água e coleta de esgotos.

Tabela 5.1 - População e taxas médias de crescimento demográfico anual na Região Oceânica 1970-2000

Bairro	População					Taxa de Crescimento Anual			
	1970	1980	1991	1996	2000	1970-	1980-	1991-	1996-
						1980	1991	1996	2000
Itaipu	2.354	3.754	11.136	14.572	17.299	4,78	10,39	4,92	4,38
Piratininga	1.818	2.916	9.268	11.638	14.254	4,84	11,08	4,66	5,20
Engenho do Mato	920	1.612	5.921	8.858	12.184	5,77	12,56	8,39	8,30
Jacaré	753	1.372	2.582	3.468	4.148	6,18	5,92	6,08	4,58
Cafubá	475	1.609	2.417	2.633	3.589	12,98	3,77	1,73	8,05
Camboinhas	433	202	926	1.412	2.871	-7,34	14,85	8,80	19,41
Itacoatiara	621	673	995	1.146	1.336	0,81	3,62	2,87	3,51
Região Oceânica	7.374	12.138	33.245	43.727	55.681	5,11	9,59	5,63	6,23

Fonte: IBGE, Contagem de população – 1996/ Censos Demográficos.

Tanto o número de construções aprovadas nas décadas de 70 e 80 como os dados demográficos apurados pelo IBGE comprovam o boom ocupacional do

¹⁸ Dados do IBGE sistematizados pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (1994) e a SECITEC

Região Oceânica depois da construção da Ponte Rio-Niterói. A população, que em 1970 era de 7.374 habitantes passou, em 1996 para 43.7 7 habitantes (-9,7% do total do Município), distribuídos em 49 km² (-37% do território municipal). As taxas de crescimento demográfico registradas nos bairros da Região Oceânica, segundo os Censos Demográficos de 1991, 1996 e 2000, figuraram entre as mais altas do município e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro Tabelas 5.1 e 5.2). O crescimento demográfico da região desde 1970 se situa no patamar entre 5% e 6%, com exceção do período 1980/1991, quando registrou um pico de 9,59%. Em todos estes períodos censitários sua taxa média de cre cimento foi muitas vezes superior à média municipal, evidenciando mobilidade inter-bairros. No período 1996-2000 o acréscimo populacional da região foi superior a acréscimo total do município (Tabela 5.2). Junto com o crescimento demográfico se registrou também um grande incremento na atividade comercial: dados da bsecretaria Municipal de Ciência e Tecnologia apuraram em maio de 2001 que o bairro de Itaipu, com 1.028 lojas, já era o terceiro bairro em número de est belecimentos comerciais, perdendo apenas para o Centro (6.263 lojas) e para lca (3.512 lojas). Diversas matérias veiculadas na imprensa mostram a importância comercial adquirida pela Região Oceânica.

Tabela 5.2 - População e taxas médias de crescimento demográfico em Niterói por região de planejamento 1970-2000

Região	População					Taxa crescimento anual (%)			
	1970	1980	1991	1996	2000	1970/ 1980	1980/ 1991	1991/ 1996	1996/ 2000
Leste	2.254	3.515	4.640	4.752	5.549	3.25	2.56	0.48	3.95
Norte	139.061	156.314	159.879	160.374	157.130	1.18	0.21	0.06	-0.51
Pendotiba	22.274	36.240	43.447	47.682	48.994	4.99	1.66	1.88	0.68
Praias da Baía	152.982	188.916	194.944	193.829	191.102	2.13	0.29	-0.11	-0.35
Oceânica	7.374	12.138	33.245	43.727	55.681	5.11	9.59	5.63	6.23
Niterói	324.245	397.123	436.155	450.364	458.465	2.05	0.86	0.64	0.45

Fonte: Censo Demográfico, IBGE - 1970, 1980, 1991, 2000. Contagem populacional 1996

5.1 Os bairros da Região Oceânica

Na análise dos bairros da Região Oceânica (mapa 1), us remos os conceitos de Lilian Fessler Vaz (1996:6) que aponta que, pode-se "acompanhar a evolução do desenvolvimento urbano da cidade a partir da formação dos bairros". Segundo Vaz, pelo conceito de bairro entende-se "um recorte urbano em escala local, com conteúdo social, simbólico, morfologia e identidade pr rias, cujas peculiaridades não dizem a respeito a uma história da cidade, mas a história e opulação local", e afirma que não se trata apenas de um lugar mas de um espaço vivido e sentido. Nesta linha de pesquisa, "o conceito de bairro incorpo a uma dimensão material e uma dimensão simbólica".

Mapa 1 – Divisão em bairros e sub-regiões em Niterói

A primeira referência geográfica da área foi a Fregues a de São Sebastião de Itaipu, criada no século XVIII e transformada, no final do século XIX, no Distrito de Itaipu, que foi incorporado ao então novo município de São Gonçalo. O distrito não teve nenhum tipo adicional de divisão até 1986, quando foi decretado o bairramento municipal, criando os bairros de Cafubá, Camboinhas, Engenho do Mato, Itacoatiara, Itaipu, Jacaré e Piratininga. Em 1992 o Plano Diretor de Niterói instituiu uma divisão em regiões de planejamento, fica o a maior parte do Distrito incorporada à Região Oceânica, dividida por sua vez em 5 sub-regiões.

Em 1998 o Distrito de Itaipu foi extinto através de decreto municipal que considerou nula qualquer divisão de Niterói em distritos, como parte da estratégia para enfrentar um movimento pró emancipação de Itaipu.

A formação dos bairros que constituem a Região Oceânic foi influenciada pela existência das duas lagoas, Itaipu e Piratininga, e das antigas fazendas que ocupavam a freguesia, mais tarde transformadas em distrito. Na década de 1950 se iniciou a ocupação dos loteamentos. O mais antigo é Cidade Balneária Itaipu, que incorporou o nome do distrito, cujo núcleo urbano encontrava nas proximidades do "Canto de Itaipu" onde estão localizados os principais marcos históricos da ocupação. Os loteamentos Maralegre e Marazul constituem um único empreendimento na década de 1950 denominado Bairro Pir ininga. Os grandes loteamentos se constituíram numa referência territorial e, além dos já

-

¹⁹ O Decreto 7.928 considerou nula a divisão em distritos considerando algumas medidas legais vigentes desde a década de 60, como a inexistência de área rural e a configuração de um único núcleo urbano. Este artifício já tinha sido usado por outras administrações municipais para fazer frente à tentativas de emancipação de diversos distritos no estado.

mencionados, podemos incluir o Engenho do Mato (a antiga fazenda e os loteamento resultantes da sua divisão), Maravista (um de loteamento) e ltacoatiara (os loteamentos junto a esta praia).

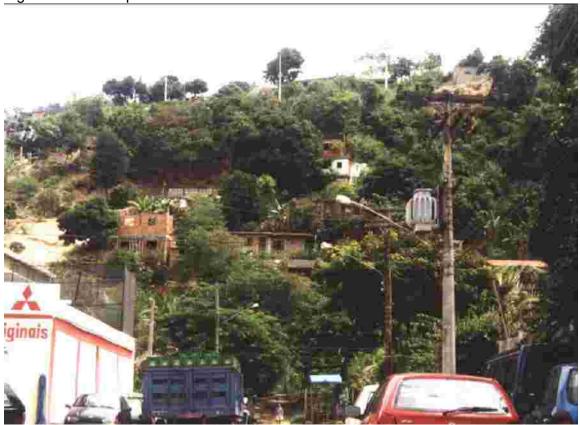
Em 1994, durante a discussão do Plano Urbanístico Regional foi proposta a criação de novos bairros incorporando referências comuns da população e introduzindo outras. Assim foram propostos Maravista, rrespondente ao loteamento homônimo, Jardim Imbuí, no trecho entre o Morro deste nome e a Lagoa de Piratininga, Serra Grande, compreendendo os loteamentos Fazendinha SOTER, Argeu Fazendinha, Ubá II e Sítio das Pedras Brancas e Terranova, compreendendo os loteamentos e condomínios situados ao longo da Est. Francisco da Cruz Nunes entre os loteamentos Bairro Piratininga e Maravista.

A despeito destas divisões, as referências mais usuais de identificação são Piratininga e Itaipu, mas a medida que a área se adensa os bairros oficializados em 1986 tem se tornado mais conhecidos. Nas fotografias seguintes pode-se observar as características predominantes de cada um d stes bairros. Itacoatiara e Camboinhas apresentam um padrão construtivo predominantemente alto, em contraposição à heterogeneidade de padrões construtivos dos bairros de Piratininga, Cafubá, Itaipu, Engenho do Mato e Jacaré.

O bairro do Cafubá (Figura 5.1) compreende parte do loteamento Maralegre, incluindo encostas loteadas que se estendem até o morr da Viração, com quadras ocupadas por posseiros sem seguir o arruamento aprovado, chegando até a favelização em alguns trechos. Apresenta uma parte plana, ocupada por

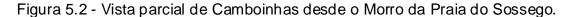
famílias de classe média. Sintomaticamente, nem os corretores imobiliários nem os moradores se identificam com esta denominação, preferindo assumir-se como parte do bairro de Piratininga, e deixando a denominaç Cafubá apenas para o morro e para um dos trechos ocupados as margens da Lagoa de Piratininga. Seu maior crescimento demográfico se deu na década de 1970 quando a população triplicou, o que se pode entender como resultado da localização e da enorme oferta de lotes, já que era em 1970.

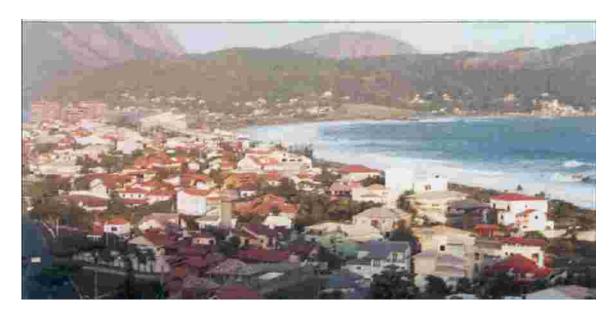




O segundo bairro menos ocupado do distrito, ao mesmo t mpo que era o mais próximo da zona sul, entre 1996 e 2000 foi novamente um dos bairros de maior crescimento na cidade.

O bairro de Camboinhas (Figura 5.2) corresponde a part do loteamento Cidade Balneária Itaipu denominada Bairro Atlântico, m ficada pelo Plano Estrutural de Itaipu, projetado para ser um bairro exclusivo, socialmente homogêneo, ocupado por classe média e alta. Foi segreg do do bairro de Itaipu por dois canais artificiais. O primeiro, aberto em 194, interligou as duas lagoas, e o segundo criou uma ligação permanente entre a Lagoa de Itaipu e o oceano. O seu acesso é controlado por uma guarita da Polícia Mil e não é permitida a entrada de ônibus (nem sequer de excursão), o que torna suas praias menos acessíveis a banhistas sem automóvel. Em Camboinhas se registraram taxas extremas de crescimento demográfico: primeiro, na década de 1970, houve um declínio populacional de mais de 50%, resultado da expulsão de pescadores e posseiros por parte da Veplan; nas décadas seguintes, om o início da incorporação dos lotes do Plano Estrutural, a população passou de 202 habitantes em 1980 a 2.871 em 2000, registrando a taxa de crescim nto demográfico mais alta do município, embora em números absolutos seu acréscimo represente 6% do total registrado pela Região Oceânica nesse período. O projetos de vilas e conjuntos de pequeno porte aprovados entre 1992 e 1997 marcaram bastante a sua paisagem, principalmente na orla marítima.





O bairro do Engenho do Mato corresponde a antiga Fazenda do mesmo nome e é composto na sua maior parte pelos loteamentos Fazenda Engenho do Mato, SOTER, Vale Feliz e Jardim Fluminense, embora a aioria das pessoas associem o nome apenas a estrada deste nome e ao trech do loteamento Fazenda Engenho do Mato, que ainda conserva características rurais. Devido aos conflitos fundiários, os direitos dos posseiros não fo am reconhecidos pelos loteadores, na década de 1960 chegou a ser objeto de u a experiência piloto de reforma agrária e é, até hoje, um dos bairros que apresenta mais problemas fundiários. Suas taxas de crescimento demográfico se aceleraram nas décadas de

1980 e 1990, e tem permanecido acima de 8% ao ano, com resultado da redução de oferta e do aumento de preço lotes nos demais bairros da região.

O bairro de Itacoatiara é formado pelos loteamentos e ondomínios no vale entre esta praia e dois costões rochosos, que caracter am o seu isolamento, com um único acesso, controlado por uma guarita da Polícia Militar, o que lhe confere características de condomínio. Da mesma forma que Camboinhas, se caracteriza pela homogeneidade da ocupação. Seu parcelamento se iniciou na década de 1940, com uma estruturação definida pelo projeto do em resário suíço Mathias Sandri, e se desenvolveu ao longo dos anos, inicialmente como local de veraneio. Pelas suas características naturais é considerado patr ônio paisagístico do município, o que não impediu a ocupação dos costões rochosos que contribuíram para a sua descaracterização. Desde 1980 suas taxas de crescimento demográfico tem permanecido estáveis, em torno de 3% a ano.

O bairro de Itaipu é composto pela maior parte das ter em volta da Lagoa do mesmo nome, compreendendo os loteamentos Cidade Bal ária Itaipu e Maravista, e alguns pequenos loteamentos e condomínios. A maior parte da área foi comercializada pela Companhia Territorial de Itaipu, incluindo a tradicional colônia de pescadores. Têm uma identidade forte, associada a praia, a lagoa e a colônia de pescadores. Seu nome é sinônimo de Região Oceânica, o que se explica por ter sido o nome da freguesia, do distrito do núcleo urbano mais antigo. É o bairro mais populoso da região, com taxas édias anuais de crescimento demográfico entre 4% e 5% desde a década d 1970, com exceção do período entre 1980 e 1991, quando registou um auge de 11% anual. Tanto do

ponto de vista social como geográfico é um bairro bastante heterogêneo, composto por vários loteamentos e condomínios que apre entam todos os padrões construtivos. Nos últimos anos aumentou a oferta de comércio e serviços, ao ponto de tornar-se o terceiro bairro em número de estabelecimentos.

Figura 5.3 - Estrada Frei Orlando



O bairro do Jacaré (Figura 5.3) corresponde ao vale do rio do mesmo nome, e é desconhecido pela maioria dos niteroienses. É o único dos bairros que não passou por processos de parcelamento do solo, sendo composto por sítios e áreas ocupadas por posseiros, sendo um bairro mais popular. Sua infra-estrutura é precária, o padrão construtivo predominante é baixo, mas seus indicadores sócio-ecônomicos não refletem esta realidade porque o Condom nio Jardim Ubá

está incluído nos seus limites, embora seu acesso seja totalmente isolado do bairro. Suas taxas médias anuais de crescimento demogr desde a década de 1970 tem permanecido entre 5% e 6%.

O bairro de Piratininga (Figura 5.4) é composto por dois loteamentos em volta da lagoa do mesmo nome: Marazul e Maralegre, partes de um mesmo empreendimento. O seu território apresenta todos os padrões construtivos, incluindo favelas e áreas de posseiros. Tem a sua identidade bastante consolidada, associada a praia e a lagoa do mesmo nome, assim como acontece em Itaipu. É o segundo bairro mais populoso da região, e suas taxas médias anuais de crescimento demográfico vêm oscilando em torno de 4%, com exceção do período entre 1980 e 1991, quando registou um auge e 11% anual.

Foto 5.4 - Vista parcial da ocupação da restinga de Piratininga no loteamento Maralegre



Numa pesquisa²⁰ realizada nos classificados do Globo Niterói e do Jornal Fluminense entre 1998 e 2001, foram identificados os se intes preços mínimos e máximos de lotes residenciais e casas nos bairros da R ião Oceânica, permitindo uma avaliação comparativa da valorização de cada um destes bairros (Tabela 5.3 e 5.4).

Tabela 5.3 – Valor de imóveis, em reais, nos bairros da Região Oceânica 1998/1999

Bairro	Casas em		Casas	em	Lote	es em	Lotes	em
	loteamentos		condomínios		loteamentos		condomínios	i
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
-								
Itacoatiara	130.000	250.000	Nd.		250.000		250.000	
Camboinhas	70.000	250.000	180.000	300.000	75.000	160.000	90.000	126.000
Itaipu	58.000	180.000	150.000	380.000	8.000	48.000	55.000	100.000
Piratininga	48.000	180.000	125.000	400.000	8.000	48.000	70.000	140.000
Engenho do	38.000	115.000	100.000	290.000	15,000	33.000	59.000	
Mato	36.000	115.000	100.000	290.000	15.000	33.000	59.000	
Cafubá	75.000		Não tem		Nd.		Não tem	
Jacaré		Nd.	Não tem		12.000	18.000		Não tem

Fonte: Classificados do jornal O Globo – suplemento Niterói e do jornal O Fluminense.

De um modo geral, constatou-se que os preços de lotes e casas são mais altos em condomínios do que em loteamentos, com exceção dos bairros de Camboinhas e Itacoatiara, onde os lotes á beira mar e quadras mais próximas são extremamente valorizadas, superando os condomínios destes bairros; mas não se pode ignorar que estes dois bairros, como um todo, tem características geográficas, de controle e de exclusividade que os assemelham aos condomínios.

-

A pesquisa foi realizada nos classificados dos jornais O Fluminense e O Globo em exemplares aleatoriamente escolhidos entre 1999 e 2001, abrangendo 600 imóveis anunciados. Apenas foram incluídas ofertas que continham dados suficientes para identificação, tais como características da unidade ou lote, bairro, loteamento ou condomínio e preço.

Tabela 5.4 – Valor de imóveis, em reais, nos bairros da Região Oceânica 2000/2001

200	0/2001							
Bairro	Casas	em	Casas	em	Lot	es em	Lotes	. em
	loteamentos	5	condomínios		loteamentos		condomínios	
2000/2001								
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Itacoatiara	139.000	450.000	250.000	300.000	70.000	70.000	170.000	170.000
Camboinhas	90.000	800.000	170.000	340.000	50.000	610.000	90.000	180.000
Itaipu	50.000	230.000	110.000	630.000	20.000	130.000	58.000	180.000
Piratininga	75.000	220.000	290.000	800.000	28.000	145.000	70.000	140.000
Engenho do	45.000	230.000	200.000	340.000	16.000	70.000	37.000	95.000
Mato	45.000	230.000	200.000	340.000	10.000	70.000	37.000	95.000
Cafubá	110.000	130.000	Não tem		27.000	70.000	Não tem	
Jacaré	Nd.		Não tem		12.000	18.000		Não tem

Fonte: Classificados do jornal O Globo – suplemento Niterói e do jornal O Fluminense.

Os preços mais altos de imóveis residenciais foram enc ntrados nas praias de Camboinhas e Itacoatiara, e nos condomínios vizinho de reservas florestais em Itaipu e Piratininga. No bairro de Itacoatiara a of ta de lotes é quase inexistente, o que explicaria o início da renovação das construções, principalmente nas proximidades da orla. Itaipu e Piratininga apresentam grandes variações de preços, decorrentes da coexistência de loteamentos e condomínios exclu vos, como podemos verificar numa comparação entre os preços mínimos de lotes e casas em ambos. Nesta mesma situação se encontra o Eng nho do Mato, embora com preços inferiores aos verificados em Itaipu e Piratininga. No Cafubá foram identificadas poucas ofertas, não pela sua inexistênci mas pelo fato dos corretores preferirem identificar o local como Piratininga, já que a referência Cafubá se dá ao morro, onde mora população de baixa renda. Já no Jacaré, com exceção de um condomínio cujo acesso não passa pelo barro, e em função disto não foi computado como tal, temos a maior concentração de posseiros, principalmente de baixa renda, o que se reflete na inexistência de ofertas na nossa pesquisa, que foi feita nos classificados. Por outro lado, verificamos que os preços mínimos nos dois períodos selecionados (1998/1999 e 20 2001) são bastante próximos, mas há uma grande elevação dos preços máximo que em alguns casos chega a 100%. As obras de implantação de rede de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário já tinham causado um grande impacto nos preços desde 1999, quando foi anunciado seu início.

Os valores das tabelas 5.3 e 5.4 podem ser associados renda dos chefes de domicílio por bairro (Tabela 5.5). A partir destes dados constatou-se que em 1991 a maior concentração de chefes de domicílio com r nda acima de 10 salários mínimos se dava nos bairros de Camboinhas, Itacoatiara Itaipu, Piratininga e Engenho do Mato, todos entre os 15 primeiros neste patamar entre os 48 bairros do município. Ao elevar esta faixa para 20 salários mí imos, cinco dos sete bairros da Região Oceânica figuravam entre os 12 bairros da cidade com mais de 9% dos chefes de domicílio nessa faixa de renda. No outro extremo, dos chefes de domicílio com renda inferior a 3 salários mínimos, a m or concentração se dava nos bairros de Jacaré e Engenho do Mato, mas nenhum de s constava entre os 15 com maior concentração de pobreza entre os 48 bairr s do município.

Tabela 5.5 – Rendimento médio mensal em salários mínimos dos chefes de domicílio nos bairros da Região Oceânica

Bairro	Acima de 10 SM	Até 3 SM
Camboinhas	57,45%	29,36%
Itacoatiara	57,28%	26,82%
Itaipu	40,97%	29,25%
Piratininga	31,11%	41,09%
Engenho Mato	17,75%	57,62%
Cafubá	14,53%	55,21%
Jacaré	14,48%	71,49%
NITERÒI	22,50%	44,62%

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 1991. Prefeitura de Ni i / Secretaria de Ciência e Tecnologia

Veja-se que a despeito de se ter em três ou quatro bairros altos índices de chefes de família com menos de três salários mínimos de renda, o único programa habitacional existente na cidade não é aplicado à Região Oceânica e só atinge quem percebe de 4 a 6 salários-mínimos, deixando de fora a maioria das pessoas que vivem em favelas. O Secretário Municipal de Urbanismo, Adyr Mota Filho, em sua entrevista, explicou a abrangência do plano:

"Nós, no Governo Godofredo, criamos uma Sub-secretaria de Habitação. Inexistia. E eu, portanto, dou a mão à palmatória, porque, de fato, pertencia aos outros governos, mas eu reclamava, na época, também que não tinha nenhum órgão que cuidasse disso. Então, o Godofredo criou, e ela é afeta a minha Secretaria. A partir de e ão,

começou-se a fazer algumas coisas; por um lado a oferta de moradias, que atinge de de 4 a 6 salários-mínimos, que é o"PAR", que não parece, mas tira gente da favela, porq e os aluguéis que se praticam hoje, em muitas favelas, é ma do que a prestação, maior ou igual, do que a prestação que se paga pelo apartamento de um quarto... trata-se do PLANO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL da Caixa. Não é um projeto do Governo municipal, mas, como nós constituímos um núcleo para trabalhar nisso, deu veloc ade e conseguimos. Nós estamos chegando na marca de 1000 unidades, nesta faixa de 4 a 6 salários. Ainda resta o pessoal que ganha de 0 a 3 salários"²¹

A elitização da região foi acompanhada, portanto, pelo surgimento de favelas (Figuras 5.6 a 5.10) que se desenvolvem acompanhando o crescimento econômico, buscando a proximidade entre moradia e oferta de emprego. Normalmente ocupam áreas desprezadas pelo mercado ou c impedimentos de ocupação legal, tais como faixas de proteção de rios e lagoas, como é o caso da Lagoa de Piratininga e do rio João Mendes, e das reservas florestais, como a favela do Rato Molhado no loteamento Maravista, áreas blicas, como nos loteamentos Jardim Fluminense, Marazul e Santo Antônio, ou saibreiras

_

²¹ Entrevista na íntegra nos anexos

desativadas como no bairro do Jacaré. Por simples observação, constata-se que as favelas da região não apresentam uma densidade tão alta q nto das regiões Norte e das Praias da Baía. Um dado interessante é a mudança de nome promovida pelas representações comunitárias destas áreas. O Morro do Inferninho passou a denominar-se Monte Santo, a favela do Rato Molhado, passou a chamar-se Morro da Luz, em quanto da saibreira ou Serra Pelad passou a ser chamada de Comunidade da Boa Esperança. Certamente as enominações pejorativas não agradavam aos seus moradores que procuram ao menos no nome um lugar mais digno para morar.





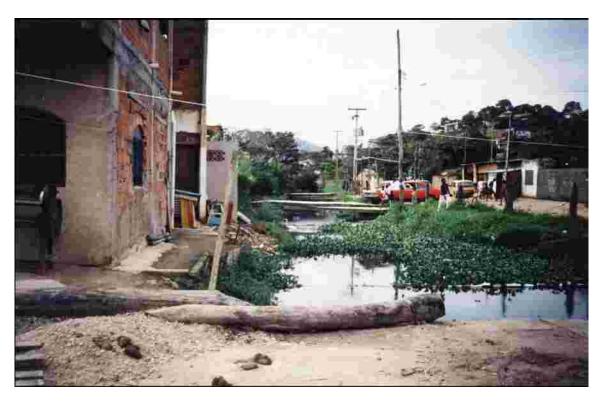


Figura 5.8 - Ocupação na FMP junto a ciclovia de Piratininga



O surgimento de favelas na Região Oceânica repete as m smas características do processo de outras áreas da Região etropolitana. No que tange a cidade do Rio de Janeiro, Santos (1985:26) afi mava que: "Grande parte da população pobre foi viver em favelas. Dos morros do centro da cidade passou aos morros da Zona Sul e as margens pantanosas da baía. Houve muita condescendência para com as ocupações ilegais nesta ép ca. Afinal, os moradores das favelas estavam resolvendo vários problemas: representavam reservas convenientes para as demandas crescentes no secundário e terciário; solucionavam os problemas de moradia por conta própria dispensavam o governo de investir no setor".

Figura 5.9: Ocupação da FMP do Rio João Mendes no Lote mento SOTER



Figura 5.10 – Favela do Rato molhado



Esta afirmativa permanece válida e aplica-se ao caso de Niterói, e mais recentemente, da Região Oceânica. Separada fisicamente do núcleo urbano, a região até recentemente tinha ligações de ônibus apena com o centro da cidade e a zona sul. Dirigir-se a região Norte, Pendotiba ou bairros do vizinho São Gonçalo, é dispendioso e demorado. Não existe, nem em iterói nem em São Gonçalo, integração tarifária de transportes ou qualqu r outra facilidade para a classe trabalhadora. Nas palavras do Secretário Municipal de Urbanismo, Adyr Mota Filho:

"Posso dizer que, 80% das empregadas domésticas da Região Oceânica, são de São Gonçalo e os trabalhadores do Shopping são de São Gonçalo. Então, você vai vendo que, o que aconteceu em Niterói foi isso: que ele serv como pólo de atração de oferta de trabalho. E aí, a razão que eu acho que foi o crescimento da favelização em Niterói 22,

As vantagens locacionais da Região Oceânica e a atuação do mercado imobiliário, bastante destacados pela mídia, fazem dela uma reserva de moradia para a classe média (loteamentos "abertos") e alta (condomínios), e até mesmo ocupantes informais de áreas regulares vão sendo progressivamente deslocados através de vários expedientes. A única alternativa de oradia na região para as classes de menor poder aquisitivo é a ocupação de áreas públicas, reservas florestais, faixas marginais de proteção de rios e lagoas e saibreiras desativadas. Esta alternativa se vê favorecida pela fragilidade da scalização dos órgãos públicos e pela atuação de políticos, que chegam a inc ntivar a ocupação de algumas áreas, numa situação bastante precária que exa amente em função disto deixa os ocupantes "vulneráveis" e dependentes da tolerância do poder público.

A única intervenção da prefeitura na região nos últimos quinze anos, em termos de produção de habitações de interesse social, bastante questionada, foi a desapropriação, na década de 1990, de uma área no bair o do Jacaré para remover famílias da beira da lagoa de Piratininga. Esta intervenção fez nascer outra comunidade agora transformada em área de especial interesse social. Fora isso, apenas tem sido implementados programas de saúde para atender áreas já

_

²² Entrevista na íntegra no anexo.

consolidadas. O crescimento das favelas tem sido um do principais pontos de reclamação da população de classe média, que teme a desvalorização das suas propriedades pela expansão das favelas. O poder públic municipal parece não ter uma resposta para esta situação, mas a aprovação do Pl Urbanístico Regional e a recente aprovação do Estatuto da Cidade, a promess de e a incorporação de novos instrumentos urbanísticos e jurídicos, podem repr sentar uma oportunidade de intervir mais efetivamente neste quadro.

Nesta análise, partiu-se da premissa de que a cidade de Niterói, apesar das suas características populacionais que a enquadram como uma cidade de porte médio, tem a sua dinâmica de crescimento estreitamente ligada a dos municípios conurbados, e por integrar a Região Metropolitana do R o de Janeiro, não pode ter o seu processo de estruturação urbana analisado isolad te. Somente neste contexto foi possível compreender o processo de evoluç urbana, econômica, demográfica e social de Niterói, e é justamente neste ontexto que se situa o estudo de caso da Região Oceânica ou Distrito de Itaipu.

As estatísticas do IBGE demonstram que a partir da década de 1970 a cidade sofreu um processo de elitização, atraindo segm ntos de maior poder aquisitivo e "expulsando" os de menor poder que, como ontrapartida, tiveram como saída a ocupação de áreas até então desprezadas p lo mercado. A Região Oceânica se destacou como o novo vetor de crescimento da idade, com uma taxa de crescimento demográfico de quase 10% ao ano na década de 1980 e de 5% na década seguinte. A ocupação informal nesta regiã também se acelerou acompanhando o crescimento demográfico e a conseqüente oferta de empregos.

Na análise do processo de evolução urbana da Região Oceânica, iniciado na década de 1940, ficou evidente a associação das autoridades com a expansão do capital imobiliário, criando as condições para que est atuasse, refletindo assim os compromissos políticos das novas administrações estadual e municipal. Tanto a promoção fundiária como a promoção imobiliária foram v abilizadas por ações do poder público, exemplificados pela reanexação do Distrito de Itaipu, em 1943, e pelo início, dois anos depois, da conversão de terras rícolas em lotes urbanos. Verificou-se que a tipologia morfológica predominante refletiu d modelos urbanísticos em voga, em especial o das cidades jardim, influenciando a própria formulação da normativa urbanística, o dos loteamentos que seguem o mode o xadrez com quadras alongadas e sem grandes preocupaçõe urbanística, mas permitindo uma continuidade da malha ária, e finalmente, e finalmente o dos condomínios com sua malha totalmente segregada e a promessa da homogeneização sócio-econômica. Constatou-se também que embora o desenho urbano dos loteamentos permita identificar mat zes urbanísticas, a falta de qualidade dos mesmos dificulta o reconhecimento in oco destas características.

Vista esta descrição necessária da Região Oceânica, é importante frisar que Niterói já tem dois planos urbanísticos regionais vigor e um em elaboração²³. As leis municipais 1.967 e 1.968 instituíram, respectivamente, os planos dos bairros da orla da Baía de Guanabara e da Região Oceânica. Este último estatuto legal é a lei do *locus*, que traz toda a complementação necessária

_

²³ Está em tramitação o projeto de lei do PUR Zona e Pen otiba.

para dar aplicabilidade aos instrumentos jurídicos cri dos pelo Estatuto da Cidade ao espaço urbano da Região Oceânica.

As diretrizes gerais do PUR-RO (lei municipal 1968) dão conta da concepção geral que o legislador trouxe com sua criação. Na verdade estas normas jurídicas assumem caráter de princípios que regem o sistema da lei. Vale dizer, há normas jurídicas dotadas de capacidade de influenciar a interpretação das demais regras, apontando as direções que os interpretes e, principalmente, os aplicadores da lei aos casos concretos devem seguir em sua atividade jurídica. Trata-se de normas vetores, que têm aplicação imediata, *de per si*, e condicionam a aplicação das demais normas, norteando o caminho correto de sua interpretação. Pode se inferir das palavras de Freitas (1999), referindo-se aos princípios, sua importância para o Direito e para o cotidiano da sociedade:

"Ainda quando implícitos, funcionam como diretrizes superiores do sistema, fazendo as vezes de seus máximos e autênticos paradigmas teleológicos para aplicação das normas, aqui tomadas em identificação semântica com as regras.

Tais princípios gozam de eficácia jurídica de maior ou menor intensidade, normalmente experimentado – pela condição de orientadores gerais e pelo inerente alto grau de abstração – a

necessidade, em escala variada, da mediação concretizadora através de regras ou normas para que logrem alcançar uma densidade mínima capaz de oferecer ao ordenamento consistência e legitimação.(...)

Por isso, sem a menor exceção, toda e qualquer norma ou relação no mundo jurídico há de ser pautada por tais vetores supremos, que coexistem numa tensão dialética ineliminável e reclamam uma permanente hierarquização axiológica, em função da qual todos os comandos se relativizam mutuamente e encontram o verdadeiro alcance nesta interação de sentidos devidamente hierarquizados pelo hermeneuta do Direito, mais do que da lei."

Nesta linha de raciocínio, os princípios se constituem verdadeiras supernormas, por terem validade e aplicabilidade independente, concomitantemente com a capacidade de subordinarem a interpretação das normas que fazem a mediação entre os fins neles declarados e o benefício concreto trazido por sua aplicação. Daí a importância de sua apreciação neste m mento.

A lei municipal 1.968 instituiu o Plano Urbanístico da Região Oceânica, dispondo sobre diretrizes gerais, políticas setoriais, zoneamento ambiental,

ordenação do uso e da ocupação do solo e aplicação de strumentos de política urbana na região. Seu artigo 1º traz as diretrizes ger is que, como já se disse anteriormente, são seus princípios norteadores. Veja-se sua redação:

Art. 1º - Esta lei institui o Plano Urbanístico da Região (PUR) Oceânica, dispondo sobre políticas setoriais, zoneamento ambiental, ordenação do uso e da ocupação do solo e aplicação de instrumentos de política urbana na região, mediante a observância das seguintes diretrizes gerais:

I - garantia da qualidade ambiental e do bem-estar de seus habitantes;

 II - adequada distribuição da população, das atividades sócio-econômicas, da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos e comunitários, ao espaço urbano;

III - integração das políticas de uso e ocupação do solo, meio ambiente, habitação, saneamento básico, estruturação dos sistemas de transportes públicos, viário e de circulação, serviços públicos, equipamentos urbanos e comunitários;

IV - ordenação da expansão urbana;

V - desenvolvimento sustentável das funções sociaise econômicas da região;

VI - integração das áreas de ocupação informal à cidade formal;

VII - adequação do direito de construir a função social da propriedade;

VIII - aplicação de instrumentos de política urbana que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;

IX – proteção e recuperação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico;

X - adoção das bacias hidrográficas como base para
 o planejamento e controle integrado do espaço;

XI – proteção, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais;

XII – coibição da poluição e da degradação ambiental;

XIII – melhoria das condições de drenagem dos cursos d'água da região;

XIV – regularização urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda;

XV – simplificação da legislação de parcelamentos, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a redução de custo e ao aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais.

Partindo deste leque de princípios podemos classificá-los, a partir dos interesses predominantemente por eles tutelados, da seguinte forma:

- I Interesses de ordenamento geral do território;
- II Interesses de preservação e recuperação da qualidade ambiental;
- III Interesses de sociais e comunitários.

Antes de se justificar a classificação acima descrita, se faz mister ressaltar que a despeito de ser possível esta visualização dos grandes grupos de interesses, não há uma separação hermética destas intencionalidades em todos os princípios da lei. Na verdade, há dispositivos que endem a mais de um

macro-interesse, já que todos convergem para a organização despaço e bem estar dos cidadãos. Vemos nesta classificação apenas uma forma de apresentar os elementos predominantes na essência de cada dispositivo, já que - frise-se - são eles informados de interesses plurais. Aplica-se aqui, para a criação desta classificação, o espírito trazido pelo conhecido princípio da preponderância dos interesses, tão útil na definição de competências.

Aliás, a natureza do espaço urbano produzido se constitui em um bem jurídico ambiental, sendo essencialmente holístico diante da complexidade das relações sociais que se manifestam no espaço. Em outras palavras, a lei urbana é ambiental porque disciplina o patrimônio ambi artificial e pretende garantir a sadia qualidade de vida prevista como meta a proteção jurídica ao meio ambiente pela Constituição da República²⁴. O espaço urbano é, para o Direito, um bem difuso, cuja titularidade está espalhada por uma quantidade incontável de pessoas, merecendo tratamento prioritári em função desta metaindividualidade. O que define a qualidade deste di eito é a titularidade indeterminada e a existência de uma circunstância de caráter factual que interliga os titulares, dando-lhes a mesma condição diante da lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico. A este direito se denomina difuso, em função destas características peculiares.

1

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Destarte, é possível se afirmar que o espaço urbano é, em si mesmo, um bem difuso, de natureza ambiental, e sobre ele pairam eresses tutelados pela lei²⁵, titularizados por uma gama indeterminada de pessoas estão factualmente vinculadas à sua produção e vivência.

Feita esta digressão necessária e ressalvado o caráter de múltiplos interesses de alguns dos dispositivos principiológicos da lei em comento, far-se-á a divisão classificatória dos incisos do artigo 1º da i levando-se em conta a espécie de interesse predominante em cada um deles.

Podem ser considerados princípios de interesse na orde ação geral e gestão do território a preocupação com a distribuição a população, infra-estrutura e dos equipamentos urbanos (inciso II), a articulação política urbana em suas diversas necessidades (inciso III), a ordenação da expansão urbana (IV), e a aplicação dos instrumentos de política urbana para o bem comum, segurança e bem estar dos cidadãos (inciso VIII). Tais dispositivo têm nitidamente vocação organizacional e de planejamento, sendo os norteadores do esforço público de desenvolvimento urbano.

No segundo grupo de interesses, o da preservação e recuperação ambiental, podem ser incluídos a garantia da qualidade ambiental e do bem-estar de seus habitantes (inciso I), o desenvolvimento sustentável das funções sociais e econômicas da região (inciso V), proteção e recuperação do patrimônio histórico,

²⁵ Estes interesses, por serem juridicamente tutelados, direitos subjetivos. Pode-se falar, portanto, sem medo de errar, que existem direitos difusos e não somente interesses difusos, quando há previsão legal de seu resguardo.

artístico, cultural e paisagístico, a adoção das bacia hidrográficas como base para o planejamento e controle integrado do espaço (inciso X), a proteção, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais (inciso XI), a coibição da poluição e da degradação ambiental (inciso XII) e a melhoria das condições de drenagem dos cursos d'água da região (inciso XIII). Es as premissas referem-se ao meio ambiente natural e cultural, sobretudo. A prevenção e recuperação são suas ideas predominantes. É imperioso ressaltar que, n sentido amplo, todas as questões urbanas são ambientais, como já se sustentou anteriormente. Contudo, sendo uma lei de regulação de espaço urbano, o PUR-RO teve uma preocupação especial com a questão do patrimônio ambie natural e cultural, dispondo sobre unidades de conservação e restrições ao uso da propriedade urbana.

Por fim, o terceiro grupo de interesses, que podem ser classificados como de cunho social e comunitário, na esteira do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana²⁶, são: a integração das áreas de ocupação informal a cidade formal, a adequação do direito de construir a função s cial da propriedade, a regularização urbanística de áreas ocupadas por popula ão de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamentos, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas à redução de custo e ao aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais. Aqui se abrem as possibilidades para o informal urbano, que é explicitamente mencionado na norma matriz do ord namento local do

_

²⁶ Artigo 1°, inciso III, da Constituição da República.

espaço. O Direito confessa sua inaplicabilidade e aponta para a necessidade de re-encampação de território perdido.

Neste ponto é imperioso se recordar a aplicação de um princíp o constitucional que é base da ampliação do conceito de ambiental que se pode experimentar no Brasil após a Constituição de 1988. Falar hoje da natureza ambiental da cidade e do espaço urbano é promover um retorno ao antropocentrismo perdido, alhures, com a estigmatização da matéria ambiental, como sendo algo vinculado estritamente ao patrimônio natural, mais especificamente biológico. Esta concepção restritiva d meio ambiente separou o homem e seu habitat da matéria ambiental, produzindo um efeito ne asto para a compreensão da natureza do espaço produzido. Este resgate de elemento humano como componente do ambiente, permite a recupera ão do espaço urbano com um bem jurídico, porque este ambiente artificial criado abriga a vida, cuja Lei Maior quer ver dignamente tratada com sadia qualidade.

Nesta linha de raciocínio, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, previsto no inciso III do artigo 1º da Constituição da República, é que o Professor José Afonso da Silva afirma explicar, a partir de uma perspectiva kantiana, como se pode depreender do seguinte trecho:

"Voltemos a filosofia de Kant, segundo o qual no reino os fins tudo tem o seu preço ou uma dignidade. Aquilo que tem m preço pode muito bem ser substituído por qualquer coisa equivalente. Daí a idéia de valor relativo, de valor condicionado, porque existe simplesmente como meio o que se relaciona com as inclinações e necessidades gerais do omem e tem um preço de mercado; enquanto aquilo que não é um valor relativo, e é superior a qualquer preço, é um valor interno e não admite substituto equivalente, é uma dignidade, o que tem uma dignidade".(SILVA, 2006 p. 47)

Pois a dignidade da pessoa humana se concebe a partir direitos inalienáveis que estão refletidos no ambiente de sua existência. Pode-se dizer que estes direitos compõem um mosaico de interesses pessoais que incluem, inclusive, sua vivência espacial. Poder-se-ia, portanto, se falar em uma dignidade espacial, como fundamento maior da cidadania e da existência humana. A escrita do espaço, na feliz expressão do Professor Paulo César Gomes (1997), que é o objeto da geografia, encontra a possibilidade de ser I a partir do paradigma da dignidade humana. A constatação desta escrita encerra um desrespeito a estes direitos inalienáveis dos cidadãos e faz surgir a constatação que a produção do espaço ali desenvolvida é, antes de ser meramente ilegal por desrespeito a normas edilícias locais, inconstitucional.

Complementa-se esta idéia de dignidade da pessoa humana com o disposto no artigo 225 da Constituição Federal, que co agrou a ampliação do conceito de meio ambiente para o espaço urbano, com a seguinte redação:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desta forma, a dignidade da pessoa humana exige a sadia qualidade de vida das pessoas, que só pode ser verificada em seu espaço de relações. A partir de uma produção espacial que não proporcione esta qual dade sadia, como mínimo ético do qual o cidadão é credor, tem-se uma aberrante injuridicidade de cunho constitucional.

Note-se que a lei local, o PUR-RO, trouxe já no seu primeiro artigo este espírito da dignidade ambiental e espacial²⁷. Nosso interesse, pelo escopo deste trabalho, o tratamento dado aos interesses de cunho so ial e comunitário, sobretudo o disposto nos incisos VI, XIV e XV que dispõem, respectivamente, sobre a integração das áreas de ocupação informal a cidade f al, a adequação do direito de construir a função social da propriedade a regularização urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamentos, uso e ocupação do solo e das normas dilícias, com vistas a redução de custo e ao aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais.

_

²⁷ Não se confundem os conceitos de espaço e ambiente e xpressões não estão sendo utilizadas como sinônimas. O certo que a dignidade pode ser aliada aos dois conceitos.

Se já se constatou que o Direito posto confessa ter perdido o controle – e essa é sua função ontológica – sobre a produção do espaço informal, cristalizadas em áreas de favelização ou ocupação desordenada, aqui lei dispõe sobre sua intenção clara de recuperar este controle a partir da evisão das regras urbanas vigentes para criar um ambiente de assimilação desta informalidade. Este é o objetivo da lei local: viabilizar a transição do informal para o formal. Não é admissível juridicamente qualquer opção administrativa ou comunitária que se contraponha a este mandamento condicionador. A encampação do informal é uma decorrência da necessidade de intervenção do direito n espaço urbano, para garantir a própria dignidade da pessoa humana que o vivencia e o produz. A ausência de ordenamento é, destarte, uma ilegalidade. Permite a manutenção de uma situação de desrespeito a dignidade humana por não ser naquele espaço garantida a sadia qualidade de vida que é direito de t os. Nascem, diante deste quadro e desta omissão em disciplinar o espaço urbano, um direito subjetivo metaindividual de natureza difusa, como já se demonstrou an eriormente.

Mais especificamente, o que a lei propõe é a encampaçã do informal a "cidade formal" através da "regularização urbanística e áreas ocupadas por população de baixa renda" (inciso XIV). Aqui se encerra outra opção importante do legislador: a regularização urbanística é a forma de t ansição entre o informal e o formal. Este papel do Estado é ressaltado por Ermínia aricato, como se percebe do seguinte texto:

"A tolerância pelo Estado, em relação a ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por camadas populares, está longe de significar, o que poderia ser argumentado, uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos human s, já que a população aí se instala, sem contar com nenhum serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos, torna inviável, ou extremamente cara, urbanização futura. '28

A primeira constatação que se pode fazer é que não se onstitui em premissa da lei local a questão referente à propriedade urbana das áreas ocupadas. Veja-se que o artigo aborda a questão da função social da propriedade urbana, especificamente para tratar da adequação do direito de construir. Todavia, a denominada regularização fundiária não se constitui princípio explícito da lei e sua ausência não pode ser considerada um óbice para necessária e impostergável regularização urbana.

Sobre este tema, é comum a apresentação da questão rel a á propriedade como um impeditivo da regularização urbana vale dizer, da

-

²⁸ MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 64.

imposição de normas de convivência que atendam aos reclames da dignidade da pessoa humana, inclusive em relação ao direito de construir, à moradia e ao respeito ao espaço comunitário. Assim, a transferência da propriedade urbana aos ocupantes seria uma condição para a atuação do poder p co para desenvolvimento urbano, inclusive no esforço de criaçã de regras legais aplicáveis àquele espaço. Tudo passaria pela legitimaç advinda da condição de proprietários dos moradores destas áreas. Andou bem a local ao passar ao largo desta questão: a garantia da dignidade humana e sadia qualidade de vida pressupõem a aplicação de um desenvolvimento urbano democraticamente planejado e do fornecimento de serviços públicos essenciais. Condicionar este planejamento, que vem por força da lei ou de atos administrativos nela previstos, a resolução de questões fundiárias seria postergar a prestação do serviço público essencial àqueles objetivos. Trata-se, em nossa opinião, de um fetiche pseudoideológico, obscenamente procrastinatório, vincular-se uma coisa a outra.

Nesta linha de raciocínio, pode-se invocar a lição do Professor Celso Fiorillo, que afirma que a favela tem natureza jurídica de bairro, sendo seus moradores credores de serviços públicos essenciais que lhes garanta a dignidade de suas pessoas. É justamente a necessidade de se resp a dignidade da pessoa humana que determina a natureza do informal urbano, considerado o espaço social destes cidadãos, e obriga sua encampação pelo sistema de regulação. Nas palavras do mencionado autor:

"Assim, o direito ambiental brasileiro, ao determinar plano constitucional o estabelecimento de uma política

de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, vinculada a garantir o bem-estar de brasileiros e estrangeiros residentes no País (art. 182 da Constituição Federal), deixou bem evidenciada a tutela jurídica das favelas, como bairros que são, destinada a assegurar às comunidades a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, o transporte, os serviços públicos, o trabalho e evidentemente o lazer, a partir dos instrumentos jurídicos am bientais previstos no plano da Carta Magna e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Cuidou, por via de consequência, o direito ambiental brasileir de proteger a dignidade da pessoa humana (art. 1°, III) dentro da estrutura do meio ambiente artificial, não só no âmbito dos 'bairros regulares" como também dos bairros "irregulares (2004 p. 69).

Outrossim, a lei faz menção específica a "adequação do direito de construir a função social da propriedade", como um e seus objetivos. Já se discorreu sobre a função social da propriedade, em cap lo anterior, cabendo aqui algumas observações mais específicas sobre a abrangênc a deste princípio. A idéia de que a propriedade tenha uma função social nos remete a algo bem mais consistente do que meras posturas edilícias e limitações de ordem administrativa. Estas já existiam, há muito, no direito pátrio. A novidade trazida pela Constituição

de 1988, portanto, não pode ser interpretada de forma imitada, sob pena de simplesmente se ignorar a distinção entre aquelas limitações tradicionais e a "função" social da propriedade, e, por via de consequência, fazermos do texto constitucional letra morta.

Com efeito, ter a propriedade uma função significa assumir um "papel" ou uma "missão". O exercício da propriedade só pode ser considerado lícito se desenvolvido no sentido e nos limites de sua missão social. Desta premissa, se pode compreender a aplicação de instrumentos coercitivos destinados a exigir do proprietário a devida utilização de sua propriedade, apontando para uma necessária produção do espaço urbano, visando atender s demandas sociais mais urgentes, como ampliar acesso a habitação.

Neste diapasão, a adequação da produção do espaço pelo proprietários se reflete na cidade formal, ao impor restrições e exigir aproveitamento do espaço, como estratégia de desenvolvimento urbano. Contudo, este princípio, ressaltado na lei do *lo c us*, também se aplica ao espaço informal, sendo possível atuação pública no sentido de exigir o respeito ao bem comum pelos moradores. Há uma relação de cidadania entre este moradores e usuários d área informalmente produzida, que acarreta direitos e deveres, mutuamente exigíveis.

Vale dizer, que o respeito as áreas comuns, as vias de circulação, as regras de saúde pública, é objeto de proteção pelo sistema jurídico, ainda que a produção do espaço no local tenha se dado informalmente. O espaço informal pode, a partir deste princípio, ser tocado pelo direit a defesa do meio ambiente

urbano, sendo juridicamente viável o cerceamento de construções ou atividades que afetem o bem comum e o ambiente.

Dando seqüência a esta idéia – de que o direito de construir é afetado pela função social da propriedade e da posse – se pode inferir que qualquer construção que atente contra a circulação e ao bem comum de uma determinada comunidade pode ser objeto da atuação do poder público, interditando ou demolindo a obra inconveniente. Frise-se que este controle já é possível atualmente, sem que seja necessário nenhum projeto de regularização da área em questão. Esta regularização, se emanada de um desenvolvimento urbano democrático, é, sem sombra de dúvida, muito bem vinda. Mas a sua ausência o obstrui a possibilidade jurídica de intervenção do poder público no informal, para garantir a defesa do meio ambiente artificial local. A lesão a es es bens, que têm natureza difusa, pode inclusive ser objeto de proteção judicial independentemente da regularização da área.

Ainda como princípio de cunho social, a Lei do PUR-RO trouxe como objetivo a "regularização urbanística de áreas ocupadas po população de baixa renda". Fecha-se com esta regra o mosaico da informalidade urbana lo al: pretende-se integrar as áreas de ocupação informal a cidade for al através da regularização urbanística destinada a população pobre. Diga-se, en passant, que a irregularidade urbana não é monopólio da população de baixa renda, sendo inúmeros os casos de informalidade urbana em "condomín" e loteamentos destinados à classe média e alta. Estes não se constituem em objetivo prioritário de regularização urbana, embora pelo respeito ao meio mbiente urbano seja

importante todo o esforço de encampação do informal, incluindo o produzido pelas classes mais abastadas.

No *lo cus* desta tese há casos de informalidades urbanas produzidas em áreas habitadas por população de classe média e alta, eja em relação a questões referentes ao meio ambiente natural, v.g. a ocupação d faixa marginal de proteção de lagoas e rios, como no fechamento de ruas públicas para formação de "condomínios". Esta última irregularidade, a transformaç da uma via pública em privada e a cotização dos moradores para a manutenção serviços que deveriam ser prestados pelo poder público, tem na ques ão da violência sua justificação, embora acarrete uma inegável valorização dos imóveis neles localizados.

Existe, ainda, uma grande controvérsia, para qual já existem ações judiciais em curso, sobre o aproveitamento de parte do bairro de Camboinhas para construção de prédios de seis pavimentos, que acarretaria a criação de 70 quadras novas, em área que margeia a Lagoa de Itaipu, iplicando o número de habitantes do bairro. Tal ampliação esta prevista na le local e é, obviamente, de grande interesse do mercado imobiliário, mas encontra resistência determinada dos moradores atuais do Bairro. A despeito de prevista na lei municipal, esta construção de setenta quadras de prédios encontra-se obstada por sentença emanada pelo Juiz Federal Ricardo Perlingero, que sustenta ser a área federal e de proteção ambiental permanente, insuscetível de parcelamento e ocupação na forma preconizada pela lei municipal. Voltar-se-á a este assunto, adiante, quando

for objeto de análise o processo de aprovação dos plan urbanísticos regionais e a influência determinante da indústria da construção civil em sua conformação.

Voltando à lei 1968/02, dentre as normas mais específi as, versa sobre a informalidade urbana o capítulo III, do artigo 5º ao 1 com o significativo título "da promoção da habitação popular". Abaixo reproduzir-se-ão todos estes dispositivos e os comentários específicos necessários a compreensão e crítica de seu conteúdo.

CAPÍTULO III - DA PROMOÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR

Art. 5º - São diretrizes adotadas nesta lei visando a promoção da habitação popular na Região Oceânica:

 I – criação de Áreas de Especial Interesse Social para fins de estabelecimento de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo compatível com a população de baixa renda;

 II – simplificação de normas e de procedimentos para regulamentação urbanística e para projetos habitacionais para população de baixa renda; III - reconhecimento de comunidades como bairros ou parte integrante de bairros;

IV - denominação de ruas, caminhos, travessas,
 escadarias e passagens, que possibilitem acesso as
 residências;

V - dimensões apropriadas do lote mínimo compatível
 com a população de baixa renda;

VI – indicação de áreas necessárias à instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

VII – definição de novo Projeto de Alinhamento em vias prioritárias.

Logo ao iniciar o capítulo especificamente criado para a informalidade urbana a lei local anuncia sua intenção de promover a — ão popular e define as diretrizes deste esforço. São verdadeiros princípios jurídicos, valendo para sua interpretação e aplicação as considerações feitas anteriormente, or ocasião dos comentários feitos ao artigo 1º da lei. Aqui se desenv lve a concepção de encampação do informal pelo direito, conferindo aos ge tores instrumentos gerais para a intervenção no espaço produzido ao arrepio da lei.

Todavia, bem mais que permitir e dar contornos a inter enção dos gestores no informal urbano, a lei aponta para a obrigatoriedad de sua transformação e assimilação pelo direito. Esta intervenção se legitima para dar uma nova configuração jurídica ao regramento local, dispondo so re parâmetros mínimos para garantir o bem comum, a salubridade das moradias, a circulação e acessibilidade, as possibilidades de novas construções. Permite-se a criação de um "microdireito", aplicável apenas àquela área, para anexá-la à denominada cidade formal.

Neste ponto é imperioso retornar à matriz teórica do genoespaço, desenvolvida no capítulo II. As áreas ocupadas por população de baixa renda, de forma irregular, têm sido objeto de territorialização por grupos dominantes, seja relativos a atividades claramente ilícitas, como o trá co de drogas, como outras atividades econômicas, como a especulação imobiliária imóveis irregulares, serviços de transporte "alternativo", apropriação de c tingente eleitoral por políticos, enfim, uma gama de interesses que necessitam de uma determinada unidade para a obtenção de seus objetivos.

Vimos anteriormente que tais grupos atuam acentuando as distinções entre os moradores locais e a cidade formal, bem como em relação a outras "comunidades". O discurso da diferença traz a unidade funda um espaço, permitindo que interesses econômicos e políticos possam se beneficiar deste contexto. A pergunta que se impõe, ao se conjugar esta constatação com o

espírito e o propósito da lei local é: como se pode criar e manter a formalidade, levando-se em consideração que ela traz uma homogeneização do paço, no que diz respeito à integração da "comunidade" à cidade legal (ou ao asfalto). Em outras palavras, a comunidade foi concebida a partir de uma ideologia da diferença. A informalidade e o abandono por parte do poder público são os irmãos siameses que servem como parte da sustentação desta id a. A encampação da comunidade ao "mundo legal" quebra a lógica sutil da dominação das práticas sociais locais.

Nascem destas constatações precedentes duas possibilidades que podem ser desenvolvidas: de um lado, percebida que a informalidade instrumentaliza a dominação local por interesses não necessariamente coi identes com os do grupo social, a regularização e agregação da área ao urbano formal traz uma interessante forma de esvaziamento destes poderes "par lelos"; de outro lado, dependendo do grau de comprometimento do grupo social om a ideologia da distinção, em função do enraizamento práticas e elementos de diferenciação, uma proposta de regularização urbana duradoura tenderá a encontrar muitas dificuldades de aceitação, estando sua execução e manu ão expostas ao risco do fracasso.

Portanto, analisemos, primeiro, o esvaziamento do domínio sobre o grupo social por interesses privados, lícitos ou ilícitos. Não se quer defender aqui que o direito seja a panacéia que irá solucionar todas as questões atinentes aos conflitos urbanos. Apenas se levanta que, como decorrência do desenvolvimento da matriz teórica do genoespaço, o poder exercido sobre o espaço que o territorializa, pode

ser esvaído pela construção de um desenvolvimento urba o democrático, que, assimilando as peculiaridades sociais e ambientais loc crie uma regra jurídica que incorpore as tradições, as manifestações culturais e sociais, e defenda o bem comum. A formalização da produção do espaço local é p iva por dar aos moradores uma cidadania que só se encontra no "asfalto" a cidade legal.

Isto posto, percebe-se que sendo utilizada como uma estratégia de diferenciação, a informalidade corresponde à ausência e que absoluta de controle sobre a produção do espaço e das práticas sóc as locais . A criação de uma "formal possível" é um dos elementos que podem conferir o status de cidadania necessário à reversão da estratégia de distinção. Entretanto, frise-se, mais uma vez, que são necessários outros elementos, aplicados concomitantemente com o esforço de formalização do espaço, sobretudo o oferecimento de serviços públicos de qualidade e a integração de programas de educação e trabalho. A formalização não é um passe de ágica, é somente uma etapa essencial à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Numa outra possibilidade, apontamos para a questão do raizamento dos elementos de distinção, utilizados como estratégia de nião e diferenciação necessária aos interesses privados na manutenção do status quo. Esta dificuldade de aparição do Estado, mesmo para prestar serviços públicos comuns, como a limpeza urbana, por exemplo, já é perceptível e incorporada ao ideário da informalidade. Aliás, esta constatação pode ser feita ravés da análise dos depoimentos de moradores e líderes comunitários citados no capítulo II, que demonstram a necessidade de uma mediação dos serviços prestados pelo Estado

nas favelas, pela intervenção legitimadora de uma insterior cia de representação local, como a associação de moradores.

Pode-se argumentar que, partindo-se de outro prisma, a comunidade tenha modos de vida próprios que constituem sua cultura e caracterizam a sua existência, sem serem necessariamente criados para manter determinados grupos em relação de poder e, portanto, positivos como manifestação social. É justamente por esta razão que o direito novo a ser cri do para encampar a informalidade e permitir sua transformação deve ser construído como um verdadeiro alicerce de um desenvolvimento urbano democ ático, sendo essencial a sua validação e legitimidade que seja precedido de uma ampla discussão e assimilação da realidade comunitária. Para este fim, como já se demonstrou anteriormente no capítulo IV, se faz necessário lançar mão da denominada "gestão democrática da cidade", prevista no artigo 43 seguintes do Estatuto da Cidade, pela qual fica assegurada a obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas de segmentos da comunidade, "de modo a garantir o controle direto" das atividades dos anismos gestores e o "pleno exercício da cidadania"²⁹.

-

²⁹ **Art. 43** - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, o seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, pro amas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

Art. 44 - No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, udiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Neste sentido, é importante ressaltar a distinção existente entre uma mera reforma urbanística e uma reforma urbana, termos que s freqüentemente utilizados indistintamente, de forma equivocada. Uma lei para fazer a transição de uma comunidade do informal para o formal é instrumento de reforma urbana, levando em consideração as transformações necessárias ara a redução de desigualdades injustas, de caráter eminentemente socia Esclarecendo esta distinção, Marcelo Lopes de Souza conceitua reforma urbanística e demonstra sua concepção limitada diante do papel destinado a uma reforma urbana, como se pode constatar do seguinte trecho:

"Uma reforma urbanística é um conjunto de intervenções físicas no espaço urbano, como obras de embelezamento, construção de praças, monumentos, abertura de ruas e avenidas, etc. A essência da reforma urbanística é a transformação material do espaço, negligenciando ou pouco considerando uma mudança efetiva da cidade de uma perspectiva social. Em outras palavras, a reforma urbanística não tem como objetivos centrais e prioritários a diminuição das desigualdades e da segregação residenci

Art. 45 - Os organismos gestores das regiões metropolitanas e a lomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício de cidadania.

o aumento do nível de justiça social, a democratização do planejamento da cidade e a distribuição de renda e ger ão de emprego" (SOUZA & RODRIGUES, 2004 p.61/62).

Um desenvolvimento urbano democrático passa obrigatoriamente pela mudança de olhar sobre a favela, aceitando que sua natureza jurídica é bairro e seus moradores credores de serviços e políticas públicas que lhes acrescentem respeito à sua dignidade humana. Ocorreu a adesão a uma perspectiva reformista, adotada pela Constituição, ao trazer a noção de função social da propriedade, que não contesta à propriamente a proprie ade privada, mas exige que ela cumpra um papel determinado na cidade. Este é diferencial mais destacado entre o espírito do urbanismo modernista, conservador, que buscava a racionalidade e a ordem adequando-se às exigências do capitalismo, e o denominado planejamento urbano "alternativo", que dá à busca de justiça social uma prioridade destacada. Idealmente, o planejamento urbano alternativo pretende uma melhor distribuição de investimentos públicos e infra-estrutura pelo espaço da cidade, visando justamente diminuir a segreg ção residencial e dar acesso aos mais pobres aos equipamentos urbanos (SOUZA, 2000). É importante frisar que, nesta perspectiva, o planejamento deixa de ter características meramente técnicas para ser um processo de elaboração revisão de diretrizes técnico-políticas. Passa a ser um planejamento politizado, com um contraponto ao planejamento-ferramenta de criação de harmonias artificiais, com ba em realidades técnicas.

Croqui 1 – Áreas de Especial Interesse Social

O apontamento das áreas de especial interesse social (croqui 2) foi feito pelo artigo 6º da lei local, nos seguintes termos:

- Art. 6° Ficam criadas as seguintes Áreas de Especial Interesse Social na Região Oceânica, conforme delimitações do Anexo I e mapa do Anexo VI desta lei:
- I Área de Especial Interesse Social 1 Loteamento
 Argeu Fazendinha I, na Sub-região Engenho do Mato;
- II Área de Especial Interesse Social 2 Loteamento
 Argeu Fazendinha II, na Sub-região Engenho do Mato;
- III Área de Especial Interesse Social 3 Mangueirão, naSub-região Engenho do Mato;
- IV Área de Especial Interesse Social 4 Engenho do Mato, na Sub-região Engenho do Mato;
- V Área de Especial Interesse Social 5 Morro da Luz, na Sub-região Maravista;
- VI Área de Especial Interesse Social 6 Vila dos Pescadores de Itaipu, na Sub-região Itaipu;

VII - Área de Especial Interesse Social 7 - Estrada Frei Orlando, na Sub-região Jacaré;

VIII - Área de Especial Interesse Social 8 - Cafubá, na Sub-região Piratininga;

IX - Área de Especial Interesse Social 9 - Morro do Bonsucesso, na Sub-região Piratininga;

X - Área de Especial Interesse Social 10 – Av. Almirante
 Tamandaré, na Sub-região Piratininga;

X - Área de Especial Interesse Social 11 - Morro doCafubá, na Sub-região Piratininga;

XI - Área de Especial Interesse Social 12 - Morro da Boa Esperança, na Sub-região Piratininga;

XII - Área de Especial Interesse Social 13 - Av. Dr.Acúrcio Torres, na Sub-região Piratininga;

XIII - Área de Especial Interesse Social 14 - late Clube de Piratininga, na Sub-região Piratininga;

XIV - Área de Especial Interesse Social 15 - Jardim Imbuí, na Sub-região Piratininga.

- Art. 7º Na Região Oceânica, os projetos habitacionais para população de baixa renda deverão atender às seguintes condições:
- I quanto à dimensão dos empreendimentos:
- a) cada empreendimento poderá conter até duzentas unidades habitacionais;
- b) não serão permitidos mais do que dois empreendimentos adjacentes;
- II quanto ao sistema viário:
- a) as vias internas deverão ser dimensionadas de forma a garantir a passagem de pedestres e/ou veículos, dispensado o acesso de veículos às unidades habitacionais quando estas estiverem até trinta metros de distância de uma via pública ou interna;

- b) os acessos que atendem simultaneamente a veículos e pedestres em grupamentos de até quatro unidades, terão largura mínima de quatro metros;
- c) as vias para circulação de veículos, nos grupamentos com mais de quatro unidades, terão largura mínima de cinco metros para caixa de rolamento e de um metro e cinqüenta centímetros para os passeios frontais às construções;
- d) a largura mínima da pista das vias de circulação de veículos será de seis metros quando esta tiver comprimento superior a sessenta metros, contados a partir de logradouro público, praças internas ou vias internas:
- e) as vias para a circulação exclusiva de pedestres terão largura mínima de três metros, e devem ser dotadas, a cada sessenta metros, de praças internas, sendo permitidos até três segmentos de trinta metros; as praças internas são áreas destinadas ao uso exclusivo de pedestres, onde possa ser inscrito um círculo com raio mínimo de 3,00m (três metros);
- f) no caso de escadaria deverão ser previstos patamare com profundidade mínima de um metro e vinte

centímetros a cada treze degraus, limitada a uma diferença de nível de quinze metros;

- g) quando houver previsão de vagas ao longo das vias internas, a caixa de rolamento, no trecho correspondente, deverá ser acrescida de uma faixa de um metro e oitent centímetros;
- h) as áreas destinadas ao domínio público em função do empreendimento não podem ter uso privativo e nem impedimento de sua livre fruição;
- i) deverá ser mantida a continuidade da malha viária urbana, podendo o Poder Público estabelecer parâmetros específicos para o sistema viário do empreendimento;
- j) a declividade máxima permitida para as vias de circulação de veículos é de 20% (vinte por cento), limitando-se a cem metros de comprimento os trechos de vias com declividade entre 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento); no caso de dois trechos com declividade superior a 10% (dez por cento), deverá haver um patama de descanso com comprimento mínimo de 12m (doze metros) e inclinação máxima inferior a 10% (dez por cento);

 k) é obrigatória a existência de retorno para veículos nas vias sem saída;

III - quanto ao estacionamento:

- a) o número de vagas de estacionamento será de, no mínimo, uma vaga para cada quatro unidades habitacionais, ficando livre sua localização, desde que viabilizadas em projeto;
- b) o acesso aos locais de estacionamento coletivo deverá ter largura mínima de 3,00m (três metros) e as vagas deverão ter dimensões mínimas de cinco metros de comprimento por 2,50m (dois metros e cinqüenta centímetros) de largura;
- c) as vagas para veículos poderão situar-se ao longo das vias internas e possuirão, neste caso, dimensões mínimas de 1,80m (um metro e oitenta centímetros de largura) e 5,50m (cinco metros e cinqüenta centímetros) de comprimento;
- d) o estacionamento poderá ser implantado nas áreas de afastamento, desde que sem cobertura;
- e) as garagens semi-enterradas deverão situar-se fora do afastamento estabelecido para os logradouros públicos;

- IV quanto à destinação de áreas ao domínio público municipal:
- a) em área menor ou igual a 10.000m² (dez mil metros quadrados) não é exigida a destinação de área ao domínio público municipal;
- b) em área maior do que 10.000m² (dez mil metros quadrados), deverá ser destinada ao domínio público municipal área para equipamento urbano correspondente a dez por cento da área do empreendimento, com testada mínima igual a um quarto do seu comprimento;

V - quanto às edificações:

- a) será admitida a ocupação em balanço sobre as vias, respeitados os afastamentos entre grupamentos, as condições de iluminação e ventilação das edificações e uma altura livre mínima de três metros e cinqüenta centímetros quando para passagem de veículos, e de dois metros e cinqüenta centímetros quando para passagem de pedestres;
- b) nos logradouros públicos deverão ser obedecidos os recuos e afastamentos mínimos de construção determinados pela legislação vigente;

- c) não serão computadas para efeito de área total de construção, nem do número total de pavimentos, as garagens em pavimento semi-enterrado, que tenham altura máxima de um metro e sessenta centímetros acima do nível médio da testada do terreno, as garagens e varandas;
- d) nenhuma edificação poderá distar mais de 30,00m (trinta metros) do logradouro público ou de uma via interna;
- VI quanto às unidades habitacionais geminadas, superpostas ou em série:
- a) a distância mínima entre fachadas voltadas para as vias internas, será o dobro do afastamento lateral determinado pela legislação vigente ou, no mínimo, de 6,00m (seis metros);
- b) o afastamento entre blocos será de no mínimo 3,00m (três metros);
- c) os acessos comuns deverão ter largura mínima de
 1,20m (um metro e vinte centímetros), atendendo até 12
 (doze) unidades habitacionais por pavimento;

d) a edificação deverá se inscrever num quadrado com cinqüenta metros de lado;

VII - quanto às áreas de uso coletivo:

a) deverão ser dotadas de áreas livres de uso coletivo correspondente em seu total a, no mínimo, quinze por cento da área do terreno, excluindo, para efeito de cálculo, as áreas de recuo, podendo

ser incluída no somatório dessas áreas a faixa de afastamento ao logradouro público, desde que não utilizada como estacionamento;

- b) cinquenta por cento da área livre deve constituir-se em área única para uso com praça;
- c) as vias de circulação de veículos, as áreas de estacionamento e as áreas destinadas ao domínio públic municipal para equipamento urbano não serão computadas como áreas livres;
- d) as áreas livres deverão permitir a inscrição de círculo com raio mínimo de quatro metros em toda a superfície;
- e) as faixas marginais de proteção ao longo dos cursos d'água poderão ser computadas como área livre;

VIII - quanto ao saneamento e à arborização:

- a) na arborização das vias e demais áreas verdes deverão ser utilizadas espécies nativas da região;
- b) deverão ser executadas redes de abastecimento d'água, de esgotamento sanitário e de drenagem.

As regras acima traduzem uma preocupação com limites m os a serem utilizados para projetos habitacionais para população de baixa renda, visando justamente atender um mínimo vital para a salubridade garantir a possibilidade de convivência em comunidade. É necessário que parâmetros mínimos sejam estabelecidos para nortear a ação de planejadores urbanos, que, a partir destes limites podem elaborar e aplicar transformações, sem n cessidade de alteração da lei.

Este é o grande avanço trazido por este dispositivo: a riormente não seria possível se planejar qualquer transformação que não estivesse compatível com as regras já existentes para aquele bairro, naturalmente destinadas a outras classes, submetidas ao nomoespaço. Vale dizer, as regras urbanas pensadas para a classe média impediam que os planejadores urbanos trouxessem soluções aplicáveis à informalidade, ocupada pelos mais pobres, sendo factualmente impossível que estas regras vigentes fossem aplicadas s áreas favelizadas, já consolidadas, salvo para determinar a remoção da popul ção "invasora".

Assim, criou-se uma regra urbana com posturas mínimas, que podem ser aplicadas nas áreas de interesse social, sem geração de conflito entre a atuação dos planejadores e a lei do espaço formal local. Trata-se de uma verdadeira ponte para a legalidade, que, se aplicada, retira o caráter ilicitude do comportamento dos moradores, que não mais precisarão assumir a posiç de não-cidadão por desvio da norma.

Assim, a adaptação das comunidades locais ao direito passou a depender de esforços muito mais acessíveis, porque a aproximação da lei com a realidade do espaço já produzido informalmente permite que as tr nsformações estejam mais ao alcance do poder público e dos moradores locai O direto construiu uma possibilidade concreta de legalização, a partir de uma norma que contemplasse aqueles tipos de moradia, garantindo cuidados mínimos necessários.

Não se trata da solução cabal dos problemas da informalidade, mas é um avanço significativo retirar a pecha de ilegalidade do moradores, constituindo um dos passos necessários para o enfrentamento da segregação a que estão submetidos. Na seqüência a lei trouxe os artigos que tratam da regularização das construções, que obedecem a mesma lógica do antecedente, prevendo-se dois procedimentos distintos, uma para as construções em lotes que sejam definidos por seu título de propriedade ou de posse legitimada e, outro para as construções em áreas em que não se tenha na documentação a definição ou individualização do lote. Têm eles as seguintes redações:

Art 8° – Na Região Oceânica, a regularização das construções existentes nas Áreas de Especial Interesse Social, cujo título de propriedade ou posse legitimada contenha a definição do lote, deverá atender às seguintes condições:

I - deverá ser apresentada planta de situação da edificação existente fazendo constar: as cotas de amarração da edificação no terreno, as dimensões do lote, a identificação dos vizinhos, a indicação dos acessos, a localização de postes e árvores e a largura da via adjacente à testada do lote no seu ponto de acesso;

II - no caso de edificações com mais de uma unidade habitacional os interessados devem solicitar a regularização em conjunto, informando a área de cada uma das unidades constantes da edificação;

III – as edificações serão regularizadas como construídas.

Art 9° – Na Região Oceânica, para regularização urbanística das construções existentes nas Áreas de Especial Interesse Social, cujo título de propriedade posse legitimada seja coletivo e não contenha a definição individualizada dos lotes, deverá ser apresentada plan a de situação do conjunto e a definição individualizada das edificações existentes, fazendo constar as cotas de amarração das edificações em relação aos vizinhos laterais e de fundos, a indicação dos acessos, a localização de postes e árvores e a largura da via adjacente à testada do lote no seu ponto de acesso;

Desta forma, nem mesmo a inexistência de descrição do e em que se constrói pode ser argüida para impedir a atividade de egularização. Estes artigos supramencionados devem ser aplicados em conjunto com o disposto no artigo 10 da mesma lei, que fixa parâmetros de ocupação para as eas de especial interesso social, que permite a adaptação do direito à realidade posta, diminuindo sensivelmente a distância do que foi concretamente produzido e o que a lei idealmente pretende. A norma legal em comento abre mão da de ominada cota de densidade, que determina quantas unidades habitacionais podem ser construídas em um determinado lote. Assim, respeitadas as regras de afastamento mínimo e respeito às vias de acesso, o adensamento de determinada área não será óbice à sua regularização urbana.

Outra possibilidade decorrente deste artigo é o crescimento do número de habitações nas áreas onde a regularização for realizad , quando já não for totalmente adensada. Na Região Oceânica boa parte das áreas de especial interesse social tem ocupação de forma esparsa, não ad ada, havendo ainda espaço para a criação de mais unidades habitacionais, como para instalação de serviços e comércio. Isto é plenamente possível em ecorrência desta nova legislação. Eis o teor do artigo:

Art 10 – São parâmetros de ocupação para as Áreas deEspecial Interesse Social:

I - cota de densidade sem restrição;

 II - gabarito máximo de 02 (dois) pavimentos mais cobertura;

III - afastamento frontal seguindo o alinhamento das construções existentes ou o projeto de alinhamento da via, quando houver;

IV - afastamentos lateral e de fundos dispensados, desde que não abra vão para os vizinhos, caso em que devem respeitar a distância de 1,50m (um metro e cinqüenta centímetros) da divisa ou da edificação vizinha para o casos em que não há definição dos lotes no título de propriedade ou posse legitimada;

V - no caso da edificação vizinha estar na divisa e ter v voltado para o lote a ser edificado, a nova edificação deve respeitar 1,50m (um metro e cinqüenta centímetros) de afastamento em relação à vizinha;

VI - taxa de ocupação igual a 70% (setenta por cento).

Parágrafo único - Ficam autorizados os acréscimos em pavimentos superiores, até o gabarito estabelecido, mesmo que a construção existente tenha ocupação superior a 70% (setenta por cento).

Um passo importante para a caracterização da área de e pecial interesse social como bairro é propiciar atividades que ofereçam possibilidades de consumo aos moradores e permitam a freqüência de novos usuários, integr do à cidade formal aquela comunidade. Esta previsão está esculpida no artigo 11, que permite a instalação de uma generosa gama de atividades comerciais, propiciando uma circulação de pessoas e o oferecimento de serviços aos habitantes.

Art 11 - Nas Áreas de Especial Interesse Social fica permitido o comércio com área construída até duzentos metros quadrados, somente atividades de caráter local (mercearia, hortifrutigranjeiros, padaria, sorveteria, café, lanchonete, restaurante ou bar sem música ao vivo, farmácia, chaveiro, encanador, eletricista, barbeiro, de beleza, lavanderia, conserto de calçados e bolsas, locadora de fitas, livraria, papelaria, armarinho, baz r, clínica consultório escritório terapêutica, de profissionais liberais, petshop, atelier de costura, de artesanato e de artes plásticas, produtoras fonográficas ou vídeos), com exceção da Área de Especial Interesse Social da Av. Almirante Tamandaré, onde a área construída terá o limite de quinhentos metros quadrados.

Por fim, acena a lei com a possibilidade de desmembram to de lotes para execução das modificações necessárias para o desenvolv ento urbano no local, inclusive a ampliação de ofertas de moradia, com preoc ação com questões de salubridade e ambientais, para as quais prevê limites ínimos.

- Art 12 Poderá ser feito o desmembramento de lotes individualmente nas seguintes condições:
- I os lotes resultantes tenham no mínimo 125,00m²
 (cento e vinte e cinco metros quadrados);
- II os lotes resultantes tenham testadas de pelo menos 5,00m (cinco metros) para a via pública, ou acesso por servidão própria com largura mínima de 1,50m (um metro e cinqüenta centímetros);
- III o lote a ser parcelado tenha declividade igual ou inferior a 20% (vinte por cento);
- IV os lotes resultantes tenham alimentação de água e esgotamento sanitário próprios, em ligação direta com sistema implantado na via púbica;
- V os imóveis com posse legitimada coletivamente não poderão ser desmembrados por iniciativa individual;
- VI as vias locais poderão ter 9,00m (nove metros), sendo 6,00m (seis metros) para caixa de rolamento e passeios de 1,50m (um metro e cinqüenta centímetros) em ambos os lados.

VII - as vias locais de acesso domiciliar poderão ter caixa de rolamento com largura de 5,00m (cinco metros) desde que não ultrapasse 60,00m (sessenta metros) de extensão.

A análise destas normas demonstra que é possível uma intervenção inclusiva por parte do poder público, dando início a u planejamento urbano efetivamente democrático, a partir da aplicação destes instrumentos e dos previstos na legislação federal, já comentados. Nas entrevistas realizadas com os urbanistas niteroienses pode-se perceber que o único esforço de aplicação efetiva de instrumentos jurídicos foi a regra do solo criado, prevista no Estatuto da Cidade e detalhada pela lei local.

Originalmente se pretendia que aqueles que desejassem onstruir edificações coletivas nas proximidades da restinga de iratininga destinassem ao domínio público para fins de proteção ao meio ambiente lagunar, tratando-se, pois, de uma contrapartida sócio-ambiental³⁰. O que não consta expressamente do

-

^{§ 1}º – As edificações residenciais coletivas de que trata o i ciso II deste artigo sujeitam-se à destinação de áreas ao domínio público municipal para proteção das m ens da lagoa e para implantação para atividades de esporte e lazer da Restinga de Piratininga, nas margen da Lagoa de Piratininga ao longo da ciclovia e à execução das obras respectivas, conforme projeto urban stico do setor municipal competente, que contemplará a urbanização da ciclovia, áreas e equipamentos de lazer e acessos para visitação, obedecidas as seguintes condições:

I - cada 1,00m² (um metro quadrado) destinado ao domínio ico municipal para área de esporte e lazer corresponderá a 4,00m² (quatro metros quadrados) de área edificável computável;

II – a área de que trata o inciso I deste artigo deverá ser contígua à Lagoa, estar situada entre duas ruas seqüenciais e no sentido perpendicular à Lagoa, de acordo com projeto municipal específico;

III – a aprovação do projeto da edificação residencial coletiva dependerá da efetiva transmissão da área destinada ao domínio público municipal;

artigo, que parece ter preocupação preservacionista do meio ambiente, é que as áreas a serem compradas pelos empreendedores para doação ao município são ocupadas por população de baixa renda, informalmente, onsistindo em áreas de especial interesse social. É curioso que a instituição de áreas de preservação é vista pelo gestor público como uma ameaça ao meio ambiente, quando justamente deveria ter função protetiva (mapa 3). Tal conclusão p ser inferida da observação feita pelo Secretário Municipal de Urbanism de Niterói, Adyr Mota Filho, que se reproduz:

> "As áreas non edificandi chama invasões. A faixa de marginal para proteção em Piratininga virou o quê virou. Que es ou com medo, até comentamos já, que isso aconteça na Lagoa de Itaipu. Aquela Área de Faixa de Preservação Permanente, quem toma conta? Está já declarado que o Município não tem capacidade para tomar conta dessas coisas... vai ter que botar o exército lá³¹!'

IV - o aceite de obras da edificação residencial coletiva ependerá da aceitação das obras da área de esporte e lazer de que trata o presente artigo.

³¹ Entrevista na íntegra no anexo 2.

Croqui 2 - Zoneamento Ambiental da Lagoa de Piratininga

Vale dizer, o poder público fez com a edição deste artigo uma tentativa de deixar que a indústria de construção civil resolvesse situação da favelização na orla da lagoa de Piratininga, fazendo com que para que empreenda, compre e doe terrenos de áreas favelizadas. É uma solução cômoda e ercadológica" que atribui à iniciativa privada a "limpeza" da orla invadida, cujo espaço foi produzido informalmente. Querendo construir naquela fração urbana, o empreendedor deve negociar e comprar área ocupada e entregá-la desabitada ao município, para os fins previstos no parágrafo abaixo transcrito:

§ 1º – As edificações residenciais coletivas de que trata o inciso II deste artigo sujeitam-se à destinação de áreas ao domínio público municipal para proteção das margens da lagoa e para implantação para atividades de esporte e azer da Restinga de Piratininga, nas margens da Lagoa de Piratininga ao longo da ciclovia e à execução das obras respectivas, conforme projeto urbanístico do setor mun ipal competente, que contemplará a urbanização da ciclovia, áreas e equipamentos de lazer e acessos para visitação, obedecidas as seguintes condições:

I - cada 1,00m² (um metro quadrado) destinado ao domínio
 público municipal para área de esporte e lazer corresponderá

a 4,00m² (quatro metros quadrados) de área edificável computável;

 II – a área de que trata o inciso I deste artigo deverá ser contígua à Lagoa, estar situada entre duas ruas seqüenciais e no sentido perpendicular à Lagoa, de acordo com projeto municipal específico;

III – a aprovação do projeto da edificação residencial coletiva dependerá da efetiva transmissão da área destinada ao domínio público municipal;

IV – o aceite de obras da edificação residencial coletiva dependerá da aceitação das obras da área de esporte e lazer de que trata o presente artigo.

A nova tarefa delegada pelo poder público à indústria a construção civil se revelou muito trabalhosa. Sempre que necessário ao desenvolvimento des a atividade econômica a Câmara Municipal demonstra uma f disposição de assimilar suas reivindicações, como se pode perceber n processo de aprovação dos planos urbanísticos regionais. Foi então editada a lei municipal 2.113, que acrescentou o parágrafo 3º no artigo 115, possibilitando que a destinação das áreas ao domínio público pudesse ser substituídas por ontrapartida em dinheiro ao fundo de urbanização, habitação e regularização fun ária, para a qual prevê

uma fórmula matemática³². Assim, a tarefa de resolver as questões do espaço informal voltou ao poder público, ficando a construção civil com o caminho mais livre para empreender a preço módico.

A despeito desta ocorrência, a utilização dos demais instrumentos jurídicos

ainda não aplicados pode diminuir a segregação habitac onal na Região Oceânica.

Esta é uma conclusão possível a partir da discussão re lizada neste capítulo, que

buscou relacioná-los aos pressupostos teóricos desenvolvidos anteriormente.

Com efeito, se faz mister asseverar que o direito atua ermite modificações

no espaço informal, resquardando valores sociais, como o bem comum e o

ambiente urbano. Mais do que isso, pode ser percebido a lei atual tem

capacidade de se adaptar às condições já produzidas, desde que se resguarde

parâmetros mínimos de convivência e salubridade. Este sforço é essencial à

integração do espaço informal à cidade.

Uma outra constatação possível a partir do que foi des nvolvido neste

capítulo é que aplicação dos instrumentos legais pode diminuir os elementos

simbólicos da "comunidade". Assim, a ideologia do geno spaço, que cria

elementos de ligação para o grupo social e que se constitui num elemento de

³² § 3° - A destinação ao domínio público municipal das áreas de ue trata o § 1° deste artigo poderá ser substituída por contrapartida sócio-ambiental, através de doação em dinheiro ao Fundo Municipal

de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária de importância resultante da aplicação da seguinte fórmula:

seguinte fórmula: Csa=[(Autil X V cub) /4] /Fc, onde: Csa=contrapartida sócio-ambiental

Apriv= área útil das unidades, não sendo consideradas as paredes e excluídas as varandas

Vcub= índice do SINDUSCON correspondente ao custo unitário básico para construção civil

Fc=6 (fator de correção)

(Adicionado pela Lei 2113)

.

252

territorialização do espaço pode ser atingida pela legalização da ocupação da área através de um desenvolvimento urbano democrático. Não sustentou que a segregação possa simplesmente desaparecer em função da aplicação dos instrumentos, eis que ela deflui de processos sociais econômicos mais amplos. Todavia, a encampação da informalidade pelo direito significa um avanço da mediação do conflito pelo espaço para fins de moradia, representando um considerável acréscimo de cidadania, pela superação da condição de ilegalidade de sua população.

Na derradeira etapa deste trabalho, que se segue ao encerramento deste capítulo, apontaremos a conclusão sobre o papel da lei para a informalidade urbana, com o enfrentamento derradeiro da questão fund mental que norteou a produção desta tese.

CONCLUSÃO

O propósito desta tese foi eminentemente teórico. Não se pretendeu fazer um exame acurado das localidades atingidas pela lei re adora do espaço, mas antes verificar suas possibilidades de eficácia. Assim, pretendeu-se estabelecer um diálogo entre o direito e a geografia, cotejando a nova legislação urbano-ambiental com as inovações teóricas sobre a produção informal do espaço.

Com este mister, procurou-se aplicar à análise da lei criada para tratar da informalidade urbana as matrizes teóricas e conceitos razidos sob os eflúvios da pós-modernidade, dando-se ênfase em autores nacionais, pensadores e testemunhas de uma informalidade peculiar, brasileira. Destarte, são estes os autores capazes de dissecar a sustentação ideológica d informalidade, permitindo que as estratégias da produção informal do espaço, bem com as relações de poder possam ser compreendidas.

Desta forma, o presente estudo poderá, futuramente, se vir de base para outras atividades acadêmicas e legislativas, contemplando inclusive a adoção de um planejamento urbano verdadeiramente democrático e participativo. Nestas ocasiões, poder-se-á promover o estudo de cada "comunidade", de cunho empírico, para que se definam quais os instrumentos jurídicos que podem ser aplicados para guindá-la à condição de cidadania.

A primeira constatação que se pode fazer, neste encerr to, é que a manutenção da informalidade habitacional não é uma for a adequada de transferência de renda. Tampouco se afigura como uma c ensação válida para a correção de desigualdades sociais, porque, ao passo em que permite que o pobre ocupe a cidade, impõe que se aprofunde sua fragilidade social e estigmatização.

Nas palavras de Ermínia Maricato, Ministra Adjunta do inistério das Cidades entre 2003 e 2005, em entrevista cedida ao autor desta tese e publicada na revista Mosaico³³:

"A urbanização e regularização da cidade ilegal é uma tarefas mais importantes dessa política ampla. Trata-se de fazer cidades e cidadãos onde hoje há um amontuado de pessoas sem quaisquer direitos ou deveres. O endereço formal é absolutamente central na vida de qualquer fam lia ou de qualquer trabalhador. A segurança da posse é um elemento crucial de estabilidade familiar e social. É forma de o Estado penetrar em áreas esquecidas não apenas pelas leis urbanísticas, mas por qualquer lei, corte ou advogado".

-

³³ Revista Mosaico, da Associação do Ministério Público o Estado do Rio de Janeiro, Ano 1, Número 1, março/abril de 2007, p. 30.

Portanto, a legalização do informal traz possibilidade reais de emancipação da cidadania e deve ser uma meta para todo desenvolvimento urbano democrático, embora não signifique que a mera formalização traga resultados sem outros esforços paralelos. Neste ponto, pode-se recordar que a natureza jurídica da "favela" é de bairro, tal qual os componentes da cidade legal. Esta constatação traz para os moradores destas áreas um novo *status* jurídico, sendo eles credores de serviços público a serem exigid do Estado, inclusive via ação judicial. Nas palavras da professora Ermínia Mari ato, é preciso constitucionalizar o Brasil, em entrevista constante d anexo I, conforme se pode inferir do seguinte trecho:

"O que há é um vazio de leis, de normas, de governo, de Estado, de tribunais legais, de cidadania, de urbanização, etc. Nesse vazio é que algo como outra ordem se instala. É preciso levar o Estado a essas regiões, ou, como diz o professor Wanderley Guilheme, é preciso .constitucionalizar o Brasil. Uma parte da sociedade brasileira vive à mar em das leis trabalhistas, das leis urbanísticas, dos proc ssos formais para resolução de conflitos, etc. Quando essas pessoas se revoltam exigindo seus direitos constitucionais, elas são freqüentemente criminalizadas. Não nos

es que çam os de que o direito à moradia e à função social da propriedade estão na CF, sem falar no Estatuto da Terra, no Estatuto da Cidade. Pessoalmente acho que essa é a verdadeira fonte da violência."

Por conseguinte, a questão fundamental que norteou o estudo teórico e a produção desta tese, partiu desta premissa, de que a encampação das áreas produzidas informalmente é necessária para garantir a idadania plena aos habitantes desta cidade ilegal. A redação da questão fundamental levou em consideração que os atores sociais envolvidos freqüent ente apontam para as questões jurídicas como obstáculos aos esforços de reg rização do espaço informal. Aliás, isto pode ser percebido no discurso dos entrevistados que já ocuparam posições centrais no poder público local. Veja-se a declaração de Sérgio Marcolini, que integrou o grupo de planejamento urbano que produziu a minuta inicial da lei municipal 1968 e foi secretário e urbanismo de Niterói:

"Nossos esforços de regularização eram limitados pela questão da propriedade da terra aonde estava localizad a favela. O problema era apontado pela procuradoria do município que afirmava que se a gente abrisse rua, est ria desapropriando a terra, e seria o município condenado a pagar uma alta indenização. Por isso, lá em Jurujuba,

criamos endereço para todo mundo, mas não chamamos de rua, para não dar margem à indenização.³⁴"

Portanto era imprescindível se compreender o direito posto para a "favela", para se responder se ele se constitui realmente em um mpecilho para a atuação do poder público. A redação da questão fundamental foi a seguinte:

"A lei aplicável ao espaço produzido informalmente, por população de baixa renda, impede sua regularização e integração à cidade legal"?

Viu-se sobejamente durante a exposição do Estatuto da Cidade e do Plano Urbanístico Regional, que são as normas aplicáveis ao locus, que ao contrário do que se pensam sobre o direito os gestores do espaço urbano, a lei atual não só não impede ou dificulta a regularização urbana das áreas de ocupação informal, como traz instrumento que são aptos a intervir de form siva nestas áreas.

Com efeito, se no trecho do depoimento acima transcrit o gestor optou por um arremedo de endereço, sem constar nome de rua, por m tivo de ordem jurídica e financeira, atualmente é absolutamente desc tal argumento, já que na maioria das comunidades da Região Oceânica, operou-se a transferência da

³⁴ A íntegra da entrevista e a qualificação do entrevistados estão nos anexos.

propriedade pelo usucapião coletivo, não sendo necessário se indenizar antigos proprietários. A verba destinada ao esforço de urbaniz o pode ser concentrada na criação de vias de ruas, realocação de população de área de risco ou de proteção ambiental, serviços e espaços públicos.

Deve se lembrar que se pode ser considerada positiva a riação de endereços para os moradores, a não confissão de que eles se localizam numa rua, mantém a distinção que alimenta a segregação: o g noespaço vive da diferença existente entre a "comunidade" e o "asfalto" e a inexistência de ruas é um dos elementos que distinguem aquele grupo da cidade legal.

Nesta linha de raciocínio, só a legalização e regulari ação completas permitem a quebra deste discurso, fundador do espaço informal e apropriado por interesses que o territorializam. Chega-se á conclusão de que a regularização urbana das áreas de especial interesse social, produzi as informalmente, é um passo fundamental para o início do processo de reversão da segregação e exclusão social em que vivem seus moradores.

Caminhando na esteira destas considerações derradeiras viu-se que o direito está adaptado para lidar com a informalidade e que tem instrumentos úteis para combater a especulação desenfreada do espaço-produto. Há duas possibilidades claras de intervenção direta nas "comunidades". A primeira, atrav da criação de uma lei municipal adaptada às circunstâncias locais, nas chamadas operações consorciadas, que têm o mérito de prever a construção democrática da lei, com a participação de diversos setores sociais, inclusive investidores privados.

A segunda, como característica da própria lei municipa 1968, o PUR-RO, é a aplicação direta dos parâmetros mínimos previstos para a formulação de planos urbanos para cada comunidade, sem ser necessária a criação de outra lei qualquer.

Isto posto, cabe enfatizar que a lei atual permite e f cilita a intervenção do Estado nas comunidades, com a regularização urbana imediata e o início do resgate social, imprescindível à cidadania dos que hoj vivem segregados. Há, obviamente, relevantes questões de cunho financeiro que precisam ser consideradas para que esta intervenção seja bem sucedida. Todavia, em grande parte das áreas de ocupação informal de Região Oceânica, seu baixo grau de adensamento permite que a atuação do poder público nas atividades físicas de adaptação do local para se transformar num bairro seja bem menos custosas que nas mega-favelas existentes na capital, por exemplo.

O que se pode verificar da ausência de atuação concreta do poder público para a encampação do informal à legalidade é que ela não se á em função de obstáculos legais, mas sim de uma mentalidade voltada a a criação de condições para o crescimento da cidade legal, pelo con tante incentivo à indústria da construção civil. Dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na lei local o único plenamente aplicado foi o do solo criado (outorga onerosa de potencial construtivo) que, em síntese, e aplicação de um preço público para que pretende construir acima de determinado limite, aproveitando o espaço com prédios mais altos e obtendo mais lucro.

Vale dizer que, dentre os muitos instrumentos criados elo direito novo, apenas a cobrança de valor para se construir mais foi licada pelos gestores do espaço urbano, sem que se tenha notícia de aplicação destes recursos em qualquer programa de regularização das áreas de especial interesse social.

Diante de tais circunstâncias e de todo o desenvolvime o do trabalho, a questão fundamental deve ser, então, enfaticamente negada. Há, no direito brasileiro, possibilidades reais de legalização do espaço produzido informalmente e esta encampação do informal à cidade legal é impresc ível ao desenvolvimento urbano democrático.

A esperança é que a partir do Estatuto Da Cidade, que a lei de proteção ao patrimônio artificial ambiental brasileiro, os movimentos sociais possam voltar a ter uma atuação destacada e que instituições como o Ministério Público possam trazer as demandas desta cidadania da inclusão à consideração de gestores públicos comprometidos com a diminuição da segregação espacial. Se necessário, e talvez o seja, que estas demandas possam ser levadas ao judiciário para obrigar o poder executivo a restaurar a cidadania perdida em anos de privilégio e especulação.

BIBLIOGRAFIA

- ARENDT, Hannah. Da Violência. Brasília: UNB, 1985.
- BALTRUSIS, Nelson. O mercado informal nas favelas de P raisópolis e Nova Conquista. In: FERNANDES, Edésio (org). A lei e a legalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p: 215-228.
- CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Esta uto da Cidade(arts. 182 e 183 da Constituição Federal). IN: DALLARI, Adilson Abreu (Org). Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003.
- CASTELLS, M. A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 334.
- CASTORIADIS, Cornelius. A instituição imaginária da sociedade. São Paulo: Paz e terra, 1982
- DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa histó ia com vitórias e derrotas. IN: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urabana: novas perspectiv s para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- DEAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.
- ELIAS, Denise. A modernização da agropecuária. In: ELIAS, Denise (org.). O Novo Espaço da Produção Globalizada: o Baixo Jaguaribe (Ce). Fortaleza: Funece, 2002 (p.281-355).
- FIORILLO, Celso A. P.. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 4ª edição, 2003. p.6.
- FERNANDES, Edésio. Legalização das favelas em Belo Hor zonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio (org) A lei e a legalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p: 173-212.

- FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2ª Edição, 1999
- GOMES, Maria de Fátima. Cidadania e espaço público num experiência de política de urbanização de favelas. In: RAMOS, Maria Helena. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p: 169-183.
- GOMES, Paulo C. da Costa. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- GOTTDIENER, M. A produção do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1993.
- HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Anna Blume, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. Tiempos equívocos. Barcelona: Editorial Kairós, 1976. p.
- LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- LIMONAD, Ester. Os Lugares da Urbanização o caso do interior fluminense. Tese de doutorado, 1996.
- MACHADO, Mônica Sampaio. <u>Geografia e epstimologia: um passeio pelos conceitos de espaço, território e territorialidade.</u> *IN* **Revista Geo-Uerj**, número 1, janeiro, 1997, pp. 17/31.
- MARICATO, E. Brasil, Cidades: alternativas para crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes. 2001.
- MORAES, Guilherme P.. Direito Constitucional: teoria d Estado. Rio de Janeiro: Lumen lures, 2006. pp. 12/13.
- MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. IN: DALLARI, A. & FERRAZ, S (Org.) Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2006, p: 27-43.
- MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra rbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, Edésio (org). A lei e a legalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- PANDALFI, Dulce Chaves e GRYNZPAN, Mário.(Org.). <u>A favela fala: depoimentos ao CPDOC.</u> Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 159/160
- RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993
- RATZEL, Fredrich. **Politishe geographie**, Osnabrük, Otto Zeller Verlag, 1974(1897).
- RAMOS, Maria Helena & BARBOSA, Maria José. Gestão de p líticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: RAMOS, aria Helena. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p: 113-131.
- SACK, Robert. The human territoriality: its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M.L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- SANTOS, M. A urbanização brasileira. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SAULE JUNIOR, Nelson. Nova perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urb na. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- SANTOS, Carlos Nelson F. <u>Loteamentos na periferia metropolitana</u>. In: **Revista da Administração Municipa**l, Rio de Janeiro n.º 174., IBAM, p. 20-39, 1985.
- SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SOJA, Edward. **The political organization of space.** Washington: Association of American Geographers, Resourse Papers, 1986.
- SOUZA, Flávio A. M. Esta casa é minha: posse (in)segur e mercado habitacional informal em Recife e Maceió, Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org). A lei e a legalidade na produção do espaço urbano. Belho Horizonte: Del Rey, 2003, p: 141-55.
- SOUZA, Marcelo J. Lopes de. O território; sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. CASTRO, I. E. de; GOMES, P.C. da C. e CORRÊA. R. L.

- (Orgs). Geografia Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995
- SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC** do desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SOUZA, M. L. & RODRIGUES, G. B. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: UNESP, 2004.
- VAZ, Lilian Fessler. História de bairros vista através do espaço construído um subsídio para o desenho urbano. In Cadernos Brasileiros de Arquitetura. Desenho Urbano II. São Paulo: Projeto, 1984
- VAZ, Lilian Fessler. Apontamentos para uma história dos bairros da cidade do Rio de Janeiro. In: Coló quio da Historia Urbana, Lagos de Moreno, México 1996.
- VILLAÇA, F. Uma Contribuição para História do Planejam nto Urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

Sites: http://www.ibge.gov.br
http://www.polis.org.br

ANEXOS

ANEXO I – Entrevista com a Professora Ermínia Maricato

Erminia Terezinha Menon Maricato foi Secretária de Hab ção e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992 e consult ra da Finep, Capes, CNPQ e Fapesp, e também de inúmeras prefeituras no Brasil e no exterior. Participou da criação do Ministério das Cidades, sendo ministra Adjunta de 2003 2005.

1. O que fazer com a cidade ilegal?

A cidade ilegal é constituída pela maioria dos domicílios em várias capitais brasileiras em especial das regiões do Norte e Nordest Nas maiores cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizo e, a ilegalidade se aplica a aproximadamente 1/3 a 1/2 dos domicílios dess s metrópoles. Não há números rigorosos que definem a dimensão dessa ocorrência (o que é revelador da falta de interesse institucional sobre o tema), mas há diversos estudos governamentais e acadêmicos que fornecem estimativas confiáveis. Com isso queremos ressaltar que a ilegalidade urbanística não é uma ocorrência marginal, mas a tendência é que a .regra se torne exceção e a exceção, regra. A leitura do universo urbano brasileiro parece confirmar a relação entre segregação, pobreza, ilegalidade urbanística e predação ambiental. Isso fic evidente inclusive na região metropolitana de Curitiba. Evidentemente não é por esc Iha ou desapego à lei que os pobres moram ilegalmente ou ocupam áreas ambientalmente frágeis. O fato é que eles não têm alternativas de moradia na cidade formal. A lei parece .funcionar como um dos muitos expedientes de valorização imobiliá ia, distinção social e portanto de exclusão e segregação. Durante o período de quatro anos em que fui Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano na Pr feitura de São Paulo (governo Luiza Erundina) foram aprovados apenas quatro loteamentos no município. E embora déssemos especial atenção para inibir a abertura de novos loteamentos ilegais, em especial em Áreas de Proteção dos Mananciai certamente foram bem mais do que quatro os loteamentos legais implantados no período.

Esse quadro mostra que estamos diante de uma questão estrutural que é econômica, social, cultural e ambiental. Ela abrange todos os níveis de governo, os legislativos, o judiciário e Ministério Público, ma também o mercado privado (que atende apenas uma minoria com seus produtos de luxo) e cartórios. Para salvar nossas cidades precisamos do envolvimento e coo eração de todos na implementação de uma política nacional (e não somente federal). A urbanização e regularização da cidade ilegal é uma das tarefas mais ortantes dessa política mais ampla. Trata-se de fazer cidades e cidadãos onde hoje há um amontoado de pessoas sem quaisquer direitos ou deveres. O endereço formal é absolutamente central na vida de qualquer família ou de qualquer trabalhador. A segurança da posse é um elemento crucial de estabilidade familiar e social. É uma forma de o

Estado penetrar em áreas esquecidas não apenas pelas leis urbanísticas, mas por qualquer lei, corte ou advogado.

2. A política do deixar como está atende à cidadania dos moradores das favelas?

Desde a emergência do trabalhador livre, com o fim da avidão no Brasil, a política tem sido essa. Enquanto o Brasil cresceu a alta taxas (7% ao ano entre 1940 e 1980) e a taxa de urbanização não era tão alta omo a atual . 84% da população morando em cidades, sendo 33% em 12 metrópoles ., nossas cidades eram tranqüilas. Nos últimos 25 anos, com os ajustes fiscais, recuo nos investimentos em políticas sociais e taxa altíssima de desemprego nós vimos as mazelas urbanas explodirem: crianças abandonadas, epid mias que haviam sido banidas

de nossas cidades no começo do século, desmoronamentos, enchentes, poluição do ar e das águas, emergência da violência urbana, etc Um dos aspectos mais importantes desse quadro foi o crescimento exponencial das favelas devido a falta de política habitacional. Não há como desconhecer essa realidade e ignorá-la. No Município de São Paulo, mais de 1 milhão de pessoas moram em favelas. No Rio de Janeiro, algo próximo disso. É óbvio que devemos te uma proposta para essa imensa multidão composta, majoritariamente pela força e trabalho. Não é difícil encontrar nessas favelas bancários, funcionários públicos (conhecida a dificuldade dos policiais que moram em favelas), profe sores secundários e, obviamente, muitos empregados e empregadas domésticas e servem a restrita elite brasileira. Dada a dimensão dos moradores de favelas no Brasil, não é possível pensar apenas em direito.

Trata-se de fazer cidadãos onde há um amontoado de pessoas. política urbana e habitacional brasileira precisa buscar a construção de novas moradias populares para evitar a formação de novas favelas e o adensamento (que está insuportá das favelas já existentes. As favelas consolidadas e b situadas devem ser urbanizadas e regularizadas.

3. Como intervir no espaço produzido informalmente? Como financiar a intervenção?

O Brasil já domina um conhecimento técnico de urbanização de favelas que é reconhecido internacionalmente. O país já ganhou diver os prêmios com esses projetos. Não faltam exemplos de uma abordagem holísti e participativa que reúne a questão da renda, da educação, da capacitação profissional, com o melhor projeto físico para o sistema viário ou de pedestre, para o saneamento, para a drenagem e finalmente para as moradias que devem ser deslocadas, transferidas, reconstruídas. Todos já sabem que a ades o da população é fundamental para a sustentabilidade do projeto. O governo federal está garantindo mais de R\$ 10 bilhões nos próximos quatro anos, no PAC . Plano de Aceleração do Crescimento . para urbanização de favelas com prioridade para erradicação de palafitas. O investimento dos recursos de saneamento também deve priorizar espaços de favelas. O grande problema que trava a inserção dessas favelas urbanizadas na cidade formal é a regularização, que encontra entraves demais em

todo o Brasil. O governo federal criou um Programa Nacional de Regularização Fundiária

no Ministério das Cidades que serve de referência. Sem a regularização dos imóveis a prefeitura não pode exercer o poder de polícia, como faz nos demais bairros, e a favela urbanizada pode voltar a ser um espaço degradado. Observando o esforço que algumas entidades e prefeituras vêm fazendo no Brasil para aprovar projetos de urbanização de favelas e

regularizá-los, ouso afirmar que o preconceito, além do descompasso entre organismos, é um elemento muito freqüente que se esconde sob uma aparência burocrática ou de defesa ambiental nas análises para aprovação.

4. A questão fundiária deve ser resolvida antes da urb ação? É essencial dar a propriedade aos moradores para a manutenção da organização de um plano de urbanismo?

O plano urbanístico (com preocupação ambiental) deve p eder a proposta de regularização, pois ele apontará a necessidade de transferir moradias que estão na linha de drenagem, ou que estão na linha de passagem das redes de água e esgoto, ou na linha do sistema viário. O plano apontará ainda a necessidade da construção de equipamentos esportivos, de lazer, de saúde ou de educação. A regularização exige a demarcação de cada pedaço de terreno que será a futura propriedade individual. Frequentemente os planos urbanísticos prevêem um desadendamento, da população moradora e sua transferência para novas moradias cuja construção deve estar prevista no plano. Abrir ruas é fundamental para a passagem da ambulância, do caminhão de coleta de lixo, ou mesmo para dar mais salubridade (insolação e aeração) para as moradias, diminuindo as doenças infantis respiratórias. As casas situadas em á eas de risco devem ser removidas. Nunca poderíamos aceitar a regularização de um imóvel em situação de risco. Apenas um plano urbanístico pode prevenir e solucionar problemas. O exemplo do peruano De Sotto não é interes te, ao contrário do que pensa o Banco Mundial, que lhe reserva uma campanh de marketing. Há estudos que mostram a falência de suas experiências que buscaram formar proprietários sem levar em consideração o direito à cidade, na crença de que eles poderiam usar os títulos de suas casas como hipoteca e se inserirem no mercado capitalista, o que não ocorreu.

5. A Sra. é favorável à remoção de favelas? Em que casos?

Sou totalmente favorável à remoção de favelas quando a população ou parte dela corre de risco de vida. Há casos de dano ambiental irr parável que também exigem remoção. Como eu já falei, todo Plano de Urbani ação de favelas exige a remoção de uma parte da população para acomodar infra-estrutura e equipamentos. Mas tudo isso deve ser discutido com a p lação. Os traumas da remoção poderão ser minimizados e o projeto sairá menos caro se contar com a adesão da população. Cada caso é um caso. Não há como analisar sem sair dos gabinetes. Não há regra geral. Isso vale para operadores do direito e para

ambientalistas que, sem conhecer, se opõem freqüentemente a projetos de urbanização de favelas que trarão uma grande vantagem ental.

6. As cidades médias e pequenas podem ter soluções mai rápidas para a favelização do que as metrópoles? O que é necessário para que isso ocorra?

A questão é muito complexa, pois uma sociedade tão des ual não poderia gerar senão cidades desiguais e ambientalmente predatórias. A cadeia dos fatores que segregam e excluem (excluem do direito à cidade e à moradia digna) é muito extensa. Entre os principais podemos citar a ausência stórica de subsídio habitacional dirigido à população de baixa renda e a dificuldade do acesso à terra urbanizada, dado seu caráter altamente especulativo (e que pese a instituição da Função Social da Propriedade na CF 88 e o Estatuto da Cidade em 2001). Mas é importante lembrar também a falta de capacidade técnica dos governos municipais: cadastros incompletos, ausência do poder de polícia para garantir o cumprimento de leis urbanísticas e ambientais, planos etores genéricos ou ignorados... A maior parte dos municípios brasileiros ão tem organismo voltado para a política habitacional e nem para o saneamento, como se esses temas não dissessem respeito aos municípios. O poder local é muito ligado aos proprietários e empresários imobiliários. Observar um executivo muni pal ou legislativo contrariar interesses especulativos é muito raro. Basta ler o texto dos Planos Diretores que abundam no Brasil ou verificar como se dá sua aplicação: introdução e justificativa da lei tece loas à função s cial da propriedade e da cidade, reafirma diretrizes do Estatuto da Cidade. Os detalhes da lei ignoram esse discurso.

É evidente que os municípios menores não enfrentam pre dos imóveis e números de favelas que as metrópoles enfrentam. Mas a aior parte deles ignora a política habitacional.

No ano de 2005 foi aprovada a nova lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa lei prevê que para se habilitar para acessar recursos federais os municípios e governos estaduais deverão aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que é gerido pela Se retaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A adesão exige a boração de um Plano Municipal de Habitação e a instalação de um Fundo e um Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. Acho que estamos diante de um novo futuro para a questão da habitação, em especial para as favelas.

7. Há poder paralelo? Como desmontá-lo resguardando a cidadania dos moradores?

O que há é um vazio de leis, de normas, de governo, de Estado, de tribunais legais, de cidadania, de urbanização, etc. Nesse vazio é que algo como outra ordem se instala. É preciso levar o Estado a essas regões, ou, como diz o professor Wanderley Guilherme, é preciso .constitucion lizar o Brasil. Uma parte da sociedade brasileira vive à margem das leis trabalh tas, das leis urbanísticas,

dos processos formais para resolução de conflitos, etc. Quand essas pessoas se revoltam exigindo seus direitos constitucionais, elas ão freqüentemente criminalizadas. Não nos esqueçamos de que o direito à oradia e a função social da propriedade estão na CF, sem falar no Estatuto da Terra, no Estatuto da Cidade. Pessoalmente acho que essa é a verdadeira fonte da violência.

8. Como a Sra. vê o papel do Ministério Público na res lução da questão da favelização?

O papel do MP é fundamental. É civilizatório. A busca da isonomia no cumprimento da lei e o fim da impunidade dos crimes de colarinho branco são centrais para pacificar a sociedade brasileira. Reconhecer a existência da cidade ilegal e oferecer uma política pública para ela vai possibilitar o resgate da cidadania. cidade. A maior parte dos municípios brasil iros não tem organismos voltados para a política habitacional e o MP pode reverter este quadro nos próximos anos.

ANEXO 2 – Entrevis ta com Adyr Mota Filho

Atual Secretário Municipal de Urbanismo e Controle Urbano de Niterói desde abril de 2002. Exerceu o mesmo cargo na gestão do Prefeito J ão Sampaio, de 1993 à abril de 1996, quando se exonerou para se candidatar à vereador. Integrou o Grupo de Política Urbana que realizou os estudos que a ecederam a criação da Lei Municipal 1968/02, que instituiu o Plano Urbanísti Região Oceânica.

Entrevistador: Bom, eu estou conversando com ADYR MOTA FILHO Motta Filho. Há quanto tempo você é secretário de urbanismo em Nite ói?

ADYR MOTA FILHO: Nessa gestão agora, já sou desde abril de 2002 até o momento. Eu fui secretário de urbanismo na gestão do Prefeito João Sampaio, do início de 93 até abril de 96, quando eu saí para me desincompatibilizar, para ser candidato a vereador pela última vez.

Entrevistador: Eu quero saber o seguinte: A favelização em Niterói, segundo aí estudos da Fundação Getúlio Vargas do próprio IBGE, aumentou vertiginosamente os últimos 10. Você acha que isso decorre de quê?

ADYR MOTA FILHO: Bom, eu não posso analisar a favelização de Niterói sem pensar no contexto metropolitano - metropolitano do Rio de Janeiro em rebatimento com o metropolitano brasileiro, a história da favelização do Rio de Janeiro e de Niterói, que aumentaram, é uma velha hist ria de que aonde se tem lugar para trabalhar. Isso é uma história que já vem sendo discutida. Eu vou dar um exemplo, que é para gente entender como eu estou pensando em Niterói: Nós tivemos a grande concentração industrial, que foi um d movimentos, o segundo movimento. O primeiro movimento foi a abolição da escravatura, que derrubou aquele monte de negros para fora de suas terras sem da casa, sem dar trabalho. Então, foi morar onde ninguém queria, não é? Onde foss brejo, faixa de rio e montanha, por aí que nasceu a favela, principalmente no Rio de Janeiro. O segundo movimento foi a industrialização. A industrialização, aí eu vou rebater... Vou fazer o estudo de São Paulo... E hoje, eu estava até pensando nisso antes de você chegar aqui, é de que resultou num Presidente da epública. O que aconteceu: São Paulo fez uma concentração urbana, ou na periferia do urbano, de indústrias. Isso gerou um modelo, que já era um modelo aplicado em alguns países, como os Estados Unidos. Gerou a moradia perto. Com a moradia perto, vem, os que vão trabalhar e também os que não vão trabalhar - a possibilidade está ali. Rebatendo, no caso de Niterói, nós, passamos aí, nos últimos 20 anos, a cidade de Niterói como destaque, como núcleo metropoli ano leste, informalmente, como núcleo polarizador do trabalho. Houve pesquisa que nós fizemos aqui, em 2000... acho que em 2000, que nós detectamos que, saem de Niterói, para trabalhar em outros Municípios, são 70.000 pessoas; e, entram, de outros Municípios, em Niterói, 130.000 pessoas. Então, você vê que Niterói exerce uma

atração por oferta de trabalho. Por quê? Porque, não só pelos serviços, Niterói vem sendo um dos mais fortes polos da economia. Até chegar o "Off-Shore" e a indústria da construção civil ganhar a força que ganhou, Niterói vinha sendo atração, primeiro, porque tinha o comércio; depois, porque tinha as maior s rendas eram aqui, do meu Município. Um Município que tenha, talvez, a maior renda do País, per capita, para oporcionalmente. Então, isso exerce uma atração imensa, não é? Atrai. E eu me lembro, de reuniões que nós fizemos - As Audiências Públicas que nós fazíamos, lá em 2002, teve um fato muito interessante. Queria até, rapidamente, repara oduzir, e não dá para mentir: Uma senhora se levantou, moradora de um condomínio, di endo que a sua terra estava sendo desvalorizada, em função da favelização. Eu vi que essa Senhora estava muito irritada, falando que ela veio morar na R ão Oceânica e que não tinha qualidade de vida em razão do apareciemento de f vela. E... a tendência é achar que favela é igual à crime, não é? Ignorando que isso é a menor parte as pessoas que moram na favela, que vão para o crime, e que a maior parte é trabalhadora. Nisso levanta-se um trabalhador, e pediu licença se ele podia falar primeiro ele me perguntou se podia falar, na Audiência Pública. Eu disse: - Pode falar. Ele falou o seguinte: "Eu vim morar aqui em Nit i, porque eu trabalhava, vinha da Apolo, lá em Itaboraí. Então, tinha dia que eu não tinha dinheiro para voltar. Então, eu dormia aqui na rua e trabalhava de biscateiro. Eu fiz biscate de pedreiro, de pintor, trabalhei para muita gente aqui n Região Oceânica e não dava assistência a minha mulher, porque morava muito l Ele continuou; "Eu fui descobrir que tinha um lugar aqui que tava começan o a ter uma invasão. Eu fui lá, fui sondar, e vi que dava, fiz minha casa, trouxe minha mulher, nós moramos aqui agora já tem 10 anos. Nós moramos na região. Agora, eu queria dizer Doutor, posso falar mais?' Eu disse: Pode. "É... eu queria dizer que essa Senhora tá falando isso aqui, como se tivesse só bandido na favela. E queria dizer a esta Senhora que a minha mulher é empregada doméstica. A pa oa dela sai e deixa o filho dela comigo. Então, a minha mulher, para educar eu filho - porque é ela que educa o filho da patroa, ela fica 8, 10 horas com a criança. Ela serve! Agora, para morar do lado da casa dela, é um perigo! Que negócio é esse?!". Então, para você ter noção de como essas relações se dão. Lógico que a tração e, nós também de classe média, nós não vamos pagar uma pessoa que mora em Maricá, porque, se você pagar, só o transporte, é mais caro do que você p ga em salário, não é? Vai ter que completar duas passagens. A classe média funci a com isso: o empregado morando muito longe, encarece; perto, não. Então, São Gonçalo invade a Região Oceânica. Posso dizer que, 80% das empregadas domésticas da Região Oceânica, são de São Gonçalo e os trabalhadores do Shopping são de São Gonçalo. Então, você vai vendo que, o que acontece em Niterói foi isso: que ele serviu como pólo de atração de oferta de trabalho. E aí, a razão que eu acho que foi o crescimento da favelização em Niterói.

Entrevistador: Qual a relação entre regularização fundiária e urbana? Será que o município de Niterói desenvolveu algum trabalho específico nesse campo da favelização?

ADYR MOTA FILHO: Uma coisa é regularização fundiária, ra coisa é construção para habitação e outra coisa é favelização. Nós, no Governo Godofredo, criamos uma Sub-secretaria de Habitação. Inexistia. E eu, portanto, dou a mão à palmatória, porque, de fato, pertencia aos outros Governos, mas eu reclamava, a época, também que não tinha nenhum órgão cuidasse disso. Então, o Godofredo criou, e ela é afeta a minha Secret a. A partir de então, começou-se a fazer algumas coisas; por um lado a oferta de moradias, que atinge de de 4 a 6 salários-mínimos, que é o "PAR", que não parece, mas tira gente da favela, porque os aluguéis que se paraticam hoje, em muitas favelas, é maior do que a prestação, maior ou igual, do que a prestação que se paga pelo apartamento de um quarto. E eu tive o parazer de encontrar com duas meninas que a mãe delas tinha sido empregada na minha casa, lá na Souza Soares, visitando o Morro na Souza Soares, e vê-las comparando o apartamento....

Entrevistador: O "PAR" é o quê?

ADYR MOTA FILHO: PLANO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL da ixa. Não é um para ojeto do Governo municipal, mas, como nós constituímos um núcleo para trabalhar nisso, deu velocidade e conseguimos. Nós tamos chegando na marca de 1000 unidades, nesta faixa: de 3 a 6 salários. Ainda resta de o pessoal que ganha de 0 a 3 salários.

Entrevistador: E para esta faixa de pessoas com renda uito pequena, até três salários?

ADYR MOTA FILHO: É uma difícil solução, porque não tem financiamento para isso. Já temos algum, alguns instrumentos hoje que nós podemos implementar. Nós temos um outro para oblema que é: Niterói a terra cara! A terra é muito cara! Então, para você fazer, ou você faz aonde já est ocupado. E aí, nas montanhas, vamos analisar, nas montanhas, para você fazer as habitações de qualidade, você vai gastar muitíssimo mais do que você gastaria num terreno plano; mas, mesmo assim, nós estamos trabalhando, estamos um órgão que cuidava do patrimônio público, não é? Que era um órgão que... misto entre Urbanismo e Para ocuradoria. Neste órgão, durante muito tempo, os terrenos doados e os terrenos pertencentes ao Estado e à União do Município também, eles não eram levado à cabo, a registro. Então, todos es financiamentos que existem hoje podem alcançar, através de Caixa Econômica, Ministério das Cidades, BID, são financiamentos que você tem que dar titularidade. Então, nós estamos trabalhando nesta área de oferta de moradia num banco de terras públicas primeiro, trabalhando junto aos órgãos da União que tratam deste assunto no Ministério das Cidades, para transferir áreas, sendo umas já ocupadas, outras não; que possam ser alvos de para ojetos como o que está agora nós estamos fazendo no Parque da Leopoldina. Vamos fazer u grupo de unidades para alojar as pessoas lá. Estamos já preparando... já deveria ter sido feita até

licitação... em Matapaca para poder atender esta faixa de renda, mas é muito tímido ainda esta questão de oferta de moradia para fa a que não seja de 4 a 6 salários mínimos. A outra coisa é a regularização fundiária. A re larização fundiária nós vamos atacar mais fortemente agora, ela um viés de que você tem correntes de discussão, inclusive do Conselho do COMPUR, e eu não compartilho dessa idéia, não concordo, é que acha que você só pode dar o título depois de urbanizar. Se eu... e aí tem toda a defesa que nós concordamos, mas nós não podemos ficar... eu acho que nós não podemos f car nessa discussão, porque a urbanização é cara.. Nós temos agora um exemplo do Morro da Cocada. Nós conseguimos a urbanização, que no final vai ter que ser titulado também, que todos os empréstimos têm, por obrigação, titular, já e mais... nós terminamos de fazer o para ojeto em 2004, verão de 2004, passou 2 5, 2006, ainda não saiu o financiamento. Agora nós vamos licitar. Tudo que tem muito preciso. Tem que ter a concordância dos órgãos ambientais, licença o Município está em dia com o Fisco Nacional..Então, nós vamos atacar isso com mais velocidade e eu discordo: esse é um para ojeto entra no padrão de um a determinada corrente, defendida por alguns, de que tem que urbanizar. Nós nã vamos urbanizar, vamos titular. E tem outras áreas que nós vamos titular, porque nós defendemos o seguinte: Se, no caso de uma casa de um de nós de classe média, que temos o direito da para opriedade garantida pelo Código Civil, não é? Se nós formos ter que fazer uma coisa de interesse coletivo, nós desapar opriamos, não é isso?

Entrevistador: a meta é dar título de para opriedade ou posse segura?

ADYR MOTA FILHO: Então nós achamos que vamos titular do jeito que estiver, não é? E ao titular, para fazer qualquer intervenção, nós tivermos que tirar casa, nós temos que dar casa.

Entrevistador: É. Neste sentido, o Usucapião coletivo andou nesse... nessa linha.

ADYR MOTA FILHO: Nessa linha. E o trabalho é esse, que oncordo, mas tem correntes que discordam. Mas nós estamos levando e eu cho que o Governo já se conscientizou que tem que tocar nessa linha e o máximo que a gente puder é, na verdade, é regularizar, nós vamos regularizar. Agora, este nto não freia a pressão. Essa pressão sempre vai existir, porque onde er trabalho, volta aquela história da industrialização, vai ter gente chegando p a trabalhar, para não ficar caro. Duas coisas aconteceram nestes últimos tempos que n/ao foram iniciativas para opriamente do governo. Uma foi o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, eu acho que a longo parazo, não é? Para todos os Munic ios, vamos traçar uma análise: Até 1998, e no pós 1988 ainda, ficou uma concentração de poder muito grande na mão do governo federal que era conluio de casamento de interesses políticos que determinava quem recebia e quem não rece ia recursos. Com a Constituição de 88 os Municípios passaram a ter mais c mpetência e mais recursos, mas não foi o suficiente para frear, nem para resolver a descentralização da economia. Então, nós ficamos agora com os Municípios, de 88 para cá, até 2001, porque essas mudanças não acontecem na hora, do ia para noite, com a situação de que eles tinham maior responsabilidade, mas não tinham recursos de

financiamento de casa popular, sobretudo da casa popul . A partir do Governo Lula, e antes do Governo Lula foi que saiu o Estatuto . Cidade, o Estatuto da Cidade, no meu entender, passou a ser um norte, porque aí todos os Municípios, se paraticarem minimamente os instrumentos de integraç o urbana que ali estão colocados, ele pode, no tempo, começar a resolver pequenos para oblemas. Se todo mundo resolve um pequeno para oblema nos seus Municípios, seja ele da região metropolitana ou não, ajuda o todo. Então, eu a redito muito. Em Niterói, com isso, nós avançamos na construção. Usamos o solo criado e que, por surpresa nossa, nós somos o primeiro do Estado do Rio um dos poucos do Brasil — nós temos que falar também em conferência, inclusive para ver como é o modelo daqui e tudo. Já estamos com o Conselho Gestor Fundo par aplicação do que é arrecadado.

Entrevistador: Em Niterói, também tem o Conselho de Urbanismo?

ADYR MOTA FILHO: Não, tem o CONPUR, que é o Conselho de Políticas Urbanas.

Entrevistador: Conselho de Políticas Urbanas.

ADYR MOTA FILHO: Nas revisões do PUR, usamos o Estatut da Cidade e, sobretudo no solo criado. Esse solo criado gera um recurso para o fundo. O Fundo de Regulação Fundiária tem um Conselho Gestor, não é? Agor nós adaptamos esse Conselho Gestor, já estamos reconhecidos e autorizados, com convênio assinado, no Fundo Nacional de Habitação. Então, nós temos que agora enviar para objetos, para termos recursos para fazer essa... Então, os instrumentos para que a gente esteja - eu acho que não nenhum município no Estado do Rio que esteja já organizado desta forma, entendeu? Com todos s instrumentos que são necessários para que isso aconteça, mas, mesmo assim, volto a falar, ainda fica difícil. Há de se fazer alguma coisa e nós tamos começ do a ter que paginar isso exemplarmente, talvez, aquilo que já conversamos há mu tempo atrás: tem que ter uma patrulha. Essa patrulha, já estamos começando organizar isso. Já houve duas reuniões, com essa mudança agora de governo, sai m, sai outro, deu uma parada em tudo e aguardando a solução. Mas, nós temos que ter uma patrulha de inibição, mas não é só inibição da favela. Nós temos que ter patrulha de inibição nos avançados, mostrando que o trabalho vai ser como se fosse um controle urbano com a ótica do Urbanismo, não é só com a ótica de combater o camelô.

Entrevistador: É. A ilegalidade urbana como um todo?

ADYR MOTA FILHO: É. Construída, edificada, entendeu? Bom, nós tínhamos que ter um grupo pequeno, que seja, mas que faça atuações ntuais. E nas favelas, nós também estamos com a idéia de começar a fazer pactos com algumas delas, para que não haja expansão.

Entrevistador: E a favelização das áreas de preservação como a faixa de prproteção marginal da Lagoa de Piratiniga?

ADYR MOTA FILHO: As áreas non edificandi chama invasõe A faixa de marginal de para prproteção em Piratininga virou o quê virou. Que estou com medo, até comentamos já, que isso aconteça na Lagoa de Itaipu. Aquela Área de Faixa de Preservação Permanente, quem toma conta? Está já decla ado que o Município não tem capacidade para tomar conta dessas coisas... vai ter que botar o exército lá! Então, a possibilidade de Itaipu vir a ser faveliz r vai ser grande, não é? Se isso perdurar. Então, mas são pequenas boas intenções Decretos de boas intenções oficiais que tornaram o espaço propício á invasão...

Entrevistador: Não funcionam para proteger a área?

ADYR MOTA FILHO: É uma para proteção que não protege. E o fato, aqui não vai nenhuma crítica não, mas naquele momento, por exemplo, nós estamos discutindo aqui a questão dos loteamentos do passado. Os loteamentos no passado: você pega em 1950, tinha o Plano Nacional de eamento, por conta das doenças de febre amarela, essas coisas todas. Então, rasgava-se rios e aqui o Camboatá é exatamente isso. O Camboatá foi para ligar as duas faixas, porque estava acumulando mosquitos, tinha muita doença e se permitia o aterramento das lagoas, mas isso com boas intenções preventivas que fizeram um grande desserviço. Então, você vai lá atrás, vê os loteamentos de 46, 46, 51, tudo entra por dentro da lagoa, das lagoas, não é? Então, você ge ou uma situação, que era para profilática, de prevenção à saúde. Acabou gerando uma situação dessas.

Entrevistador: IPTU para progressivo já foi aplicado em Niterói?

ADYR MOTA FILHO: Ainda não. Ainda não. O IPTU para progressivo ... nós fizemos estudo e no nosso plano é que só pode ser apli ado parece depois de 6 anos ou 7 anos. Esse IPTU para progressivo é muito agressivo, é muito agressivo. Então, tem uma resistência. Ninguém vai para procurar César Maia, porque mudou um ponto de ônibus. Em Niterói, tem gente que pr cura o Prefeito e diz: "Oh! Você mudou o ponto da cidade, me prejudicou, prejudicou meu imóvel". Numa megacidade, como o Rio de Janeiro, a impessoalidade é tamanha que ninguém consegue nem falar com o diretor que tomou con a da ação. Mas aqui tem essas coisas. Então, eu acho que o IPTU para progr ssivo ele vai ser uma seqüência natural daqui a pouco e ele vai entrar em pauta.

Entrevistador: O os outros instrumentos do Estatuto da Cidade?

ADYR MOTA FILHO: Mas nós já avançamos com o Direito de Preempção, colocamos em alguns lugares, que nós achamos que tem que ser preservado para nós no futuro. E aí, colocamos o Direito de Preempção.

Entrevistador: E o Solo Criado? O dinheiro vai para financiar habitação ou intervenção nas favelas?

ADYR MOTA FILHO: Não. Em 2005, 2006, só fizemos contenção de encostas nas áreas sociais, de interesses sociais. Fizemos 11 obras de contenção, gastamos quase 2 milhões de Reais.

Entrevistador: Quanto o Solo Criado arrecada, por ano, aí? Em média?

ADYR MOTA FILHO: Nós estamos numa média de... não sei, não dá nem para tirar uma média, porque isso aí foi feito em 2002, até começarem a montar... começou mesmo em 2004...Depende do ritmo da construção civil. O Solo Criado só pode ser aonde está descrito em Lei, porque é um in rumento balizador, mas não é para todo o mundo. Têm teorias que devia ser para todo o mundo. Todo e qualquer prédio em qualquer lugar, mas não. Nós entendemos que, por exemplo, aonde é um decréscimo de construção, nós não podemos a car um Solo Criado, porque já ta em declínio. Se você vai e imputa a essa gião um Solo Criado, mesmo que seja pouco, você onera a terra. O que nós que emos é o quê? O Solo Criado, no nosso entender, onera o terreno, entendeu? ão onera a construção. Quando você vai fazer a negociação, sabe que tem que falar no Solo Criado, aí o terreno aumenta.

Entrevistador: Em que áreas de interesse social houve vestimento em regularização urbana?

ADYR MOTA FILHO: Niterói tem um pouco mais de dez por ento da população em favela, que, comparado com os outros centros metrop tanos, ainda esttá pequeno, se você for comparar com São Gonçalo, com o p óprio Rio de Janeiro, Nova Iguacu, São João de Meriti, a taxa ainda é pequen mas incomoda muito. Incomoda, como incomoda em qualquer lugar, mas nós temos que... e temos que ver o seguinte: que nós temos que urbanizar, temos que dar título, tudo isso e nós a inibição, fica temos que criar um pouco de inibição, porque, sem nenh também muito fraco. Então, eu acho que esse movimento Estatuto da Cidade, mais os instrumentos que nós estamos usando e os recursos que estão entrando, com essa questão que nós... o nosso quadro, que é o Fundo de Habitação e Regulação Fundiária, estar credenciado no Fundo Nacion I de Habitação, onde nós temos para projetos com os empresários, com o recu so do BID, que nós vamos trabalhar para serem os financiamentos aprovados, , mas ainda não liberados, para cinco favelas pilotos, não é? Vila Ipiranga, Parque da Leopoldina, Morro do Céu...

Entrevistador: Nenhuma delas na Região Oceânica, não é?

ADYR MOTA FILHO: Nenhuma delas na Região Oceânica...Não, a opção foi Região Norte, mesmo porque é onde existe maior concent ação de favelas..Não há nenhuma delas na Região Oceânica. E tem mais outras treze que entrariam na segunda fase do BID e aí já não sei se pega o Governo Godofredo. Mas está para

ser feito. Agora, eu volto a falar, se outros municípi s não fizerem minimamente oferta, pode acontecer um défict. Podemos criar um fluxo contrário do desejo. Nós estamos aqui regularizando, nós estamos aqui tentando rranjar uma solução para construção dentro do que existe e mas se os outros mun ípios não fizerem o mesmo, nós vamos continuar sendo a "Meca" e, à medida e a gente tenta resolver, a gente é punido. A gente, por um lado tenta resolver, e é punido, porque vem uma atração muito grande. Como existe oportunidade de trabalho aqu para as classes menos favorecidas, eles vêm para cá. Eu ach que muda um pouco o fluxo.

Entrevistador: Esse estudo que vocês fizeram recentemente, que ainda não foi divulgado, em que ele consiste?

ADYR MOTA FILHO: Nós fizemos só o levantamento das área sociais de interesse que existem no Município, consolidando. Nós iemos estudando essas áreas, desde dos planos urbanísticos de 95, e agora nó fechamos esse estudo que ainda não foi divulgado. Com estes dados vamos poder criar intervenções com tosa as secretarias do governo.

Anexo 3 Entrevista com Sr. Anderson Rodrigues_ Presidente da FAMERJ (Federação das Associações dos Moradores do Estado do R Janeiro)

- É membro da coordenação Municipal da Defesa Civil de Niterói.
- É membro da FUAB
- É membro do conselho Estadual de saúde
- Participa do comitê Guandu
- É conselheiro da AMPLA
- Ø Já foi presidente do Conselho dos Representantes da FAMNIT (Federação das Associações de Moradores de Niterói)
- Ø Conselheiro de politicas urbanas de Niteroi, de 2004 a 2006.
- Ø Conselheiro Municipal de Niterói no ano de 2005.
- Ø Secretário Geral da Associação de Moradores de Varzea das Moças, no ano de 2001.

Entrevista gravada:

Começou sua militância no movimento de base da Igreja Católica no início da década de 80. Durante esse tempo envolve-se com trabalhos voltados pra a igreja. Final da década de 80 começa a se envolver com estão comunitária, trabalhando na Associação de Moradores do Rio do Ouro.

Em 1997/98 muda-se para Várzea das Moças e começa a se envolver com o movimento Associativo. Participou da criação do Mero (ovimento de emancipação da Região Oceânica). Em 2001, se engaja no movimento Associativo Comunitário em Várzea das Moças. No ano de 2003, junto ao grupo de militantes comunitários abrem uma chapa pra eleger presidente e seus membros da diretoria. Logo em seguida, é eleito presidente de Conselho de Representantes.

Em 2005, no congresso da CONAM, em Brasília, é eleito como um dos cincos conselheiros representando o Estado do Rio de Janeiro no Conselho d CONEA. Em 2006 assume a presidência da FAMERJ. Durante todo esse percurso, o Sr. Anderson Rodrigues participou d e diversos conselhos: o Estadual de Saúde, Conselho de Políticas Urbanas de Niterói, Conselho da AMPLA, Conselho Municipal de Niterói entre outros.

Qual é o papel da instituição que o Sr. preside? O que o Sr. pretende implementar?

A FMERJ tem dois focos: a questão comunitária e a questão da luta que s estará contra o sistema financeiro de habitação. Entre a organização do movimento popular, do movimento das associações. Luta para por em pratica a criação dos conselhos regionais. A FAMERJ tem onze conselhos pra serem efetivados. E o compromisso de organização do movimento popular. Um dos focos eu é a questão do mutuário, a luta que a FAMERJ enfrenta desde décad 80, contra o sistema financeiro de habitação. Pessoas que compravam suas casas dos bancos, dos agentes financeiros, hoje têm em torno de 43 mutuários filiados. A FAMERJ presta acessoria jurídica a esses mutuários.

Como a nada a organização do movimento social em Niterói? Já foi mais atuante?

A questão do movimento social não é em Niterói que foi mais ou menos, o movimento social teve seu grande auge em meados da déc da de 80, com a constituição, com a democratização do estado. Houve um refluxo automático no movimento, pois grandes lideranças assumiram outras ge ões. O movimento teve uma postura nos últimos pleitos e volta a mostrar que em capacidade, tem personalidade e abe distinguir o que é melhor pra o movimento popul r.

Os moradores das comunidades querem ter sua situação urbana regularizada?

As pessoas querem morar bem, querem pagar por suas moradias, querem morar com dignidade. Querem ter direitos e deveres.

Como os moradores das comunidades enxergam a atuação do poder público?

A questão da atuação do poder publico é, e sempre vai er complicada na visão da população. Por que a demanda é sempre maior que a oferta. O papel do movimento organizado é manter sua autonomia, não abrir mão da interlocução de quem representa afinando essa relação entre população e governo de forma transparente e mantendo essa autonomia, em prol de que ões objetivas que vão avançar que elevem qualidade de vida as pessoas.

Como o Sr. vê os esforços do poder publico para garantir a idadania dos moradores das comunidades?

Em Niterói vejo que existe a intenção do governo de estar próximo. O governo hoje, em Niterói, tem uma relação aberta com o movimen lar. Claro que tem suas limitações, a gente acha que pode avançar muito mais. As experiências que tenho hoje enquanto presidente da federação, mostra na prática, que a convivência entre o governo e movimento é mais avançada do que outros

municípios. Existe um grau muito elevado de avanço nessa relação. Como se sabe a existência dos conselhos onde podemos discutir e organizar as idéias.

O que o Sr. pensa do plano urbanístico da região oceânica?

Confesso que não sou muito conhecedor do plano urbanístico da região oceânica. O que sei é que a Região Oceânica começou de trás para fre e. Ela começou a ser loteada havendo um crescimento desordenado que não se planejou. Existem problemas tanto do governo quanto da população. A regi oceânica é uma bola de neve que vem crescendo há muito tempo. Eu acho que o problema vem lá de trás. Por que não há um cuidado com a questão do lote mento.

A questão fundiária deve ser resolvida antes da urbanização? É essencial dar prioridade aos moradores para a manutenção de um plano urbanístico?

Onde já se tem ocupação é muito difícil regularizar. O que se percebe é que toda vez que você busca soluções, a maioria dos projetos de regularização urbana não saem do papel. Em algumas épocas conseguíamos reunir os moradores e entrar em acordo. Acho muito difícil cuidar da urbanização nos locais que as pesso s já estão ocupando. É fundamental dar prioridade aos morad res para a manutenção desse plano caso ele aconteça.

O Sr. é a favor da remoção das favelas? E em que casos?

Eu sou favorável a ter um compromisso e responsabilidade. Existe uma demanda muito grande. Não é pegar o morador e assentar ele em utra localidade sem dar uma assistência, pois você tira esse cidadão do seu convívio social. Tem que existir políticas afirmativas que mudem essa realidade. A liderança comunitária tem um papel fundamental de não deixar pessoas em risco. A comunidade quem mais pode fiscalizar esse aumento abusivo.

Há poder paralelo? Como desmontá-lo resguardando a cidadania dos moradores?

Não adianta negar que exista o poder paralelo. Pode-se ver em qualquer comunidade. Nós só vamos conseguir desmontar o poder p ralelo dando condições de vida a população levar cidadania as pesso s e principalmente investir na educação.

Como intervir no espaço produzido informalmente? Como financiar a intervenção?

A questão da intervenção: temos que torcer para que ex tam pessoas que tenham consciência que tratamos com seres humanos. Em muitos lugares principalmente nos órgãos públicos, a visão que se tem é que em favela só moram bandidos. Os bandidos são uma minoria. E a maioria não tem como contrapor com essa minoria. As intervenções têm que serem feitas sabendo que lidamos

com seres humanos e existem "cidadãos que trabalham e carregam o piano do país nas costas"

O que fazer com a cidade ilegal?

Trata-se com políticas efetivas que vão dar continuidade. Haveria de ter um trabalho pra trazer as pessoas à legalidade. Se você consegue formalizar a situação, a população paga. Hoje o movimento social luta por tarifa especial e interesse social.

A política do "deixa como está" atende à cidadania dos moradores da favela?

De forma nenhuma. Só tomam as devidas providencias qua há algum evento que choque a sociedade. E para o movimento comunitário e popular essa política "deixa como está" é completamente nociva. Temos que encarar os problemas da comunidade com soluções. Olhando de uma forma objetiva