

DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE: ORDEM JURÍDICA E POLÍTICA URBANA EM DISPUTA

PORTO ALEGRE E O URBANIZADOR SOCIAL

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

RESUMO *A partir da constatação de que os programas de regularização fundiária possuem uma natureza curativa, sem capacidade de prevenir a irregularidade, procura-se demonstrar aqui que os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, embora necessários, são insuficientes para responder ao desafio colocado às cidades brasileiras, situado no campo da capacidade institucional de se construir uma política urbana e habitacional que combine às políticas de regularização fundiária mecanismos que previnam a produção cotidiana de assentamentos informais, por meio da oferta de lotes regulares a preços baixos. Argumenta-se que a ordem jurídico-urbanística brasileira preconizada pelo Estatuto da Cidade não apresenta garantias efetivas de implementação, vislumbrando-se um longo processo de disputa jurídico-política entre os interessados na manutenção da velha ordem jurídica nucleada pelo direito absoluto de propriedade, e os defensores de uma emergente ordem jurídica que garanta a função social da cidade e da propriedade. O artigo analisa o caso da cidade de Porto Alegre, na qual foi formulado um instrumento inovador de política urbana e habitacional, chamado de Urbanizador Social.*

PALAVRAS - CHAVE *Estatuto da Cidade; política habitacional; regularização fundiária; planejamento urbano; função social da propriedade.*

A dinâmica capitalista de produção das cidades é marcada pela desigualdade não apenas econômica, mas também social e jurídica. Na perspectiva *econômica*, Topalov (1979, p.33) demonstrou o quanto o capital, em busca de “sobrelucros de localização”, contribui para uma lógica de concentração espacial que conduz a um desenvolvimento desigual do espaço urbano, com o capital hiperconcentrado em determinadas regiões e totalmente ausente naquelas que não oferecem as condições gerais para valorização do capital. Bourdieu (1997, p.160) desvendou a dimensão *social* dessa dinâmica capitalista, demonstrando que “não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta”.

O problema da desigualdade jurídica de acesso ao espaço urbano é bastante complexo e tem seu fato gerador no instituto do direito de propriedade. Milhões de pessoas disputam o acesso ao solo urbano; no entanto, é uma pequeníssima parcela de cidadãos que possui uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, enquanto uma parte da cidade é produzida *regularmente* por proprietários e empreendedores privados, uma considerável parte da população urbana tem acesso ao solo pela via da *posse*, produzindo uma cidade situada à margem do direito privado e da ordem urbanística, pela lógica (impera-

1 A terminologia é de Pedro Abramo, que, em palestra realizada em Porto Alegre, agrega esta “lógica da necessidade” à lógica do Estado e à lógica do mercado na constituição das cidades.

2 Dentre outros, são significativos os trabalhos de Rolnik (1997); Fernandes (1998); Abramo (2003).

3 Segundo dados do Censo realizado pelo IBGE, ver www.ibge.gov.br

tiva) da *necessidade*.¹ O fenômeno é amplamente conhecido e bem diagnosticado por urbanistas, juristas, economistas e sociólogos.²

Em um país que se urbanizou rapidamente, no qual a porcentagem da população vivendo em cidades aumentou de 31% para 81% entre 1940 e 2000,³ a lógica capitalista de produção das cidades tornou o produto “unidade habitacional” ou “lote urbanizado” regular uma mercadoria tanto mais cara quanto melhor dotada de centralidade, infraestrutura e equipamentos. Inacessível para a maioria da população das cidades, a moradia regular passou a ser comercializada em um mercado cada vez mais restrito e elitizado, articulando o sistema jurídico (centrado na propriedade) e o sistema econômico (centrado no capital) em um modelo de cidade para poucos. Enquanto isso, obedecendo à lógica da necessidade (a necessidade de morar) e buscando um espaço de exercício para o direito de moradia, os pobres da cidade (sem propriedade e sem capital) passaram a sustentar um mercado imobiliário irregular, com características de submercado em franca expansão no país, com regras próprias e marcado pela insegurança da posse.

Os agentes do capital que se envolvem na produção de moradias percebem a unidade habitacional produzida como *mercadoria*, e visam obter um máximo de lucratividade na comercialização dessa mercadoria, não sendo de estranhar, portanto, que não atendam à demanda própria da população de baixa renda (que é insuficientemente promissora de lucratividade para interessar aos capitalistas do setor). Se o mercado imobiliário formal não atende a essa demanda habitacional, no entanto, o Estado demonstra ter fracassado de forma ainda mais notória. Em razão da ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional de interesse social, o fenômeno da solução *informal* para os problemas de moradia assumiu as mais variadas formas (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas de risco etc.), tendo se mostrado intenso no Brasil na segunda metade do século XX, coincidindo com o período de maior industrialização e urbanização do país e inscrevendo nas regiões metropolitanas a face mais evidente do problema (cf. Pasternak Taschner, 2003).

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. A cidade resultante desse processo é marcada por uma “urbanização de risco” (Rolnik & Saule Júnior, 2002, p.24), perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida de quem não tem “direito à cidade”, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerbando a segregação socioespacial, avançando sobre áreas de interesse ambiental, comprometendo recursos naturais e pagando um alto custo pela expansão da infra-estrutura.

Tendo por pano de fundo esse quadro urbano caracterizado por uma hierarquia espacial alicerçada no direito de propriedade e por uma aguda exclusão socioterritorial promovida pelo capital, é que se forjou, na década de 1980, o debate que viria desaguar, duas décadas mais tarde, na lei federal de Desenvolvimento Urbano, denominada Estatuto da Cidade. A leitura dos processos e conflitos sociais urbanos, presente nessa lei, não é, por certo, absolutamente neutra; pelo contrário, revela em suas diretrizes e instrumentos uma clara compreensão da forma desigual e injusta pela qual se dá o acesso à terra e à moradia nas cidades brasileiras. Evidentemente, há agentes sociais promovendo uma tal leitura da cidade, tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, sujeito coletivo responsá-

vel, em grande medida, pela elaboração da “emenda popular da reforma urbana” à época da realização da Assembléia Nacional Constituinte. Essa emenda politizou a discussão sobre o urbano, desnaturalizando a cidade e demonstrando os mecanismos sociais, políticos, econômicos e jurídicos da produção do que tem sido uma cidade para poucos.

A emenda da reforma urbana cumpriu assim o papel histórico de trazer ao centro do debate sobre a política urbana brasileira a proposição de uma série de instrumentos urbanísticos e jurídicos tendentes a dar ao Poder Público Municipal maior poder de intervenção no solo urbano, a fim de corrigir as distorções do processo de urbanização, garantir o cumprimento da função social da propriedade, bem como distribuir de forma mais equânime os ônus e benefícios da urbanização. Mais do que propor uma série de instrumentos, a legislação que estava sendo gestada traria uma série de novos *direitos difusos e coletivos*, tais como o direito ao reconhecimento da com posse para fins de moradia como base para titulações coletivas, tanto em áreas públicas como privadas; o direito ao planejamento urbano; à gestão democrática da cidade e o direito à *ordem urbanística*, passível de tutela via Ação Civil Pública.

A trajetória desse movimento pela incorporação de instrumentos de reforma urbana à regulação federal é longa, e não por acaso: interessa ao capital em geral que a propriedade, pedra de toque do sistema capitalista, continue sendo instituição intocada em seu caráter *absoluto, exclusivo e perpétuo*. No entanto, a idéia-força da reforma urbana é justamente a do cumprimento da função social da propriedade. Depois, portanto, de a Constituinte rejeitar a maior parte da emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição Federal foi promulgada contemplando no capítulo “Da política urbana” (i) os instrumentos aplicáveis aos terrenos não utilizados e subutilizados para que atendam à Função Social da Propriedade (art.182 da C.F) e (ii) a usucapião especial urbana para fins de moradia (art.183 da C.F).

Pressionados pela crescente irregularidade observada no final da década de 1980 e lastreados no artigo 183 da Constituição Federal, muitos municípios brasileiros organizaram programas de regularização fundiária ao longo da década de 1990.⁴ Esses programas enfrentaram muitos obstáculos para desenvolver seu trabalho visando garantir a segurança da posse dos moradores de assentamentos informais. O principal problema encontrado, seguramente, foi a ausência de uma lei federal de Desenvolvimento Urbano. Protocolado em 1990, o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, levou mais de uma década para ser aprovado, em uma tortuosa trajetória legislativa que só teve êxito em julho de 2001, passando a vigor em outubro daquele ano.

Embora a promulgação do Estatuto da Cidade esteja longe de ter resolvido todos os problemas da irregularidade nos municípios, é forçoso reconhecer que antes dele a operação dos processos de regularização fundiária em assentamentos informais assemelhava-se a uma espécie de *gincana*. Na ausência de regulação que permitisse que os instrumentos da usucapião especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso fossem processados/concedidos coletivamente, o Poder Público se via compelido a trabalhar com centenas (e morosos) processos judiciais e contratos administrativos *individualizados* para cada uma das famílias titulares do direito à moradia.

Absorvidos na tarefa de promover a regularização fundiária de dezenas de assentamentos mediante instrumentos inadequados para enfrentar a *escala* do problema, a esmagadora maioria dos municípios que se propuseram a responder à demanda por segurança da posse dos assentamentos informais tinha, ao fim da década de 1990, medíocres resul-

⁴ Para uma discussão mais detalhada acerca dos programas de regularização fundiária no Brasil, especialmente em São Paulo, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Diadema, ver Alfonsin (1997).

tados para apresentar, principalmente pela embaraçosa comparação que apresentava uma grande defasagem entre demanda/compromisso assumido com os posseiros e os títulos efetivamente outorgados nesses processos após anos de intervenção pública. Certamente, o Estatuto da Cidade e a possibilidade de tramitar coletivamente os processos de *usucapião urbana* e *concessão de uso especial para fins de moradia* trazem novo ânimo às políticas de regularização fundiária. Não se pode deixar de observar, entretanto, que para além dos muitos problemas enfrentados para implementar essa política, a cidade informal não parou de crescer enquanto a regularização fundiária era lentamente desenvolvida, e, pelo contrário, em muitas cidades a irregularidade cresceu.

5 Ver, a propósito, Alfonsin (2002).

O fato, esse sim constatado em muitos estudos,⁵ é que na última década os programas de regularização fundiária, como política pública, superam em muito os programas de *prevenção* da produção irregular de moradias no Brasil. Esses ainda são raros, e ainda mais rara é a compreensão de sua importância pelos agentes públicos.

INSUFICIÊNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA COMBATER A IRREGULARIDADE URBANA

Em que pese o rico leque de instrumentos aplicados pelos programas de regularização fundiária em todo o país, as cidades continuavam, em fins da década de 1990, com sérios problemas no enfrentamento da produção irregular da cidade. Na capital do Rio Grande do Sul, por exemplo, dados do *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*, (DEM HAB, 1999) estudo produzido nos anos de 1996 a 1998, davam conta da existência de 390 *vilas e núcleos irregulares* englobando 73.057 domicílios. Segundo os cálculos do próprio DEM HAB da prefeitura, considerando a população recenseada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), morariam 284.922 pessoas nesses domicílios,⁶ o que corresponderia a 22,11% da população.

6 Considerando a média de 3,9 habitantes por domicílio nas áreas irregulares.

Se analisarmos os dados relativos aos *loteamentos clandestinos e irregulares*, considerando dados produzidos pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre,⁷ temos ainda a presença de 250 loteamentos clandestinos e irregulares na cidade. Para estimar a população residente nesses loteamentos, os autores da pesquisa consideraram a população de 3,8 habitantes por lote. Tendo em conta que foram levantados 13.921 lotes na pesquisa realizada, a população moradora desses loteamentos irregulares e clandestinos foi estimada neste estudo como de 52.900 moradores.

7 Ver o relatório *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por Região de Planejamento: Mapeamento e Caracterização*, SPM – PMPA, 2004.

Se considerarmos os dados de população encontrados pelo supracitado estudo do UPE/DEM HAB em núcleos e vilas irregulares (cerca de 285.000 pessoas) somados aos dados encontrados pela SPM em loteamentos clandestinos e irregulares (estimados em 52.900 pessoas), teríamos, *grasso modo*, cerca de 338.000 pessoas vivendo em situação de irregularidade em Porto Alegre no ano de 2004; ou seja, cerca de 26% da população urbana total, considerando-se os dados de população constantes do estudo da SPM (1.291.526 habitantes). Esses dados são bastante significativos, considerando-se a existência de um programa de regularização fundiária atuante desde o início dos anos 1990. É dentro desse quadro que as preocupações com a eficácia dessa política começam a pautar a agenda política do município e que um desconforto político a esse propósito cresce em todo o país.

8 A afirmação de que as cidades brasileiras não cesam de experimentar a produção irregular do território pode ser medida por outro dado da cidade de Porto Alegre: entre os anos de 1998 e 2002, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre notificou 102 novos parcelamentos clandestinos na cidade. (dados da SPM – Secretaria de Planejamento Municipal).

Dado que a informalidade cresce nas cidades brasileiras,⁸ com todas as consequências indesejáveis desse crescimento desordenado em áreas impróprias para fins de moradia, surgem pelo menos duas inquietações para os planejadores urbanos.

A primeira diz respeito ao alcance real dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, lei federal de desenvolvimento urbano em torno da qual havia uma grande expectativa, no sentido de que essa dotaria os municípios de instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária capazes de incidir no processo de produção das cidades e diminuir a irregularidade. Sem subestimar a importância do Estatuto da Cidade, a inquietação que fica é justamente relativa ao fato de que após ter tramitado por uma década no Congresso Nacional, começa a ficar claro que o Estatuto chegou com certa defasagem e, ainda que agilize a regularização de assentamentos irregulares existentes, não parece trazer mecanismos capazes de frear a produção irregular das cidades.

A segunda inquietação constitui um desdobramento da primeira. Se o Estatuto da Cidade trouxe avanços e instrumentos *necessários* para combater o problema da irregularidade, mas esses não são *suficientes*, será a *gestão* da política urbana e habitacional das cidades que, segundo a distribuição constitucional de competências consagrada pela Constituição Federal, terá de gerar novos instrumentos capazes de inibir o moto contínuo “irregularidade-regularização”. Não se trata de um desafio meramente administrativo, mas eminentemente político, dado que é na tentativa de implementar políticas inovadoras para garantir o acesso à terra que se dará o embate político entre o poder público e os proprietários de terra nas cidades, tendo como pano de fundo para o debate, de um lado, a tentativa de dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade, e, de outro, a defesa do caráter absoluto, exclusivo e perpétuo do direito de propriedade.

EMERGÊNCIA DE UM NOVO PARADIGMA DE ACESSO À TERRA? URBANIZADOR SOCIAL

Dado esse quadro, propomo-nos a analisar aqui o processo jurídico-político de formulação e implantação de um novo instrumento de política urbana aprovado no ano de 2003 pela Câmara de Vereadores do Município de Porto Alegre, que tem por finalidade experimentar uma ação preventiva com relação à dinâmica da expansão da cidade informal. O *Urbanizador Social* é um instrumento representativo da reflexão desenvolvida pelo corpo técnico-político atuante ao longo da sucessão de governos compreendidos no ciclo de gestão da Frente Popular acerca dos limites de muitos dos instrumentos e das políticas que vinham sendo implementadas pelo município.

Em 1997, quando a necessidade de revisar o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1º PDDU) se tornou inadiável,⁹ esse tema foi fortemente debatido no grupo de trabalho sobre subsídios à política habitacional. Nesse processo surge a avaliação da necessidade de se ter uma política que fosse além da mera regularização fundiária, incidindo no processo de produção da irregularidade, a fim de inibi-lo. Foi assim que o PDDUA assumiu, na sua Estratégia de Produção da Cidade, o compromisso com a “implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso a terra e capacite o município para a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS)”.¹⁰ A decisão de assumir *legalmente* esse compromisso foi o resultado da reflexão acerca da política habitacional no âmbito do município. O Plano Diretor, no entanto, foi ainda mais além, tendo estabelecido as seguintes diretrizes para a política habitacional de interesse social.¹¹

9 A reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano foi aprovada como diretriz do 1º Congresso da Cidade, culminância do Projeto PORTO ALEGRE MAIS – Cidade Constituinte, realizado em 1993.

10 Ver artigo 21, Parágrafo único, inciso III da Lei Complementar 434/99.

11 Ver artigo 22 da Lei Complementar 434/99.

- I - a *regularização fundiária e a urbanização específica dos assentamentos irregulares* das populações de baixa renda e sua integração à malha urbana;
- II - a *democratização do acesso à terra e a ampliação da oferta de moradias* para as populações de baixa e média renda;
- III - a *redistribuição da renda urbana e do solo na cidade*, recuperando para a coletividade a valorização decorrente da ação do poder público.

Essas diretrizes demonstram claramente que o município passa a vislumbrar a insuficiência da regularização fundiária como política para lidar com o problema da produção informal de assentamentos na cidade. Não se trata de rejeitar a política de regularização fundiária, mas, antes, de perceber que, embora *necessária*, essa política não dá conta, sozinha, da totalidade da problemática, mas apenas de uma parte, já que seu caráter é curativo, ou seja, lida com o problema já instalado. Para além da regularização fundiária, surgem no Plano Diretor, como *diretrizes* para a política habitacional de Porto Alegre: (i) a *ampliação da oferta de moradias*, na qual transparece uma preocupação com uma atuação de caráter mais preventivo, e (ii) com conteúdo ainda mais ousado, a idéia de *redistribuição da renda da terra na cidade* mediante uma política de *captação das plus-valias geradas pela ação do poder público*.

O Plano Diretor introduziu ainda o instrumento do Urbanizador Social como forma de dar eficácia à estratégia que preconiza a *integração e regulação das forças econômicas informais de acesso à terra*. Tal instrumento é previsto, ainda de forma bastante incipiente, nos parágrafos do artigo 74 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, no âmbito da regulação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS):

§ 3º Na produção e implantação de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização de parcelamentos do solo enquadrados como tal, será admitido o Urbanizador Social, que será o responsável pelo empreendimento, nos mesmos termos do loteador, com as responsabilidades previamente definidas em projeto específico.

§ 4º Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo município.

Essa primeira formulação dizia muito pouco e, evidentemente, o instrumento reclamava uma regulamentação. Foi, no entanto, essa menção no texto do Plano Diretor o mote utilizado pelo governo municipal para inserir no elenco de instrumentos disponíveis para a política urbana e habitacional do município o instrumento do Urbanizador Social que passamos a analisar a seguir.

Embora o instrumento do “Urbanizador Social” tenha sido previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, de 1999, somente em 2002, após um longo processo de negociação – tanto interno à administração quanto com diversos atores sociais –, a prefeitura de Porto Alegre conseguiu construir um projeto de consenso para enviar à Câmara. A Lei 9.162 foi finalmente votada em 2003 e foi regulamentada via decreto no início de 2004.¹²

O instrumento foi concebido para aumentar o escopo da política habitacional do município que, como tantas outras cidades, vem apostando, desde o início da década de 1990, na regularização fundiária de assentamentos autoproduzidos para fins de moradia

12 Ver Decreto 14.428/04.

na cidade como o principal programa dessa política habitacional. A proposta encerrada no instrumento do “Urbanizador Social” é a de constituir um braço complementar da política municipal de habitação, fazendo que, para além de se garantir a segurança da posse e o direito à moradia dos que moram irregularmente, se ofereçam alternativas para que a população de baixa renda possa adquirir lotes no mercado imobiliário de forma regular e com preço acessível ao poder aquisitivo dessa população.

Por meio do Urbanizador Social, portanto, o município pode estabelecer uma relação privilegiada tanto com os empreendedores privados regulares da cidade quanto com aqueles que hoje são loteadores clandestinos (nesse último caso, buscando atraí-los para a regularidade), oferecendo-lhes, nos dois casos, incentivos para que os lotes produzidos tenham preços de fato acessíveis à população de baixa renda. O município parte assim da idéia de que esses incentivos são legítimos na exata medida em que a Urbanização Social é *função pública*¹³ que será desempenhada pelo particular de forma subsidiária na parceria com o poder público.

Pela legislação aprovada, nessa parceria, a prefeitura poderá assumir diferentes compromissos, conforme o caso, tais como agilizar a tramitação dos expedientes administrativos dos urbanizadores sociais, admitir padrões urbanísticos diferenciados nos projetos e permitir que a urbanização do loteamento se dê de forma progressiva. Além disso, eventualmente, o município poderá autorizar a transferência e/ou alienação do potencial construtivo referente às áreas que serão objeto de destinação de áreas públicas decorrentes do parcelamento, como estímulo à urbanização social.

Já os empreendedores caracterizados como “urbanizadores sociais” também têm obrigações na parceria, definidas pela lei, tais como: realizar a urbanização progressiva quando for o caso; apresentar planilha do custo do empreendimento, demonstrando a relação entre o valor nele investido e o custo para os adquirentes; apresentar planilha com o perfil socioeconômico dos adquirentes; e ainda oferecer uma contrapartida pelas prerrogativas de que seus projetos gozarão quando examinados pelo poder público. A lei coloca como alternativas para essas contrapartidas: (i) repassar ao município um percentual dos lotes produzidos; (ii) comercializar diretamente uma parte dos lotes para adquirentes indicados pelo poder público; (iii) doar parte do terreno para que seja destinado a outras finalidades públicas; (iv) construir equipamentos públicos urbanos, comunitários ou de geração de renda; ou ainda (v) acordar com o poder público um abatimento no preço final dos lotes de tal forma que seja compatível com a renda das famílias que compõem a demanda habitacional prioritária.¹⁴

Na prática, é evidente que a forma de contrapartida que pode dar maior eficácia ao instrumento do urbanizador social na regulação dos mercados de solo urbano é aquela que permite o controle do preço final do lote, dado que um dos riscos da política pode estar em o empreendedor usufruir da flexibilização e de todas as vantagens da lei procedendo a alienação posterior dos lotes a preços ainda muito altos.

Segundo dispõe a lei que regulou o urbanizador social, todas as responsabilidades do município e do empreendedor serão descritas em um termo de compromisso que se constitui em título executivo extrajudicial nos termos do artigo 585 do Código de Processo Civil. Esse instrumento deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: (i) etapas da urbanização progressiva; (ii) penalidades para as hipóteses de descumprimento injustificado do acordo entre o município e o empreendedor; (iii) previsão da forma de notificação do empreendedor e do poder público municipal; (iv) a explicitação das obrigações previstas

13 Gerardo Roger Fernandez (2001) trabalha com a mesma fundamentação para os instrumentos urbanísticos adotados pela cidade de Valença, na Espanha.

14 A demanda habitacional prioritária é definida pelo Plano Diretor como a parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos. Ver Lei Complementar 434/99, art. 22, § 3º.

para o município e para o empreendedor na parceria; (v) a indicação expressa do valor e da forma de contrapartida adotada na parceria.

O termo de compromisso tem uma função jurídica importante na efetivação da parceria, pois, além de amarrar os compromissos das partes, substitui as tradicionais garantias *reais* exigidas nos processos de parcelamento do solo. Outra inovação assegurada pelo instrumento é o controle da execução das obras de urbanização do loteamento por meio de sucessivas *licenças*.¹⁵ Esse controle do andamento do empreendimento por meio das licenças ambientais, especialmente nos casos em que se acordou a urbanização progressiva do loteamento, mostrou-se de extrema valia para o município no monitoramento dos compromissos assumidos pelos grandes empreendimentos em Porto Alegre. Várias medidas mitigadoras e compensatórias, bem como contrapartidas sociais ou urbanísticas exigidas pelo poder público para a implantação de grandes empreendimentos em Porto Alegre ficaram vinculadas à renovação do licenciamento do empreendimento como um todo: o empreendedor não poderia seguir com a implantação do projeto aprovado caso não tivesse ainda cumprido com as responsabilidades assumidas para mitigar ou compensar o impacto ambiental do empreendimento. No caso de parcerias do poder público com urbanizadores sociais, prevê-se que essa experiência, exitosa no controle das responsabilidades assumidas pelos empreendedores privados, será reproduzida.

É importante esclarecer que a “parceria público-privada” estabelecida pela via do Urbanizador Social não se confunde nem com as “PPP” (parcerias público-privadas) reguladas pela lei 11.079/04, nem com as operações urbanas consorciadas, reguladas pelo Estatuto da Cidade. As PPP reguladas pela lei 11.079/04 são concessões de serviços ou obras públicas de prazo não inferior a cinco anos,¹⁶ e de valores superiores a R\$ 20.000.000,00. Já o Urbanizador Social consiste em uma parceria para a implantação de um parcelamento do solo com início, meio e fim, segundo um cronograma de implantação da urbanização de curto e médio prazos, com responsabilidades e contrapartidas tanto do poder público quanto do empreendedor privado determinadas em um termo de compromisso e segundo um objetivo bastante claro: redução de custos do lote urbanizado a ser oferecido a uma clientela de baixa renda. Não se trata, portanto, de uma parceria com caráter de *estabilidade temporal* (como as PPP federais), mas para a realização de um mero empreendimento de urbanização social; parceria que se encerra, portanto, após a comercialização dos lotes.

Também é necessário distinguir as operações urbanas consorciadas, previstas no artigo 32 do Estatuto da Cidade, do instrumento do Urbanizador Social. Enquanto as operações urbanas consorciadas são definidas legalmente como um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, o Urbanizador Social é uma intervenção de caráter mais tópico, definida como uma parceria entre um empreendedor privado e o poder público para a produção de lotes de interesse social. É evidente que o Urbanizador Social terá de ganhar escala para ter maior eficácia como política pública, podendo alcançar maior impacto no bojo de uma operação urbana consorciada; no entanto, não se confunde com elas. Da mesma forma, a possibilidade de incremento na capacidade construtiva dos terrenos urbanos, prevista como atrativo das operações urbanas, é apenas uma das possibilidades admitidas pela lei do Urbanizador Social, como se procurou demonstrar. Toda e qualquer responsabilidade assumida pelo poder público e/ou pelo empreendedor no âmbito de uma parceria para implantação de

15 Conforme a Lei nº 8.267/98, que regulamenta o licenciamento ambiental em Porto Alegre, compete à Secretaria de Meio Ambiente municipal a expedição de *Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação*, conforme a etapa do empreendimento. Ver artigo 10 da Lei 8.267/98.

16 Segundo o artigo 5º da lei 11.079/04 os contratos podem ter prazo de até 35 anos.

um loteamento pela via do Urbanizador Social deve estar de acordo com o interesse público, e, evidentemente, com as diretrizes do Estatuto da Cidade, condição de constitucionalidade de qualquer intervenção urbana após a promulgação do Estatuto da Cidade.

A estratégia de implantação do instrumento pressupõe, portanto, uma rica combinação de diretrizes, instrumentos e movimentos do poder público:

- Parceria público-privada na produção de lotes regulares *a preço compatível com a baixa renda*.
- Combate à irregularidade *mediante campanhas de esclarecimento público acerca dos malefícios urbanos e ambientais do lote clandestino*.
- Captação das mais-valias geradas pelos investimentos públicos, *umentando a equidade na distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização da cidade e inovando nos mecanismos para o financiamento da produção de habitação de interesse social*.
- Indução urbanística da ocupação, uso e parcelamento do solo urbano *pela via do Urbanizador Social em áreas previamente indicadas para fins de urbanização*.
- Aplicação de instrumentos de intervenção urbana do Estatuto da Cidade *visando ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade*.
- Integração da agenda urbano-ambiental-habitacional *do município*.
- Incremento do *controle do poder público sobre os preços* operados pelo mercado de solo urbano.

Evidentemente, a regulação do novo instrumento traz uma série de desafios à Prefeitura de Porto Alegre. Para além da lei, a construção de um processo de *gestão* para esse instrumento representa uma verdadeira “revolução” na cultura política e administrativa do município, o que acarreta uma série de conflitos. Segundo Jacqueline Menegassi (2006, p.141-2):¹⁷

O urbanizador social ainda está longe de ser uma unanimidade dentro da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ou mesmo dentro da Secretaria de Planejamento. Não somente as inovações introduzidas configuram práticas de gestão que necessitam ser melhor compreendidas e integradas às rotinas de aplicação da legislação de uso do solo (...) mas especialmente porque as ações necessárias à implementação do urbanizador social introduzem, efetivamente, fundamentos da função social da propriedade, alterando as relações até então estabelecidas com o setor privado.

A cidade de Valencia, na Espanha, viveu esse processo de mudança paradigmática ainda na década de 1990, mediante adoção de um instrumento semelhante ao Urbanizador Social, o chamado *Agente Urbanizador* (cf. Chordá, 2003); mas no Brasil, o instrumento representa uma inovação bastante grande. Isso porque trabalhar em “parceria” é absolutamente distinto do tradicional movimento de mera “aprovação” de projetos urbanísticos de parcelamento, e requer uma estrutura de gerenciamento e negociação sem precedentes no município. Além disso, a prefeitura precisaria se apropriar de dados sobre o mercado imobiliário da cidade que lhe permitissem negociar com os empreendedores com maior conhecimento de causa. E, sobretudo, o município precisaria testar o instrumento em empreendimentos piloto que pudessem alavancar uma produção de loteamentos em escala pela via do Urbanizador Social, pois não há possibilidade alguma de produzir impacto sobre a irregularidade sem uma oferta de lotes minimamente competitiva que se dê pela via desse instrumento.

17 Jacqueline Menegassi foi a primeira gerente do projeto Urbanizador Social em Porto Alegre.

Todos esses movimentos necessários à consolidação e eficácia do instrumento do Urbanizador Social encontravam-se em pleno processo de implantação no município de Porto Alegre quando a oposição venceu a eleição municipal de 2004, encerrando o ciclo de dezesseis anos de governo da Frente Popular. Iniciado o novo governo, então, o projeto do Urbanizador Social foi descontinuado em razão de clara divergência política com os objetivos do instrumento. Para além da tradicional “descontinuidade administrativa” observada na Administração Municipal brasileira a cada troca de governos, parece haver aqui indícios de um movimento político mais profundo, no qual a interrupção de um projeto com os objetivos do Urbanizador Social é reveladora de uma concepção de cidade, de política urbana e habitacional, bem como acerca do papel do Estado na regulação do mercado imobiliário das cidades, que é radicalmente distinta daquela concepção adotada ao longo do ciclo do governo anterior.

Nessa conjuntura de transição de governos e projetos políticos no município de Porto Alegre, a experiência do Urbanizador Social é de fato reveladora de concepções de fundo absolutamente contrastantes, nas quais se sucedem duas claras conjunturas: em um primeiro momento, a tentativa de um governo municipal de inovar na gestão do uso do solo garantindo cumprimento ao princípio da função social da propriedade, e, em uma conjuntura subsequente, a vitória eleitoral de um projeto político aparentemente interessado na manutenção de uma ordem jurídica baseada no liberalismo jurídico clássico e nos interesses dos grandes proprietários urbanos.

Compreende-se que a ação e interação dos sujeitos sociais, nesse caso, é chave para compreender as questões de fundo colocadas para o futuro dessa política habitacional, a saber: a disputa jurídica, política e social em torno da gestão do uso do solo e das possibilidades de subordinação do direito de propriedade ao interesse coletivo e às determinações do poder público. Ainda que se trate de um período recente, é importante reconhecer não apenas a disputa dos sujeitos sociais e políticos em torno de *estratégias, objetivos e projetos* comprometidos com a *construção* ou *desconstrução* da política de urbanização social na cidade de Porto Alegre, mas, sobretudo, é importante reconhecer a historicidade do momento pesquisado. Lembramos aqui a fecundidade das reflexões de Ana Clara Torres Ribeiro (2002, p.37), que chama a atenção tanto para a relevância da conflituosidade na análise dos processos sociais, quanto para uma “diretriz de método” que implique “a valorização de contextos, lugares e narrativas”.

De fato, a análise do instrumento do Urbanizador Social é relevante, não tanto pelos resultados que logrou alcançar, mas antes pela compreensão da inovação portada pelo projeto. Pode-se sugerir que o instrumento do Urbanizador Social marca a emergência de um novo paradigma de política urbana e habitacional tanto em Porto Alegre como no Brasil “pós Estatuto da Cidade”. A análise de *diretrizes, pressupostos, instrumentos e valores subjacentes* a essa política indica a ruptura com o modelo de política habitacional atualmente hegemônico, centrado na Regularização Fundiária e em uma abordagem meramente *remedial* da irregularidade urbana. Além dos avanços quanto à política habitacional, vislumbra-se nesse instrumento a tentativa de implementação de um novo modelo de gestão do uso do solo urbano no qual o controle do poder público sobre as propriedades imobiliárias urbanas e sobre o mercado de solo urbano é significativamente incrementado em observância ao princípio da função social da propriedade, garantindo a eficácia da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. O significado jurídico desse movimento está na tentativa de introduzir um novo centro no ordenamento jurídico, a fim de torná-lo *policêntrico*, já que o instituto da propriedade priva-

da (outrora o único centro) deixa de ser um mero feixe de *direitos* reais (usar, gozar, dispor e reivindicar) para abarcar também *deveres* de ordem pública como a função social e ambiental da propriedade.

A desconstrução dessa emergente política urbana e habitacional pelo deliberado esvaziamento do projeto Urbanizador Social durante o governo que sucedeu o governo da chamada Frente Popular evidencia que a nova ordem jurídico-urbanística brasileira, inaugurada pelo Estatuto da Cidade, não tem eficácia garantida e está, antes, *em disputa*, por meio do embate entre concepções e projetos antagônicos de cidade, de política urbana e de papel do Estado na regulação do mercado imobiliário.

No centro político-jurídico-ideológico dessa disputa, distintos interesses: de um lado, o interesse político e econômico na conservação de uma velha ordem jurídico-urbanística que tem no direito de propriedade sua pedra angular; de outro, o interesse em fazer que o Estatuto da Cidade, lei federal de Desenvolvimento Urbano, tenha eficácia e capacidade de contribuir para maior justiça socioespacial nos territórios urbanos brasileiros, introduzindo um novo centro no ordenamento jurídico brasileiro: a função social da propriedade. Nesse embate, questões de fundo estão sendo disputadas, tais como (i) a possibilidade do município intervir ativamente no mercado imobiliário das cidades; (ii) a produção de efeitos jurídicos concretos para o princípio da função social da propriedade; (iii) a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária decorrente das obras e iniciativas públicas; (iv) a democratização do acesso a terra nas cidades pelo aumento da oferta regular de lotes e a conseqüente diminuição dos índices de irregularidade; (v) a transformação dos modos tradicionais de administrar a coisa pública no Brasil.

Compreende-se, finalmente, que o embate vivido na cidade de Porto Alegre é a versão brasileira de uma disputa vivida atualmente em muitas outras arenas municipais, de diferentes países filiados ao sistema jurídico de base romanística e que tem, tanto quanto o Brasil, Constituições escritas garantidoras do direito à propriedade privada. Na análise dessa disputa, há duas questões: (i) embora o princípio da função social da propriedade se faça inscrever nos ordenamentos jurídicos nacionais, a implementação de instrumentos que efetivamente lhe dêem *eficácia* tem sido combatida nas arenas jurídico-políticas locais em todo o mundo e minado as possibilidades concretas de mitigar o caráter absoluto da propriedade imobiliária urbana; (ii) para além do conteúdo substantivo há uma dimensão *escalar* de análise, já que os ordenamentos jurídicos federais (*escala nacional*) são desdobrados, reinterpretados, testados ou até mesmo combatidos e disputados nas esferas administrativas e arenas sociais municipais (*escala local*), reclamando uma análise dessa dialética *transescalar* que se estabelece entre ordenamento jurídico nacional e ordenamento jurídico local.¹⁸

18 Carlos Vainer (2002) faz uma interessante defesa de estratégias transescalares de análise.

CONCLUSÃO

A política de regularização fundiária, política habitacional hegemônica depois da promulgação da Constituição de 1988, embora reconheça o direito à moradia das populações moradoras de áreas informais, não incide nem sobre a produção da irregularidade nem sobre o processo capitalista de produção da cidade nem sobre o direito de propriedade, contentando-se em incidir sobre as conseqüências da insuficiente oferta regular de terra urbanizada para a população de baixa renda no Brasil.

No atual período, o principal desafio das cidades brasileiras parece ser o de construir a capacidade pública de incidir no mercado imobiliário da cidade no sentido de gerar oferta de lotes regulares a preços acessíveis à população de baixa renda, dado que o “produto” lote barato é ofertado quase que exclusivamente pelo mercado dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos assentamentos autoproduzidos. Para enfrentar esse desafio, é evidente a necessidade de inovação nas políticas de gestão do uso do solo urbano, disciplinando o parcelamento, o uso e a ocupação das propriedades imobiliárias em um sentido de efetivação do princípio da função social da propriedade.

O marco legal do Estatuto da Cidade, internacionalmente reconhecido como uma lei protetiva do direito à moradia, ainda que extremamente inovador da ordem jurídica brasileira, não tem eficácia garantida, sendo necessário observar e fortalecer os processos concretos pelos quais os poderes locais tentam garantir, na prática, o cumprimento da função social da propriedade por meio da criação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos. Sabe-se que os agentes beneficiados pela velha ordem centrada no direito de propriedade vão atuar para impedir a eficácia do Estatuto da Cidade, o que equivaleria ao triunfo de uma nova ordem jurídico-urbanística, dotada de policentralidade jurídica. Nesse contexto, o estudo acerca de processos político-jurídicos reais de formulação, aperfeiçoamento e disseminação de políticas alternativas e instrumentos como o Urbanizador Social parece essencial para se compreender os conflitos de fundo do atual quadro urbano brasileiro.

Betânia de Moraes Alfonsin é advogada, mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.
E-mail: betania@vias.net

Artigo recebido em novembro de 2005 e aprovado para publicação em dezembro de 2005.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (org.) *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, Faperj, 2003.
- _____. *O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles*. Paper apresentado no Urban Research Symposium 2005: “Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction” promovido pelo Banco Mundial.
- ALFONSIN, B. de M. A experiência brasileira de Regularização Fundiária. In: IPEA - *Estudo de avaliação da experiência brasileira em urbanização de favelas e regularização fundiária*, CITIES ALLIANCE / Banco Mundial, 2002.
- _____. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997.
- BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: _____. (Org.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CHORDÁ, R. E. La figura del Urbanizador. *Cuadernos de Urbanismo*, Madrid: Editorial Motecorvo, S.A., n.10, 2003.
- DEMHAB. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*, 1999.
- FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.) *Direito urbanístico*. São Paulo: Livraria Del Rey Editora, 1998.
- FERNÁNDEZ, G. R. Novos instrumentos urbanos: mecanismos de reparcelamento e compensação fundiário-imobiliária. In: ABRAMO, P. (Org.) *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas de Solo, 2001.
- MENEGASSI, J. Reconhecendo a trama e articulando atores na produção e no acesso à

terra urbanizada. In: DAMASIO, C. (Org.) *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*, Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

PASTERNAK TASCHNER, S. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, P. (Org.) *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras, Faperj, 2003.

RIBEIRO, A. C. T. et al. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. *CADERNOS IPPUR*, 2001-2, 2002-1. *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, Studio Nobel, 1997. (Coleção Cidade Aberta)

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. (Coord.) *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*, México: Edicol, 1979.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *CADERNOS IPPUR*, 2001-2, 2002-1. *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

A B S T R A C T *Based on the evidence that the programs of land regularization have a curative nature, not having the capacity to prevent irregularity, we try to show in this study that the instruments provided by the City Statute, although necessary, are not enough to respond to the challenge faced by Brazilian cities. This challenge is related to the institutional capacity of making an urban and housing policy that matches to the land regularization policies mechanisms to prevent the everyday production of informal settlements, through the offer of regular lots with low prices. We argue that the Brazilian juridical-urbanistic order provided by the City Statute does not present effective guarantees of implementation. One foresees a long juridical-political dispute process between the ones who are interested in maintaining the old juridical order cored by the absolute property right and those who defend an emergent juridical order that guarantees the social function of city and property. This article analyses the case of Porto Alegre city, where an innovative urban and housing policy called Urbanizador Social (Social Urbanizer) was created.*

K E Y W O R D S *Housing policy; land regularization; urban planning.*