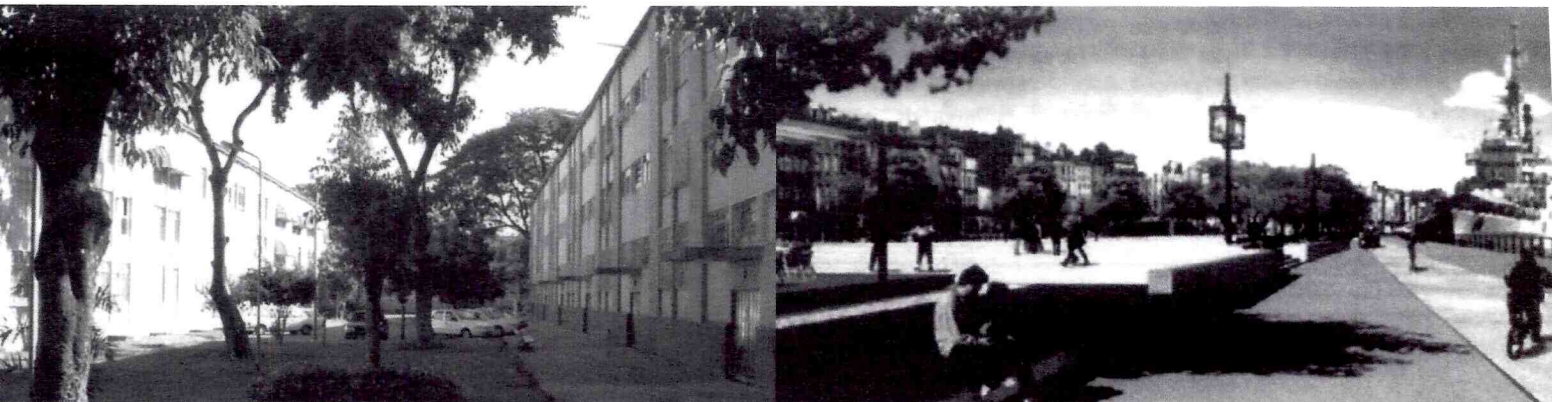




OCULUM ENSAIOS

REVISTA DE ARQUITETURA E URBANISMO



19

A EXPERIÊNCIA FRANCESA DE INTERVENÇÃO EM ESPAÇOS URBANOS DE BEIRA-RIO: UM PARALELO PARA A REFLEXÃO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) | Sandra Soares de Mello

35

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: NOTAS ACERCA DE UMA EXPERIÊNCIA | Fernando Bruno Filho, Rosana Denaldi

49

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES | Edésio Fernandes

59

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – QUEM GANHA? QUEM PERDE? O CASO DA LEI DE EHS DE CAMPINAS | Elisamara de Oliveira Emiliano, Raquel Rolnik

75

A CRIANÇA E O ESPAÇO VIVIDO FAVELA: A COMPLEXIDADE DO ESPAÇO NAS INTERAÇÕES DA INFÂNCIA | Glauci Coelho, Cristiane Rose Duarte, Vera M. R. de Vasconcellos

89

ASSESSORIAS TÉCNICAS: TRAJETÓRIA E DESTINOS ENTRE O MERCADO E O ESTADO | Olívia de Campos Maia Pereira

101

PLANO DIRETOR DE CAMPINAS: O FUTURO INCERTO DAS ÁGUAS | Ari Vicente Fernandes

109

FAIXAS MARGINAIS AOS RIOS URBANOS: O QUE FAZER? | Entrevista sobre APPs urbanas | por Laura Machado de Mello Bueno

129

CONCURSO DE PROJETO DE OBJETOS PARA A FAU/CEATEC PUC-CAMPINAS | Apresentação | Ricardo de Souza Campos Badaró

137

Resenha MIMOSE DO AVESSO | por Vera Santana Luz

143

Resenha RECONFIGURANDO A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL | por Eleusina Lavôr Holanda de Freitas

147

RESUMOS DE DISSERTAÇÕES

ILUSTRAÇÕES: ÍCONES DA METRÓPOLE

| Clara Benfatti

NA CONTRAMÃO DO APARTAIDE

Frederico de Holanda

Professor doutor

Universidade de Brasília

fredhol@unb.br

fredholanda@solar.com.br

PUC-CAMPINAS

Pontifícia Universidade Católica de Campinas

REITOR

Prof. Pe. Wilson Denadai

VICE-REITOR

Profa. Dra. Ângela de Mendonça Engelbrecht

CEATEC

Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias

DIRETOR

Prof. Dr. Orandi Mina Falsarella

DIRETOR ADJUNTO

Prof. Dr. Ricardo Pannain

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

COORDENADORA

Profa. Dra. Ivone Salgado

FAU

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

DIRETOR

Prof. Ricardo de Souza Campos Badaró

Revista *Oculum Ensaios*

EDITOR

Prof. Dr. Denio Munia Benfatti

EDITOR ASSOCIADO

Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno

EDITORES ASSISTENTES

Pedro Castelano [MESTRANDO EM URBANISMO]

Elisamara de Oliveira Emiliano [MESTRANDA EM URBANISMO]

Carolina Alves Licarião [MESTRANDA EM URBANISMO]

Ana Carolina D. Bitencourt [MESTRANDA EM URBANISMO]

CONSELHO EXECUTIVO

Prof. Dr. Denio Munia Benfatti

Prof. Dr. Eugenio Fernandes Queiroga

Prof. Dr. Ricardo Moretti

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fernandes [PPGAU-UFBA]

Arlete Moises Rodrigues [UNICAMP]

Beatriz Murgayar Kuhl [FAU-USP]

Beatriz Picolotto Siqueira Bueno [FAU-USP]

Boaventura de S. Santos [UNIVERSIDADE DE COIMBRA]

Carlos Roberto Monteiro de Andrade [EESC-USP]

Cláudio Lister Marques Bahia [DEAU PUC-MG]

Cristina Meneguello [IFCH-UNICAMP]

Denise Pinheiro Machado [PROURB-UFRJ]

Donatella Calabi [UNIVERSITÀ IUAV - VENEZIA]

Edésio Fernandes [UNIVERSITY OF LONDON]

Esteban de M. Jerez [ETSA - UNIVERSIDAD DE SEVILLA]

Eugenio Queiroga [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Euler Sandeville Junior [FAU-USP]

Flora Morcate Labrada [UNIVERSIDAD DE ORIENTE - CUBA]

Francisco Sabatini [PUC - CHILE]

Ivone Salgado [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Jane Victal Duduch [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Laura Bueno [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Lilia Inés Zanotti Medrano [FH - CCH - PUC-CAMPINAS]

Lucio Kowarick [FFLCH-USP]

Luiz Cláudio Bittencourt [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Maria Cristina Schicchi [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Maria M. Maldonado [UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - COLÓMBIA]

Maria Stella Bresciani [IFCH-UNICAMP]

Mario Henrique Simão D'Agostino [FAU-USP]

Mario Mendonça de Oliveira [PPGAU-UFBA]

Martin Smolka [LINCOLN INSTITUT AND LAND POLICY]

Maura Pardini Bicudo Veras [FCS - PUC-SP]

Nabil Geoges Bonduki [FAU-USP]

Nadia Someck [FAU - MACKENZIE]

Nestor Goulart Reis [FAU-USP]

Paulo César Garcez Marins [MUSEU PAULISTA-USP]

Paulo de Martino Januzzi [CEA - PUC-CAMPINAS]

Raquel Rolnik [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Renato Cymbalista [INSTITUTO PÓLIS]

Ricardo M. de Azevedo [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Ricardo Moretti [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

Ricardo Toledo Silva [FAU-USP]

Rogério Proença de Souza Leite [CECH-UFS]

Sarah Feldman [EESC-USP]

Silvana Barbosa Rubino [IFCH-UNICAMP]

Wilson R. dos Santos Jr. [POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS]

PREPARAÇÃO | REVISÃO

Nelson Luís Barbosa e Carlos Villarruel

PROJETO GRÁFICO

Carla Castilho e Fernanda Ficher

DIAGRAMAÇÃO

Carla Castilho | Estúdio

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Clara Benfatti

A *Oculum Ensaios* é uma publicação semestral.

Publicação: 2º semestre de 2006.

800 exemplares.

A reprodução de partes desta publicação é permitida somente mediante autorização do Conselho Executivo.

Revista *Oculum Ensaios*

Rodovia D. Pedro I, km 136 - Parque das Universidades.

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

CEATEC PUC-Campinas

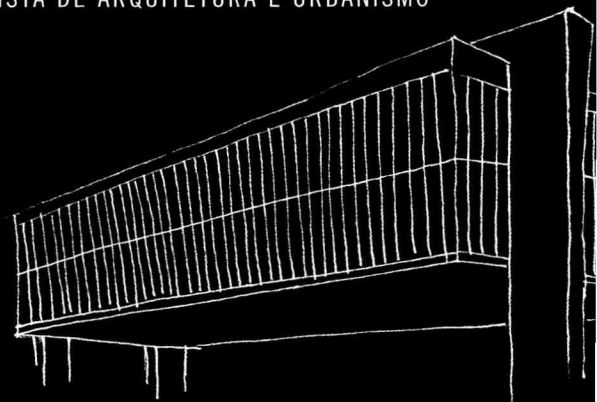
pos.urb@puc-campinas.edu.br

revista.oculum@puc-campinas.edu.br

ISSN 1519-7727

OCULUM ENSAIOS

REVISTA DE ARQUITETURA E URBANISMO



NA CONTRAMÃO DO APARTAIDE

INTRODUÇÃO

É usual comentar-se que, em Brasília, ricos moram no Plano Piloto, projeto de Lúcio Costa, e pobres moram nas Cidades Satélites. Certo? Nem tanto. De maneira geral, é verdade que o poder aquisitivo cai à medida que os lugares de moradia se afastam do centro, o que gera, dados os grandes vazios entre o Plano e as Cidades Satélites, quase um aparta-ide.¹ A segregação é quantificável pela alta correlação simples de quase -0,60 (coeficiente *r* de Pearson) entre renda e distância ao centro do Plano Piloto.² Todavia, há interessantes casos não-conformes, preciosos ensinamentos sobre relações entre tipos formais-espaciais edifícios-urbanos e renda. É possível encontrar famílias pobres morando no *filet mignon* da metrópole, situação estável há décadas.

O texto começa por brevemente localizar o leitor na realidade metropolitana de Brasília. A seguir, comento oito áreas do Distrito Federal que variam em poder aquisitivo e em configuração edifício-urbana e especulo sobre relações renda/configuração. Finalmente, discuto os resultados encontrados e suas implicações para políticas urbanísticas e habitacionais na capital brasileira.

A METRÓPOLE BRASILIENSE

Falar em *Brasília* exige uma explicitação inicial. A capital brasileira é uma metrópole com 2.051.146 de habitantes³ dentro das fronteiras do Distrito Federal (doravante DF).

Os elementos originalmente projetados por Lúcio Costa distribuem-se por três Regiões Administrativas, denominadas “Brasília”, “Lago Sul” e “Lago Norte”, que abrigam 12% da população do DF.⁴ Todavia, “Brasília” será aqui a metrópole.⁵ Consolidou-se a denominação “Plano Piloto” (ou simplesmente “Plano”) apenas para as “asas” residenciais e seu entorno imediato. A dicotomia aqui adotada – “Brasília”/“Plano Piloto” – justifica-se historicamente, está nos sinais de trânsito e no imaginário da população: moradores das cidades satélites consideram-se moradores de “Brasília”, pois estão numa parte da metrópole.⁶ Estão corretos, captam a organicidade do todo urbano e a complementaridade de suas partes.

A história da paisagem urbana do DF, contudo, é mais complexa do que sugere a dicotomia Plano Piloto/Cidades Satélites. Havia dois pequenos núcleos urbanos preexistentes à capital, cuja configuração remete às cidades vernaculares brasileiras (por exemplo, Planaltina – Figura 1); favelas foram autoproduzidas por trabalhadores que migraram durante os estágios iniciais da construção da cidade (depois riscadas do mapa por decisão de governo – por exemplo, Paranoá Velho); também nos estágios iniciais acampamentos de empreiteiras foram construídos para abrigar arquitetos, engenheiros, técnicos e trabalhadores manuais, cujos remanescentes ainda existem (por exemplo, Vila Planalto); há diferenças sensíveis entre o “modernismo clássico” do Plano Piloto e o “pós-

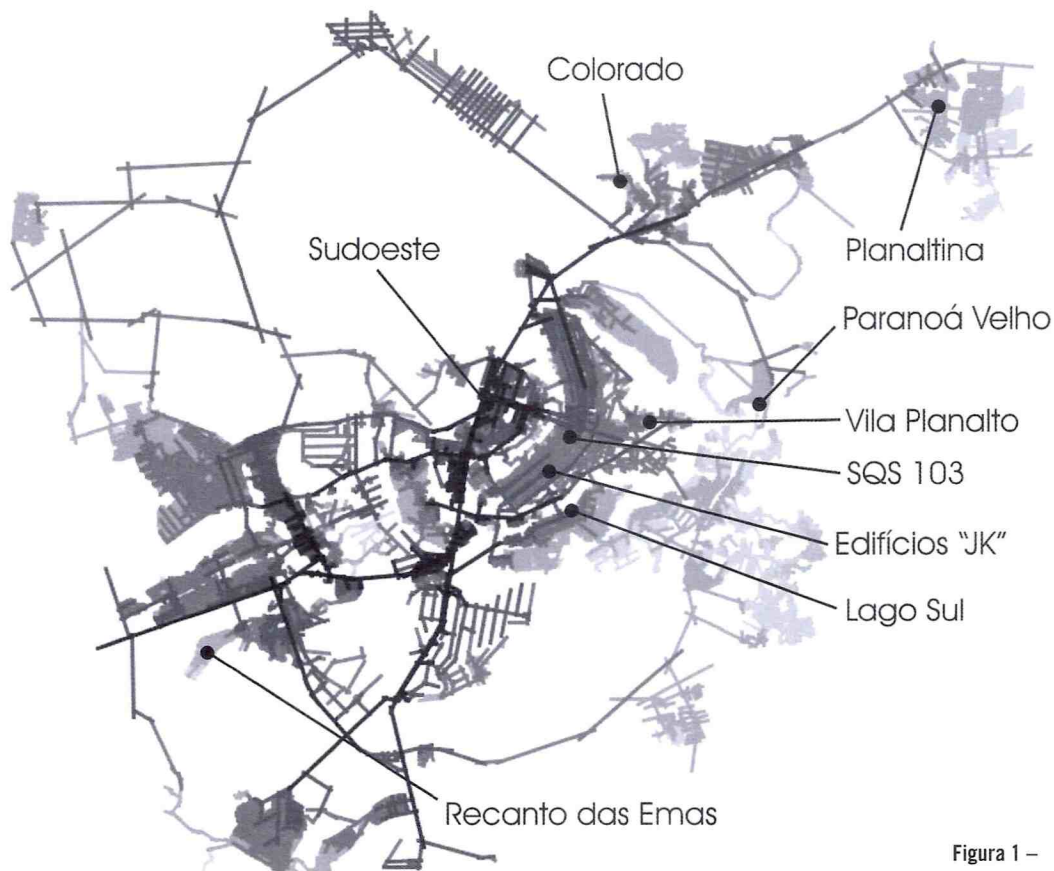


Figura 1 –
Distrito Federal – Áreas.

modernismo” de tempos recentes; condomínios fechados – a “cidade de muros” – formam o novo padrão de expansão urbana; nos estágios iniciais de implantação do projeto, novos tipos edifícios foram acrescentados aos originalmente propostos. Essas circunstâncias resultaram na “colcha de retalhos” que é a capital hoje e implicaram, sem querer, as lições que passamos a comentar.

SEGREGAÇÃO E PARADOXOS

O desenvolvimento da cidade fez Lúcio Costa (1995, p.319) lastimar os altos custos sociais, que criticou repetidas vezes: o padrão único de apartamentos, “sem que fossem atendidas as três faixas econômicas em que se decompõe, *grosso modo*, no mundo capitalista a população que trabalha na administração pública e na empresa privada”, “como se a sociedade atual já fosse sem classes” (ibidem, p.302).

Ignorar sua proposição de construir moradia para vários níveis aquisitivos resultaria dos “vícios de uma realidade econômico-social secular, [pela qual] os burgueses, apesar da familiaridade no trato com os empregados, sempre os mantinham a distância” (ibidem, p.315). Mas acrescenta: “[isto] não teria resolvido o problema, já que grande parte da população trabalhadora é ainda menos do que pobre” (ibidem). Implicitamente reconhece que muita gente não teria acesso aos tipos edifícios do Plano Piloto, mas não reavalia os padrões espaciais propostos. Prefere manter a “feição original de Brasília e de determinado conceito urbanístico”:

teria sido pior que tolíce – um crime – planejar a cidade na medida da realidade subdesenvolvida atual [...] como, capitalismo ou socialismo, a tendência universal – apesar da contestação desbragada e romântica – é todo mundo virar, pelo menos, classe média, o chamado *Plano Piloto* pode ser considerado uma *antecipação*. Assim, na realidade futura, quando lá chegarmos, todos indistintamente se sentirão ambientados no aconchego antigo e condigno da velha capital. (ibidem, p.320)

Nas propostas mais recentes para habitação “econômica”, defendeu a construção de apartamentos, em blocos de até quatro pavimentos sobre pilotis, sem elevadores e garagens subterrâneas. O tipo edifício implica acesso à habitação por famílias mais pobres, mas não atinge todo o espectro dos poderes aquisitivos – apenas apartamentos, por mais variados que sejam, não resolvem.

A diversidade da “colcha de retalhos” brasiliense ultrapassa em muito o “tipo apartamento”, com implicações na distribuição da renda. Nas áreas analisadas, o preço inicial dos imóveis e os custos de manutenção variam com os atributos da edificação e do espaço urbano, e com o processo de produção do espaço: dimensões dos lotes das habitações unifamiliares; ter (ou não) a possibilidade de autoproduzir a casa em lotes cedidos pelo governo; dimensões das vias e disponibilidade de vagas para estacionar; ter ou não pilotis,



Figura 2 – Sudoeste nobre.



Figura 3 – Sudoeste econômico.

elevadores, garagens subterrâneas, instalações de alta tecnologia em edifícios de apartamentos etc. Comento as áreas estudadas a seguir, em ordem decrescente de poder aquisitivo (localização indicada na Figura 1).

O Lago Sul apresenta tipo suburbano de ocupação: exclusivamente uso residencial, isolados centros de compras locais, vias semi-expressas com fartos canteiros centrais arborizados, sistema viário “em árvore”, ruas

exclusivas (becos sem saída) que tendem a ser privatizadas, lotes unifamiliares. Ao incorporar áreas verdes públicas, hábito comum em Brasília, lotes chegam a 10.000 m² de superfície ou mais. Lotes vazios na beira do Lago Paranoá podem custar R\$ 4 milhões ou mais. É a região mais rica do DF – a renda média mensal é de R\$ 6.824,95.⁷ No Lago Sul, os ricos são 80%, e os estratos de médio-médio para baixo não chegam a 10%. Essa foi uma primeira surpresa: mesmo em áreas como essa, há famílias “não-conformes” que vivem nos interstícios da paisagem dominante.

O bairro Sudoeste é de origem recente (1990). O bairro tem duas partes, distintas em configuração e em renda, denominadas popularmente Sudoeste “nobre” (Figura 2) e

Sudoeste “econômico” (Figura 3). A parte “nobre” tem apartamentos em prédios de seis pavimentos, elevadores, garagem; há comodidades *high-tech* (pontos de internet e intranet, TV a cabo, circuito interno de segurança, trituradores de resíduos nas pias etc.), muitas *suites* e a plástica “pós-moderna” em moda – muito cristal, alumínio, arcos, triângulos, frontões... O preço do metro quadrado de construção é de R\$ 4 mil. A renda média é de R\$ 6.201,22. Os ricos caem para 65%, há incremento sensível no estrato médio-superior (agora quase em 25%), porém do médio-médio para baixo (11%) o quadro pouco muda, comparado ao do Lago Sul.

Edifícios mais antigos da Asa Sul, de seis pavimentos com elevadores (exemplo da SQS 103), não têm as características referidas dos blocos mais recentes, no Sudoeste (comparativamente, o preço por metro quadrado de construção reduz-se à metade). A renda média é de R\$ 5.698,41. Os ricos caem a 56%, e os estratos de médio-médio para baixo quase dobram: 20%.

Os condomínios fechados do Grande Colorado, 26 quilômetros a nordeste do Plano (cidade satélite de Sobradinho), são de residências unifamiliares – exemplos típicos da emigração de estratos médios para fora do Plano Piloto, intensificada nos últimos dez anos. Grandes lotes (1.200 m²) permitem generosa arborização e piscinas (signo freqüente de alto *status* em Brasília). A distância em relação ao Plano é compensada pelo preço do terreno (R\$ 80 mil) e pela possibilidade de edificar uma casa de bom padrão por cerca de R\$ 800,00/m², contra R\$ 4 mil/m² dos apartamentos novos no Plano Piloto – cinco vezes mais pela mesma quantidade de espaço. A renda média é de R\$ 5.368,78. A estratificação é parecida à da SQS 103: ricos caem ligeiramente para 53%, há pequeno incremento nos



Figura 4 – Blocos.



Figura 5 – Vila Planalto – rua pobre.



Figura 6 – Vila Planalto – casa pobre.

estratos de médio-médio para baixo (de 17% para 22%), mas os pobres aumentam de 3,7% para 5,5%. É comum construir a casa por etapas, a família já morando, procedimento típico de famílias de menores recursos. Isso pode explicar o aumento dos estratos mais baixos.

O Sudoeste “econômico” é de apartamentos em prédios de três pavimentos, poucos com elevadores e garagem subterrânea. Geralmente não têm as comodidades *high-tech* da parte “nobre”, comentada antes (caso 2). A renda média é de R\$ 4.835,98. São forte o decréscimo dos ricos e o acréscimo do estrato médio-superior: ambos são 38%. Os apartamentos são mais baratos do que os da parte “nobre” do Sudoeste.

Os blocos “JK”, na fileira das quadras “400” da Asa Sul (Figura 4), não existiam na concepção original do Plano Piloto. Têm três pavimen-

tos, mas não pilotis, nem elevadores, nem garagens. Os apartamentos são pequenos e os espaços ajardinados da quadra são menos generosos, comparados com outras quadras (a SQS-103, por exemplo). A renda média é de R\$ 3.679,70. Apesar de área privilegiada pela proximidade aos serviços e empregos, os ricos caem para 22%, e os estratos de médio-médio para baixo somam 43%, dentre os quais os pobres chegam a 6,4%.

O estudo da Vila Planalto (Figuras 5 a 8), apenas a 1.500 metros da Praça dos Três Poderes, o coração da cidade (e da República!...), revelou os dados mais gratificantes da pesquisa. A Vila data da época da construção inicial da cidade. Tem origem num acampamento de empreiteiras, edificado para abrigar os empregados – arquitetos, engenheiros, técnicos, operários. Foi projetada com grande variedade de lotes, casas, quarteirões, ruas e vielas, de acordo com as categorias sociais que abrigava. Hoje, 46 anos após a inauguração da cidade, a variação ainda está impressa na paisagem. O lote médio é muito pequeno (143 m²) e 46% têm menos de 100 m², quase a impedir qualquer arborização dentro do lote. Ruas e calçadas variam em dimensões, algumas vielas são tão estreitas que mal permitem a passagem de veículos. Entretanto, a Vila apresenta um perfil de renda parecido

com o do DF como um todo – é quase como um microcosmo da metrópole. Há um pouco menos de ricos na Vila do que no DF (10,4% na Vila, 11,9% no DF), estratos médios são também maiores no DF (49,8% na Vila, 57% no DF) e há cerca de 7% mais pobres na Vila do que no DF (39,7% na Vila, 32,5% no DF). A renda média é de R\$ 1.920,90. Houve alguma elitização. O caráter pitoresco da Vila, assim como sua privilegiada localização, atraiu intelectuais, vários deles professores da Universidade de Brasília. As melhores casas permitem adaptações que correspondem a expectativas da classe média e estão situadas em ruas com facilidade de estacionamento para carros. Contudo, essas casas são minoria. A maior parte da arquitetura e da paisagem urbana da Vila não agrada aos estratos médios, menos ainda aos ricos. Por isso, a elitização parece estar chegando a um limite, imposto pela arquitetura do lugar e pela impossibilidade, por força de lei, de mudar suas características fundamentais.⁸ Quando Brasília foi decretada “Patrimônio Cultural da Humanidade” pela Unesco (1989), a Vila foi incluída no perímetro de tombamento. Daí em diante não foi possível mais fazer transformações que implicassem mudanças estruturais na configuração de lotes, casas, quarteirões, ruas e praças (há transformações ilegais, dada a precária fiscalização do poder local, combinada à convivência, mas elas não dão o tom). Isso reduz a pressão de mercado sobre os imóveis e contribui para a permanência de famílias pobres. A arquitetura como *variável independente* falou mais alto.

O Recanto das Emas, a 26 quilômetros do Plano Piloto, é a Região Administrativa mais pobre do DF. Os lotes foram cedidos a famílias pobres pelo governo local, muitas casas foram autoconstruídas. A renda média é de R\$ 622,69. Estratos pobre e médio-baixo somam 89% da população.

DISCUSSÃO

Em outras cidades brasileiras há muitos casos de famílias pobres morando em áreas de boa acessibilidade da cidade. Isso pode ocorrer por vários fatores. Primeiro, grandes contingentes habi-



Figura 7 – Vila Planalto – rua rica.



Figura 8 – Vila Planalto – casa rica.

tam áreas de risco, insalubres, desconfortáveis: mangues no Recife, fundos de vale em Salvador, relevo acidentado nos morros do Rio etc. As favelas de Copacabana são vizinhas a uma das áreas mais movimentadas e que concentram alguns dos melhores serviços da cidade. Segundo, o deslocamento de centralidades e o correlato abandono dos centros históricos pelas elites (Villaça, 1998; Frúgoli Junior, 2000) implicam um processo de popularização dos comércios e serviços e a deterioração do estoque construído, com a queda no valor dos imóveis e a conseqüente atração de classes populares. Terceiro, as próprias áreas centrais não são homogêneas em relação à acessibilidade, a localização das atividades econômicas e o preço dos imóveis variam em razão disso; resulta que nas vias mais segregadas abrigam-se também estratos de renda mais baixos.⁹

O interesse deste estudo sobre Brasília é a peculiaridade da situação, a identificação de outros fatores – atributos morfológicos locais – relacionados à estratificação de renda, e isso nos dois sentidos: famílias pobres em áreas centrais, famílias ricas em áreas relativamente periféricas. O estudo não nega os condicionantes *globais*, todavia mostra a importância de deslocar o foco para condicionantes *locais* – somente assim os “paradoxos” serão compreendidos. A literatura não ignora a localização de famílias pobres em áreas centrais, mas explica-a por outros fatores.

Nos casos aqui examinados, não temos situações de risco, nem o abandono das elites de localizações centrais que passaram a ser apropriadas por estratos de renda mais baixos pela diminuição do valor dos imóveis, nem diferenças de acessibilidade que expliquem a estratificação. Mas temos processos de planejamento e produção do espaço incomuns, embora não exclusivos da capital. Forças de mercado atuam, mas fazem-no sob fortes restrições. O Plano Piloto está tombado: a volumetria dos edifícios existentes não pode ser mudada e os lotes vazios são rigorosamente regulamentados sobre o que, como e quanto se construir neles. Arquitetos se queixam quanto aos limites impostos à criatividade: nas superquadras residenciais, tudo o que se pode fazer é projetar a “cosmética” das fachadas – atributos volumétricos foram há muito definidos pelo Plano, os usos do solo estão determinados; variação nos usos e valores do solo seguem uma lógica diferente daquela encontrada em cidades como Rio, Recife, São Paulo.

Áreas comerciais e de serviços não surgem em razão do fluxo de veículos ou pedestres, mediante iniciativas individuais da população. Elas foram predeterminadas de acordo com princípios nos quais arquitetos e planejadores um dia acreditaram – zoneamento rigoroso de uso, sistema viário hierárquico, unidades de vizinhança etc. Lugares de comércio e serviços assim definidos podem ou não estar nos locais mais acessíveis e movimentados. Há casos de avenidas muito acessíveis e movimentadas que entraram em decadência (por exemplo, Avenida W-3); há casos de locais comerciais segregados que ainda estão ativos. Em ambos os casos, isso tem a ver mais com os atributos específicos dos lugares do que com as características de inserção desses lugares na cidade: 1) a antigamente vital Avenida W-3 não pode competir com as condições locais oferecidas pelos *shopping centers*

que surgiram em muitas partes de cidade do início dos anos 1990 em diante; 2) lojas em áreas segregadas não se mudaram para áreas mais acessíveis, nem seus edifícios foram convertidos em habitações, por causa das restrições no uso do solo – e estão “se virando” assim mesmo.

Por circunstâncias variadas, aconteceu que tipos peculiares de edifícios foram construídos em partes altamente acessíveis da cidade – os blocos “JK” e a Vila Planalto, em particular. As possibilidades e restrições respectivas implicaram acesso aos lugares por parte de faixas de renda “não-conformes” com o que acontece alguns metros adiante. A margem de possibilidades que eles permitem – junto com a possibilidade de fasear a construção das casas, como nos condomínios fechados do Grande Colorado – de longe ultrapassa a “variedade” comentada por Lúcio Costa quando ele criticou a excessiva “uniformidade” dos apartamentos do Plano na sua implantação. A “utopia” de Lúcio Costa (isto é, todos os níveis de renda morando na mesma unidade de vizinhança) não funcionou porque proporcionar variedade em blocos de apartamentos não é suficiente. Nas condições brasileiras de 46 anos atrás, assim como hoje, não basta ter apartamentos variados. A cidade tem de oferecer uma gama muito maior de alternativas, se é para abrigar todas as faixas de renda, desde áreas para mansões unifamiliares (como as do Lago Sul), passando por edifícios de apartamentos de vários tipos, chegando até pequenos lotes para autoprodução por famílias pobres, sem acesso ao mercado nem aos programas de habitação social, que nunca conseguiram satisfazer a demanda.

Mas será Brasília assim tão peculiar? Será diferente a ponto de negar todos os processos “normais” de urbanismo mundo afora? Será que as onipresentes restrições necessariamente implicam problemas quanto à qualidade do espaço da cidade? Será que essa “teoria da contramão do apartaide” é particular a ponto de impedir sua aplicação alhures? Não, para todas as perguntas.

Cidades como Brasília implicam limitações fortes a iniciativas individuais na produção do espaço. Mas esse também é (ou deveria ser) o caso de outros exemplos brasileiros, sejam as pequenas cidades tombadas sejam áreas especiais que exijam tratamento peculiar em cidades grandes – por exemplo, os centros de Recife, Natal, Rio, São Paulo, Porto Alegre, cuja transformação está ameaçando a qualidade histórica dos lugares. Restrições têm de ser utilizadas aqui, em termos do que, como e onde construir. Como já está acontecendo, iniciativas individuais ou “o mercado” implicarão perda de um precioso estoque construído. Atenção deve ser voltada às propriedades locais desses sítios para inverter a tendência de decadência – sejamos otimistas a respeito, pois isso é possível, como fartamente demonstra a experiência internacional (Gehl & Gemzoe, 2002; Kunstler, 1996) e, ainda em seus primórdios, a experiência brasileira (Vargas & Castilho, 2006).

Em Brasília, ainda há áreas desocupadas dentro, ou imediatamente adjacentes ao perímetro tombado. Novos bairros predominantemente residenciais estão sendo anunciados, alguns deles bem grandes (por exemplo, cem mil habitantes). Em alguns casos,

pouco está definido, em outros, superquadras similares às do Plano Piloto estão sendo sugeridas. Já vimos o filme, sabemos o final: predominância de estratos de renda alta.

Por que tem de ser assim? Por que não devemos lutar por bairros que sejam microcosmos de toda a sociedade? Algumas especulações foram feitas por estudantes de graduação sob minha supervisão.¹⁰ Cuidadosa atenção foi dada ao parcelamento do solo e às restrições que devem ser estabelecidas para sua edificação, de modo a garantir a variação local que responderá aos diferentes poderes aquisitivos. Pensou-se em vasta gama de tipos arquitetônicos, desde torres para apartamentos chiques, num extremo, a lotes para residências unifamiliares a serem autoproduzidas, no outro, passando por uma variada coleção de tipos intermediários. Sim, severas restrições devem ser impostas, a fim de conseguir os resultados pretendidos. Em razão dos óbvios equívocos quanto ao tipo de restrições impostas pelo Movimento Moderno, passamos a acreditar que “restringir é ruim”, ponto. Errado. Nossa pesquisa o comprova. *Mutatis mutandis*, podemos imaginar torres de quarenta pavimentos ao longo do Boulevard Saint Michel, Paris? Ou ao longo do Paseo de Gracia, Barcelona? Absurdo. Tampouco devemos imaginá-las nas superquadras brasilienses (apesar dos sonhos desvairados em contrário dos especuladores imobiliários).

Uma coisa é clara a partir dessa pesquisa: fortes restrições locais facultaram a permanência de famílias pobres no coração da cidade, que não estariam lá de outra maneira – Vila Planalto e os blocos “JK” são os exemplos mais eloqüentes. Esses lugares nos dizem que uma cidade mais democrática não é utopia ingênua ou delirante – é possível, aqui e agora. Já sabemos os efeitos duradouros dessas configurações edilício-urbanas sobre a distribuição espacial de poderes aquisitivos diversos. Agora é lutar para que se criem condições para replicar a experiência noutras áreas.

NOTAS

1. Adoto a analogia feita por Cristóvam Buarque entre o *apartheid* da África do Sul (política de segregação espacial de raças, vigente até 1994) e o que ele denominou “apartaide social”, no caso de Brasília – separação radical, no espaço, das classes sociais (fonte: referências várias nos meios de comunicação).
2. Ou seja, *cai* o poder aquisitivo de maneira fortemente relacionada ao *aumento* da distância ao centro. O coeficiente *r* de Pearson relaciona duas séries de valores e varia de -1 a +1. Para o cálculo, tomamos a distância média das Regiões Administrativas ao centro do Plano Piloto, que concentra cerca de 80% dos empregos formais da cidade.
3. População dentro do Distrito Federal, segundo IBGE (2002). Todavia, a conurbação que constitui a capital brasileira já ultrapassa as fronteiras do DF, com população estimada em 2.700.000 habitantes.
4. O DF divide-se hoje em 28 “Regiões Administrativas”, também referidas, equivocadamente, como as “cidades” do DF (melhor seria denominá-las “bairros”). Essa divisão administrativa é recente – três anos atrás eram dezenove. Os dados utilizados no trabalho são das dezenove, pois ainda não estão disponíveis dados desagregados para as 28.
5. Salvo quando lidarmos com estatísticas oficiais relativas às Regiões Administrativas. Nesses casos, “Brasília” conota a *Região Administrativa – 1*, constituída pelas “asas” residenciais do Plano Piloto e seu entorno imediato, incluindo a Vila Planalto e o Setor Militar Urbano.
6. Branco (2006) utilizou a técnica de grupos focais em sua investigação.
7. Os dados referem-se à renda do responsável pelo domicílio, a informação mais detalhada disponível por setor censitário (IBGE, 2002). Classes de renda foram assim delimitadas: pobres: ≤ 2 salários mínimos (SM); classe média-inferior: $2 \text{ SM} < x \leq 5 \text{ SM}$; classe média-média: $5 \text{ SM} < x \leq 10 \text{ SM}$; classe média-superior: $10 \text{ SM} < x \leq 20 \text{ SM}$; classe rica: $> 20 \text{ SM}$.
8. Reconheço que a interpretação é polêmica. Baseia-se nos dados apresentados e na observação empírica da Vila há mais de três décadas. Poderíamos embasar mais firmemente a hipótese se tivéssemos dados, tão detalhados quanto os aqui utilizados, de anos anteriores. Não é o caso. Como dependemos de dados desagregados por setor censitário, no Censo de 2010, a hipótese – que acredito sólida – poderá ser comprovada, ou refutada...
9. Para o caso brasileiro, ver Medeiros (2006). Em outros países há detalhados estudos, por exemplo, para Berlim (Desyllas, 1997) e Londres (Vaughan et al., 2005). Nos Estados Unidos, a suburbanização das classes médias e a popularização dos centros,

normalmente relacionadas à segregação racial, estão em Duany et al. (2000) e Kunstler (1996).

10. Estudos realizados na disciplina de Projeto de Urbanismo II, aproximadamente no oitavo semestre do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Os alunos projetam novas frações urbanas, predominantemente residenciais ou não, em áreas ainda desocupadas no Plano Piloto ou em sua periferia imediata. Tem-se em vista a otimização do desempenho da forma urbana em todos os seus aspectos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANCO, M. C. C. C. *Brasília: narrativas urbanas*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília.
- COSTA, L. *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes, 1995. p.319.
- DESYLLAS, J. Berlin in transition: analysing the relationship between land use, land value and urban morphology. In: AMORIM, L.; DUFAUX, F. *Space Syntax – 1st International Symposium – Proceedings*. London: Space Syntax Laboratory, 1997. p.04.1-04.15.
- DUANY, A. et al. *Suburban Nation – The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. New York: North Point Press, 2000.
- FRÚGOLI JUNIOR, H. *Centralidade em São Paulo – trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez, Edusp, 2000.
- GEHL, J.; GEMZOE, L. *Nuevos espacios urbanos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili AS, 2002.
- IBGE. *Base de informações por Setor Censitário*. Censo 2000. Resultados do universo. Distrito Federal. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 2002. (em CD-ROM).
- KUNSTLER, J. H. *Home from nowhere – remaking our everyday world for the 21st century*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- MEDEIROS, V. A. S. de. *Urbis Brasiliae, ou sobre cidades do Brasil: inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas*. Brasília, 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília.
- VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. H. de. *Intervenções em centros urbanos – objetivos, estratégias e resultados*. Barueri: Manole, 2006.
- VAUGHAN, L. et al. Space and exclusion: the relationships between physical segregation, economic marginalisation and poverty in the city. In: VAN NES, A. *Space Syntax – 5th International Symposium – Proceedings*. Delft: Delft University of Technology, 2005.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

RESUMO

A literatura tem acentuado o fato de que a distribuição das faixas de renda na cidade está mais relacionada com a inserção dos respectivos poderes aquisitivos na cidade como um todo (por exemplo, acessibilidade, distância do centro etc.) do que com propriedades específicas dos lugares. O ensaio apresenta um estudo de caso que contradiz isso. Como um todo, a segregação socioespacial no Distrito Federal, Brasil, relaciona-se com propriedades globais da cidade, mas há nichos de famílias pobres morando no coração da metrópole. Propriedades locais de edifícios e espaços urbanos são importantes demais para ser ignoradas. Oito áreas no Distrito Federal são discutidas, da mais rica à mais pobre da capital brasileira. Utilizam-se dados de setores censitários para classificar os estratos de renda em cinco níveis. Mostra-se como esses níveis mudam fortemente de acordo com os respectivos tipos de edifícios e de espaços urbanos, independentemente da distância ao centro urbano. Comenta-se como essas descobertas são utilizadas pelos estudantes para projetar novos bairros, de maneira a se atingir um maior equilíbrio entre poderes aquisitivos nesses lugares. Espera-se que tais descobertas embasem políticas habitacionais e urbanísticas do governo local de maneira a direcionar a configuração da cidade para uma situação diferente da perversa segregação socioespacial que temos hoje.

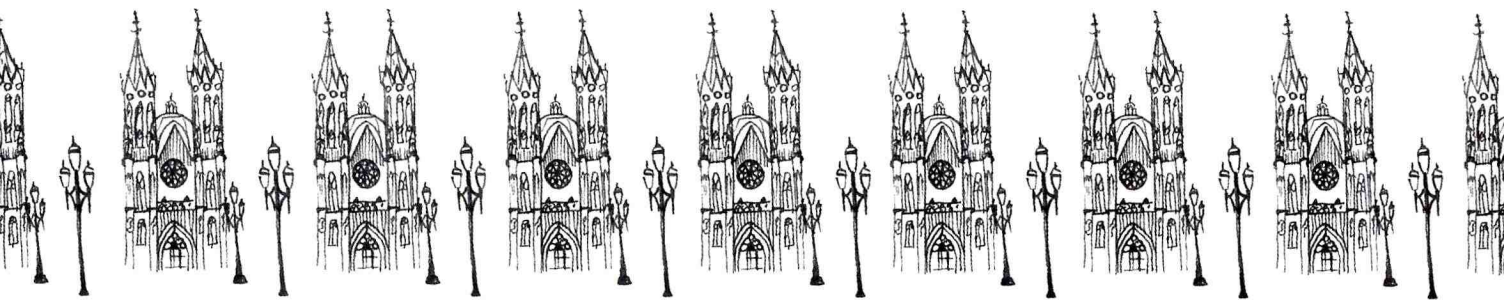
PALAVRAS-CHAVE: Brasília, segregação socioespacial, níveis de renda.

CONTRADICTING APARTHEID

ABSTRACT

Literature has stressed the fact that the distribution of income layers in the city has more to do with their insertion in the city at large (e.g. accessibility, distance from city centre etc.) than with local properties of places. The paper presents a case-study that does not conform to such findings. As a whole, sociospatial segregation in the Federal District in Brazil does relate to global properties of city space-form, but there are niches of poor people living in the heart of the metropolis. Local properties of building and urban configurations are too important to be ignored. Eight areas in the Federal District are discussed, from the richest to the poorest regions in the Brazilian Capital. Data from socioeconomic census sectors are used in order to classify family incomes in five layers. It is shown how income layers change dramatically according to building types and city local properties, quite independent of distances from the CBD. It is commented how such findings are used by students in designing new boroughs, in order to achieve a desired balance among income layers in these areas. It is hoped that findings may support urban design and housing policies of the local government in order to redirect the city's configuration, away from the perverse sociospatial segregation we find today.

KEYWORDS: Brasília, sociospatial segregation, income layers.



A EXPERIÊNCIA FRANCESA DE INTERVENÇÃO EM ESPAÇOS URBANOS DE BEIRA-RIO:
UM PARALELO PARA A REFLEXÃO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

Sandra Soares de Mello

Arquiteta e urbanista

Doutoranda do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de Brasília – PPG-FAU/UnB

sandramello@unb.br

A EXPERIÊNCIA FRANCESA DE INTERVENÇÃO EM ESPAÇOS URBANOS DE BEIRA-RIO: UM PARALELO PARA A REFLEXÃO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

INTRODUÇÃO

A França é referência internacional em gestão de bacias hidrográficas. A influência daquele país sobre a formação de profissionais brasileiros e sobre a produção técnico-científica de gestão da água não é recente. O modelo francês inspirou vários aspectos da política brasileira de recursos hídricos¹ e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA). Os princípios que fundamentam a política brasileira refletem e promovem importantes avanços, como a adoção da bacia hidrográfica como base para o planejamento. Diante dos imensos desafios colocados, em um país com dimensões continentais, os esforços das agendas brasileiras têm se concentrado em temas como a implantação de comitês de bacia e a outorga onerosa da água. É notável, entretanto, a insipiência no que diz respeito à gestão integrada dos recursos hídricos em meio urbano.

No Brasil, o tema da água em meio urbano encontra-se fragmentado em distintas instituições e esferas governamentais. Em geral, as políticas públicas são voltadas para questões relacionadas à poluição e ao saneamento ambiental, que, em que pesem todas as deficiências, são mais frequentemente abordadas em nível nacional, estadual e local. O que salta aos olhos é especialmente a abordagem dissociada entre a gestão das águas (hidrologia e saneamento), o planejamento urbano e a gestão ambiental.² A contribuição advinda da experiência francesa ressalta-se pelo enfoque integrado desses temas.

A apresentação de um breve relato sobre os principais aspectos da experiência francesa, relativa à intervenção em espaços de margens de rios urbanos, visa especialmente colocar em xeque a prática tradicional de abordagem desarticulada dos temas ambientais e urbanos. Essa desarticulação reflete-se nos atores, nas linguagens, nas formas de pensar e, por conseguinte, na dissociação das bases legais e das políticas públicas brasileiras. A recente discussão sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP) expressa a dificuldade em reverter o “falso conflito”, como apontado por Fernandes (2003), entre a abordagem daqueles temas.

As APP foram instituídas pelo Código Florestal brasileiro,³ visando à proteção de áreas ambientalmente frágeis, como encostas íngremes, topos de morro, mangues, dunas, margens de rios e lagos. A Medida Provisória n. 2.080-59, de 2001, que alterou o Código Florestal, consagrou o conceito de APP,⁴ que carrega o que chamo de “princípio de intangibilidade”: a vedação à retirada de vegetação e a qualquer forma de uso e ocupação.

Esse dispositivo gerou um grande paradoxo na gestão dos espaços urbanos de beira d’água no Brasil. De um lado, as múltiplas funções desempenhadas pelos corpos d’água e o efeito de atração que os espaços das margens exercem sobre as pessoas – o que se reflete nos múltiplos “projetos beira-rio” e similares, incrementados em cidades de todo o mundo –; de outro, o instrumento legal que impede a ocupação formal das margens.

Outros trabalhos (Mello, 2005a, 2005b e 2005c; Mello & Ribas, 2005) enfocam processos socioeconômicos e ambientais que configuram a ocupação dos espaços das margens de corpos d’água no Brasil. Aqui é ressaltada a necessidade de mudança de paradigmas, no sentido da integração das distintas abordagens afetas ao tema, para o que se utiliza o paralelo com a experiência francesa.

A EXPERIÊNCIA FRANCESA DE INTERVENÇÃO EM MARGENS DE CURSOS D’ÁGUA⁵

Refletindo uma orientação mundial contemporânea, a França desenvolve, há algumas décadas, um intenso processo de resgate da relação das cidades com seus rios. A tradição de urbanização das áreas de beira-rio está sendo reavaliada, com a inserção da pesquisa e

adoção de procedimentos que respeitem as dinâmicas hídricas e o equilíbrio ambiental. Trata-se, sobretudo, do resgate do papel desempenhado pelas margens de rios na qualificação da paisagem urbana (Figura 1). Inúmeras intervenções têm como princípio a valorização dos espaços lindeiros aos cursos d’água, pelo desen-

Figura 1 –
Rio Sena,
em Paris.



FOTO: ACRORA



Figura 2 – Rio Marne, em Nogent-sur-Marne.

volvimento de atividades sustentáveis, lúdicas, recreativas e de promoção do convívio social (Figura 2). Allaman (2003, p.22) expressa a intensidade do movimento:

Não há praticamente nenhuma comuna fluvial que não tenha projetos, modestos ou ambiciosos, de criação de novos espaços urbanos em margens de rios. Alguns se concretizam ao termo de vinte anos de reflexão ou de negociação para recuperar e reanimar as margens. A união reencontrada entre as cidades e seus cursos d'água, fundada sobre uma nova cultura da água [...]

Esse processo nasce como resposta a outro, tão longo quanto o próprio desenvolvimento das cidades cortadas por rios. Durante muito tempo, as margens de cursos d'água foram suporte de múltiplas funções e intensa atividade. Com a perda progressiva de várias funções tradicionais dos rios, seus arredores mantiveram estigmas da exploração, tanto fisicamente, pela propagação de terrenos baldios, como socialmente, pelo acolhimento de populações em situação precária. Para Allaman (2003, p.22-3), os motivos que levaram à ruptura entre as cidades e seus cursos d'água são conhecidos: o desaparecimento ou a diminuição das funções fluviais, especialmente de transporte e meio de comunicação; a preponderância do transporte automotivo (transformando as bordas dos rios em vias rápidas e estacionamentos de veículos); a poluição das águas e a abordagem higienista, que provocaram o desaparecimento de vocações como o lazer e banho.

Existem, assim, duas conotações em relação aos espaços ribeirinhos urbanos: uma negativa, ligada à degradação e ao abandono; e outra positiva, ligada às atividades tradicionalmente localizadas nas margens de rios, que evocam as gôndolas, os bailes populares. O que hoje se constata é um movimento de reforço da segunda vertente, de revalorização dos espaços de beira-rio e de seu papel no conjunto do funcionamento da cidade.

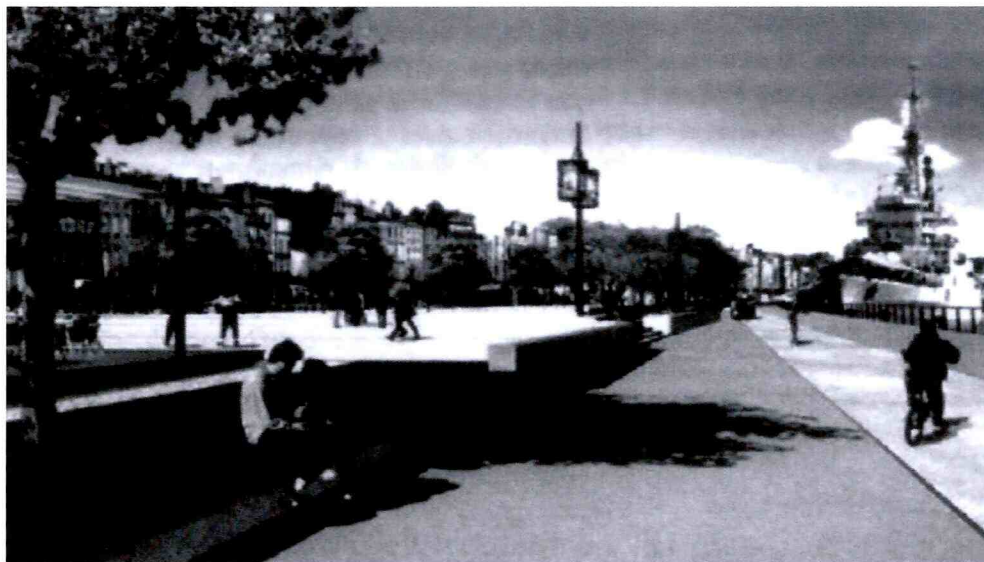


Figura 3 – Margens do Garonne em Bordeaux. Proj. Michel Courajoud.

Por um lado, com o esgotamento das possibilidades de expansão, as cidades francesas redescobrem seus terrenos degradados, espaços centrais subutilizados; por outro, com o crescimento da consciência ecológica, os rios voltam a ser valorizados e passam a ser considerados como elementos de identidade da paisagem local. Allaman (2003, p.23) acrescenta: “A população passa a não aceitar mais que as autoridades disponham ao seu bel-prazer dos espaços das margens dos rios, hoje considerados como bem coletivo”.

Será apresentado, neste item, um breve panorama sobre os aspectos institucionais e configuracionais, princípios de intervenção e um caso, desenvolvido pelo Sindicato Intercomunal da região jusante do Vale do Orge, que reúne os princípios básicos da gestão integrada – ambiental e urbana – dos espaços de margens de rios.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A nova política da água na França se estruturou a partir da implantação da Lei sobre a Água, de 3 de janeiro de 1992, que consagrou noções como a de solidariedade entre os usuários e a abordagem da água nos seus múltiplos enfoques: recurso vital, função ecológica, suporte de atividades. O papel regulatório é de competência da Direção da Água, do Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável, ao qual se vinculam seis Direções Regionais de Meio Ambiente (Diren), encarregadas de cada bacia. A execução da política fica a cargo de seis Agências da Água, também divididas por bacias. A principal fonte de recurso das Agências de Água é oriunda da cobrança de taxas pelo uso da água e pela deterioração do meio ambiente. Diversas outras instituições possuem atuação correlacionada com a gestão das águas, em nível nacional, regional, departamental⁶ e local, o que gera dificuldades de articulação institucional – nesse aspecto, não muito diferente do contexto brasileiro.

A Lei das Águas criou novos instrumentos de planejamento. O Plano Diretor de Ordenamento, Conservação e Gestão das Águas (SDAGE) fixa as orientações gerais de

cada bacia hidrográfica. Esses planos de bacia estabelecem unidades hidrográficas sobre as quais devem ser desenvolvidos e aplicados Planos de Ordenamento e Gestão das Águas (Sage). A Comissão Local da Água (CLE), na qual a representação da coletividade é majoritária, é responsável pela coordenação da elaboração do Sage.

Merece destaque a ação dos “sindicatos intercomunais” de gestão de microbacias hidrográficas, que possuem organização semelhante a consórcios intermunicipais. Os sindicatos intercomunais foram inicialmente criados pela associação de municípios servidos por um mesmo rio, para tratarem das questões de saneamento (captação e tratamento de esgoto e águas pluviais), bem como para resolver problemas hídricos (inundações, erosões). Com o tempo, vários sindicatos passaram a agregar, além das funções iniciais, a gestão integrada da bacia, incluindo o planejamento urbano e o ordenamento dos espaços das margens do rio.

PRINCÍPIOS DE INTERVENÇÃO

Ao longo das últimas três décadas, foram desenvolvidos e implementados inúmeros projetos de ordenamento e gestão⁷ de áreas urbanas servidas por cursos d'água. São realizações diversificadas, em razão do contexto específico. Envolve cursos d'água de características distintas (pelo porte, pelo regime torrencial, pelas características geográficas), realizadas tanto em grandes aglomerações urbanas quanto em cidades pequenas, onde o urbano e o rural estão mais próximos.

Os objetivos das intervenções são variados, mas têm em comum a qualificação das margens e a constituição de espaços públicos de convívio, lazer ou turísticos (Figuras 3 e 4). Muitas das experiências visavam, inicialmente, ao equacionamento de problemas hidráulicos (inundação, proteção das bordas contra erosão) e de saneamento (melhoria da qualidade da água, ordenamento do escoamento pluvial urbano), passando a englobar o planejamento de áreas centrais ou bairros.

Figura 4 –
Margens do Rhone,
em Lyon. Proj.
Claude
Bernard.

FONTE: DRAGONI, 2003



Allaman (2003, p.25) aponta equívocos comuns a muitas das intervenções realizadas: por um lado, a abordagem unívoca, excessivamente intervencionista (do “construtivismo estático, liberal, fundamentado sobre uma cultura de projeto compartimentado”), e a visão higienista ou funcionalista (na qual os componentes são contra a natureza, esquecendo o rio em si mesmo); por outro, o enfoque radical de “santuarização” do lugar; muitas vezes a intenção de “proteção” acaba por provocar a “deriva da proteção”.

Allaman (2003, p.24) propõe que os projetos de intervenção em espaços de margens devem levar em consideração a dimensão simbólica, a geografia, a paisagem e os “humores próprios de cada curso d’água”, buscando soluções que revertam estados de esterilidade dos rios urbanos, ao mesmo tempo que promovam suas funções de qualificação da vida cidadina.

Diversos eventos, como seminários, colóquios e oficinas, têm sido realizados na França para a discussão, o aprofundamento e a troca de experiências entre profissionais e instituições envolvidos no ordenamento e na gestão das margens de cursos d’água. Instituições nacionais e regionais têm envidado esforços para o estabelecimento de princípios gerais de intervenção, além do apoio técnico e financeiro a municipalidades e instituições executoras.

As Agências de Águas promovem a adoção de técnicas de gestão ecológica dos rios e suas áreas de influência, em substituição às práticas tradicionais de “mineralização” das margens, aterramento de áreas úmidas, obras pesadas de recalibragem e alteração do perfil, como o enrocamento, a retificação e a canalização dos rios (Rebmeister, 1997). Com o tempo, foi verificado que esses procedimentos eram utilizados por causa da compreensão errônea das dinâmicas do curso d’água. As técnicas artificiais para melhorar o escoamento das águas e a estabilidade das margens provocam também efeitos adversos, como transtornos ao funcionamento hídrico, inundações, erosões, danos às áreas marginais.

Dentre as práticas ecológicas de intervenção, assume destaque a “engenharia vegetal”⁸ de estabilização de encostas. As vantagens apontadas para esses procedimentos, que contemplam a manutenção ou reconstituição da vegetação típica das margens, em oposição às técnicas “duras”, são: autodepuração natural das águas, resistência flexível à correnteza, resistência ao arrasto de materiais, viabilização da navegabilidade, manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético.

Após vários anos de prática da gestão ecológica do território, Hardy (2002, p.41) considera que é necessária uma abordagem metodológica que integre os numerosos fatores envolvidos, ligados às especificidades do curso d’água, do biótopo (componentes abióticos, inanimados, do ecossistema; constituído pelas dimensões físico-químicas do meio) e dos atores da biocenose (constituída pela totalidade dos organismos vivos que ocupam um dado ecossistema).⁹

Para Hardy (2002, p.40), na configuração espacial das margens de rios, devem ser mesclados espaços naturais protegidos, parques e florestas – de maneira a assegurar a continuidade biológica – e espaços abertos ao público – de diferentes intensidades de fre-

qüentação; os passeios ao longo das margens devem respeitar as restrições ambientais existentes, constituindo espaços que ora, se aproximam ora se afastam do rio.

O manual *Ordenamento e gestão de rios nas cidades: exemplos e princípios para a montagem da operação*, publicado pelo Centro de Estudos sobre Redes, Transportes, Urbanismo e Construções Públicas (Certu), visa divulgar diretrizes e procedimentos para a intervenção. Destaca-se a premissa geral de que rios urbanos merecem tratamento diferenciado: “Na cidade, o ordenamento e a gestão dos rios apresentam particularidades ligadas ao meio urbano [...] e devem ser integrados à melhoria global da qualidade paisagística e ambiental do espaço urbano” (Certu, 2002, p.5).

A EXPERIÊNCIA NO VALE DO RIO ORGE

O Orge é um afluente da margem esquerda do Sena, inserido na bacia Seine-Normandie, a montante de Paris. É um rio periurbano, mais rural a montante e bastante urbanizado a jusante. O Sindicato Intercomunal do Vale do Orge Jusante (Syndicat Intercommunal de la Vallée de l’Orge Aval) (Sivoa) agrupa 33 comunas, com uma população de 360 mil habitantes, englobando uma área de 280 quilômetros quadrados.

O sindicato foi criado há cinqüenta anos para cuidar da gestão hidráulica do Rio Orge, passando a assumir competências diversificadas. O desafio assumido é o de conciliar a gestão dos espaços naturais, a proteção/recuperação do potencial biótico, com a vida urbana, a abertura dos espaços ao público. Segundo o hidrobiólogo Bouchy (2002, p. 36), no início dos anos 1960, o projeto para o Vale do Orge era o de cobrir o rio com uma auto-pista. Essa idéia foi revertida para uma nova política de “reconquista do rio”.

A vegetação característica de meio úmido estava em regressão; o vale, em vias de “ressecamento”. A partir da nova orientação, a paisagem do vale foi progressivamente se transformando. O sindicato passou a desenvolver, há aproximadamente 25 anos, uma política de valorização dos espaços do fundo de vale, incluindo a aquisição fundiária de

FOTO: AUIORA



FONTE: SIVOA, 1998

Figura 5 – Pradaria inundável; utilização pública em períodos de estiagem.

Figura 6 – Vegetação preservada (margem esquerda); caminhos de pedestres (margem direita).

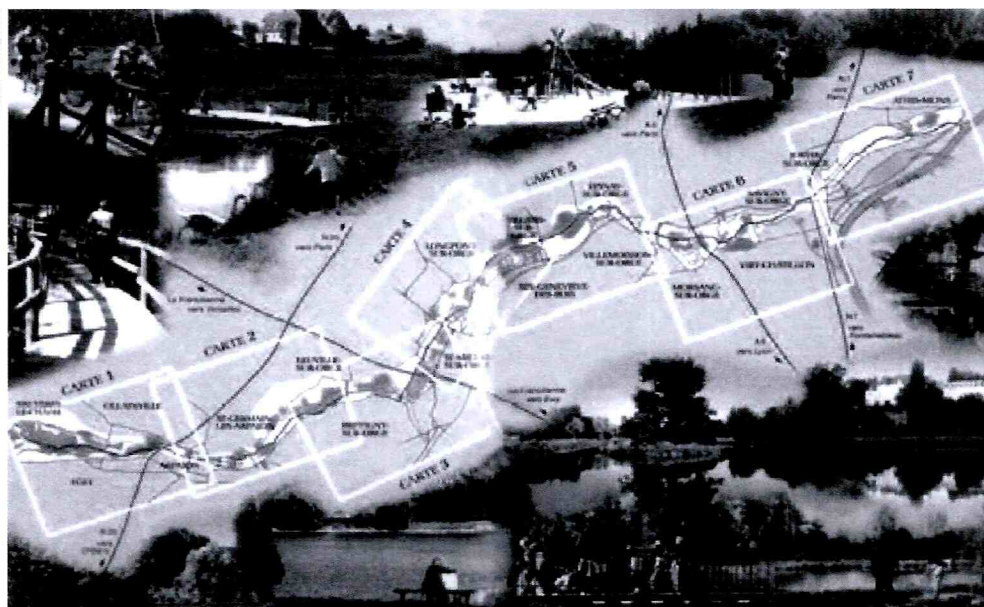


Figura 7 – “Promenade de l’Orge”: indicação da seqüência de mapas com as intervenções realizadas.

terrenos, que permitiu a criação de um verdadeiro *continuum* de espaços públicos, ao longo de quarenta quilômetros do rio.

Novos hábitos de manutenção dos espaços das margens foram introduzidos, segundo o princípio básico de “intervir o tanto que seja necessário, mas o mínimo que seja possível” (Bouchy, 2002, p.33). O paisagismo empregado não é aquele de jardins artificiais, mas o que busca resgatar uma paisagem mais próxima do aspecto natural, o “jardim imprevisível”. Nas partes baixas, de fundo de vale, em poucos anos, reinstalaram-se comunidades de helófitos, como íris, cárex e *roseaux*, e de espécies arbustivas e arbóreas autóctones.

As intervenções físicas no perfil do curso d’água são restritas aos trechos degradados, visando à sua reabilitação e à criação de condições morfológicas favoráveis. São adotados procedimentos diferentes, em razão das características do terreno e das restrições locais. Iniciaram com intervenções nas margens: terraceamento; suavização das porções das encostas em contato com a água, permitindo a implantação de vegetação semi-aquática; adoção de métodos ecológicos, como técnicas vegetais de contenção de bordas. Em seguida, implementaram ações de modificação do leito, como a recomposição de meandros, para garantir a movimentação natural do rio, e a remoção do concreto de alguns trechos canalizados, no sentido da “renaturalização” do curso d’água.

Busca-se o equilíbrio na definição de áreas de interesse de preservação e daquelas onde é bem-vindo o acesso de pessoas, recuperando a relação com o rio (Figura 5). Ao longo do curso do Orge e seus afluentes, foram criadas lagoas de contenção de água e pradarias inundáveis, deixadas livres de edificação, para permitir o desenvolvimento de ecossistemas naturais de meio úmido; em períodos de cheias, servem para a estocagem das águas, e, em períodos de estiagem, podem ser utilizados para lazer (Figura 6). O documento *Carta de conservação e manutenção de meios úmido em fundos de vale* (Sivoia, 1998) visa dar

conhecimento das funções ambientais das zonas ripárias e de práticas sustentáveis de gestão do rio e suas áreas de influência.

Além da execução direta de obras, o Sindicato apóia a ação das municipalidades, pelo financiamento de ações, orientação às equipes técnicas e aos proprietários ribeirinhos, sensibilização de usuários e autoridades locais, contando com a parceria de outras instituições, como a Agência da Água Seine-Normandie. Uma gama variada de estratégias de comunicação é utilizada, como publicações, exposições itinerantes, programação de eventos e constituição de equipes de orientação aos usuários.

O princípio da gestão integrada pode ser exemplarmente identificado no projeto-chave: o “Promenade de l’Orge”, que criou uma trama verde interligando áreas intensamente urbanizadas, respeitando as peculiaridades físicas, biológicas e socioeconômicas de cada área. São quarenta quilômetros de passeio de pedestres ao longo do rio, com uma seqüência de espaços diversificados, aliando a conservação de espaços naturais com a promoção do contato da população com o rio. A publicação *La promenade de l’Orge* (Sivoa, 2005) apresenta uma seqüência de mapas com imagens e indicações das diferentes intervenções realizadas (Figura 7).

TRAÇANDO PARALELOS

Não há como fazer comparações diretas entre os contextos francês e brasileiro. Trata-se de realidades distintas sobre os mais diversos aspectos: dimensões territoriais, estrutura político-administrativa, bases históricas, culturais, financeiras, sociais. A gravidade do quadro socioeconômico brasileiro – no que concerne à miséria de parte da população, à ocupação irregular do solo, ao déficit habitacional e de saneamento ambiental, à crise de governabilidade, que afetam a grande maioria das cidades brasileiras – está muito longe do contexto francês, no qual muitos desses problemas encontram-se equacionados ou são objeto de políticas públicas mais ou menos consolidadas.

O que desejo ressaltar na referência à experiência francesa é o enfoque integrado dos aspectos ambientais, hídricos e urbanos. Independentemente do contexto socioeconômico, ao serem realizadas obras hidráulicas e de saneamento, essas devem estar intimamente ligadas ao respeito pelos condicionantes ambientais e ao planejamento dos espaços das margens de corpos d’água urbanos.

Da análise do arcabouço legal sobre a ocupação de margens de rios, pode-se dizer que a França e o Brasil se encontram em situações opostas. Na França, a legislação que estabelece a “faixa de servidão” de apenas 3,25 metros em cada margem¹⁰ é anterior à consolidação da preocupação ecológica, ao desenvolvimento de pesquisas sobre as dinâmicas hídricas das bacias e do conhecimento sistematizado sobre as importantes funções ambientais desempenhadas pelas zonas ripárias. Já o Código Florestal brasileiro incorpora a preocupação em proteger as áreas sensíveis e garantir as “funções ambientais” das margens de corpos d’água.

Os gestores franceses buscaram estratégias para compensar a deficiência legal (faixas muito reduzidas), como operações de aquisição, pelo Poder Público, de áreas de fundo de vale. No Brasil, uma das dificuldades consiste em aplicar as regras rigorosas (grandes faixas “intocáveis”) nas cidades. A única possibilidade de utilização das Áreas de Preservação Permanente (APP) urbanas foi criada em 2001, pela Medida Provisória n.2.080-59, para “casos excepcionais” enquadrados como “de utilidade pública” ou “interesse social” pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Em março de 2006, após um longo processo de discussão com diversos setores da sociedade, foi aprovada a Resolução Conama n.369,¹¹ que estabeleceu os casos de enquadramento e, dentre outros dispositivos, definiu como de “utilidade pública” a utilização das APP urbanas como “áreas verdes de domínio público”.¹²

Deduz-se, pela análise da experiência francesa, que a utilização das margens de rios urbanos pela comunidade é, hoje, encarada como de grande utilidade pública. O princípio assumido pelas instituições francesas, de que os rios localizados em cidades merecem tratamento diferenciado, apresenta-se como um contraponto às disposições do Código Florestal brasileiro, que não estabelece, originalmente, distinção de regras entre os meios rural e urbano.

Os termos “mineralização” e “vegetalização”, encontrados na bibliografia francesa, são interessantes como expressão de posturas distintas de tratamento, uso e ocupação do solo. A inserção do princípio de vegetalização à tradição francesa de mineralização das margens ocorre concomitantemente à valorização e promoção da utilização pública desses espaços. A orientação para adoção de princípios ecológicos não implica, contudo, a radicalização de “vegetalização” de todas as margens – implícita no conceito de Área de Preservação Permanente.

CONCLUSÕES

Defendo que, além de funções ambientais, preconizadas pela lógica das APP, as margens de corpos d’água localizados nas cidades desempenham também importantes funções de urbanidade. Urbanidade vista como valor que caracteriza a vida urbana, no sentido da interação entre os cidadãos no espaço coletivo, da relação harmônica entre as pessoas e o corpo d’água. Conforme apontado por Holanda (2002, p.126), urbanidade transcende a realidade física da cidade, ao incluir a “qualidade do cortês, do afável, relativo à negociação continuada entre interesses”.

O caráter predominantemente conservacionista da nova Resolução Conama¹³ traduz a pouca disposição em considerar também as funções de urbanidade das margens de corpos d’água localizados nas cidades. Creio que isso se deve ao fato de que, tradicionalmente, nas intervenções de urbanização em margens de cursos d’água, predominaram soluções de “mineralização”, caracterizada pela preponderância de feições artificiais: ausência de vegetação, impermeabilização das margens, presença de edificações, canalização e

retificação do leito, adoção de técnicas artificiais de contenção das bordas, predomínio de materiais minerais e elementos artificiais.

Para auxiliar na distinção entre urbanidade e mineralização, tomo emprestadas as palavras de Munford (1998, Seção Ilustrada II, tópico 19): “A idéia de que urbanidade é equivalente à construção concentrada ou à ausência de árvores e jardins é baseada num limitado conhecimento das cidades, ou numa limitada definição de urbanidade”.

A utilização pública coletiva das margens dos cursos d’água, para o lazer e o encontro social, é uma estratégia para evitar processos de ocupação mais danosos. Em que pesem aspectos questionáveis da Resolução Conama n.369, a sua aprovação é um marco no sentido da “flexibilização” do princípio de intangibilidade das Áreas de Preservação Permanente. É natural que o texto possua pontos de conflito, uma vez que é fruto de uma extensa negociação que envolveu interesses e visões diversas. Apesar da inovação em relação à inserção de parâmetros diferenciados para as áreas urbanas, o texto carece de aprofundamento quanto a considerar não apenas as funções ambientais, mas também as funções de urbanidade dos espaços de beira-rio.

Essa visão está longe de ser plenamente incorporada entre os ambientalistas. Entretanto, entre os urbanistas não há, em geral, clareza sobre o porquê é importante proteger as margens dos cursos d’água. Os embates – muitas vezes acirrados – ocorridos durante o processo de discussão das APP refletem dois paradigmas unidimensionais antagônicos: por um lado, a visão estritamente ecologista, de que a gestão dos corpos d’água deve se basear apenas nos aspectos ambientais, à revelia das peculiaridades do meio urbano e das condicionantes de urbanidade; por outro, a visão estritamente urbanística (e áreas de conhecimento correlatas: engenharia, sanitarismo, paisagismo), que se apresenta como imposição da ação do homem, à revelia das condicionantes da natureza.

Ainda há um longo caminho a percorrer no aprimoramento das regras relativas às Áreas de Preservação Permanente urbanas. Isso implica refutar os paradigmas antagônicos, na linha proposta por Ignacy Sachs (2000, p.54), de busca do “caminho do meio”.

A adoção de métodos conjugados de análise da cidade, considerando as dinâmicas urbanas, assim como as dinâmicas do meio natural, permite a adoção de configurações espaciais diversificadas para cada trecho de margem. Áreas menos centrais ou ambientalmente mais sensíveis demandam configurações de maior “vegetalização”; áreas de maior centralidade, pontos focais de referência urbana justificam a criação de espaços onde, facilitado o acesso físico e visual, a cidade e a população se relacionem mais diretamente com o rio.

A busca do caminho do meio é um desafio da gestão ambiental urbana contemporânea, na perspectiva de, como expresso por Hardy (2002, p.42), “criar ou recriar a paisagem como resultante de uma combinação entre as influências do homem, a história e a natureza em equilíbrio”.

NOTAS

1. Instituída pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.
2. Iniciativas recentes do Ministério das Cidades buscam reverter essa prática, pela atuação integrada de suas secretarias e com outras instituições governamentais e não-governamentais.
3. Lei Federal n. 4.771, de 1965; o artigo 2º estabelece o dispositivo das Áreas de Preservação Permanente (APP) cuja faixa varia de 30 metros a 500 metros de largura em cada margem do curso d'água, em razão de um único critério – a largura do leito.
4. Medida Provisória n. 2.080-59, artigo 1º, inciso II.
5. Gratidão a Yara Oliveira, arquiteta brasileira com alguns anos de atuação em planejamento de espaços de beiro-rio na França, pelo material bibliográfico disponibilizado, contatos institucionais e acompanhamento em visitas de campo.
6. A divisão territorial administrativa francesa é composta de “Departamentos” (que corresponderiam aos estados brasileiros, embora os titulares do Departamento, denominados *prefets*, não sejam eleitos, e sim nomeados pelo governo nacional (*l'Etat*), divididos em “comunas” (*communes*), que constituem a menor unidade político-administrativa. As comunas corresponderiam aos municípios brasileiros, e a França possui 36.851 comunas, de forma que seus territórios são bem pequenos se comparados com as dimensões dos municípios brasileiros (que somam 5.560 – IBGE, 2002).
7. O termo *aménagement* possui um significado abrangente: arranjo, arrumação, ordenação, urbanização (*Dicionário Paulo Rónai*). Por não encontrar uma palavra da língua portuguesa que conjugue todos esses sentidos, emprego os termos *ordenamento* e *gestão*, que se referem a intervenções previstas em um dado projeto urbanístico, bem como a ações continuadas de gerenciamento e manutenção. O termo *aménagement* pode também ser traduzido como “manejo”, que possui um significado mais amplo; entretanto, na literatura e na legislação brasileira esse termo é adotado, em geral, no planejamento ambiental, para unidades de conservação.
8. A “engenharia vegetal” (*génie végétal*) consiste em utilizar espécies vegetais como material de consolidação, permitindo manter ou recriar margens naturais, técnica e biologicamente funcionais. São utilizadas espécies típicas de zonas ripárias, que resistem à variação do nível d'água e às enchentes periódicas. Em geral, são utilizadas técnicas combinadas, para resolver problemas específicos. Podem envolver procedimentos simples, como a semeadura, o plantio de mudas, ou intervenções mais complexas, utilizando partes de vegetais na composição da obra. Dentre as últimas, destacam-se o “trançado” (*tressage*) e a “faxina” (*fascine*), que consistem basicamente na colocação de estacas de madeira (de preferência, segmentos vivos) e na disposição horizontal de galhos ou ramos, entrelaçados, envolvendo as estacas, que após um tempo rebrotam, garantindo um efeito duradouro de estabilização das bordas.
9. Hardy (2002, p.41) relaciona os aspectos a serem considerados na concepção do plano de intervenção: 1. com relação ao rio: a vazão, os níveis e a duração média das cheias e estiagens, o nível médio da água, a força de arrasto, a velocidade da correnteza, a qualidade físico-química da água; 2. com relação ao biótopo: o clima (insolação, precipitações, ventos) e o solo, envolvendo a morfologia do terreno (natureza do solo – por zonas e por camadas – declives, exposição, relevo geral e pontual), as propriedades mecânicas do solo (instabilidade superficial e do substrato, erosão), as propriedades físicas (composição em materiais físicos, profundidade, granulometria, porosidade), as propriedades químicas (composição de água, pH, riqueza em elementos nutritivos, elementos poluentes, metais pesados), as propriedades biológicas do solo (atividade microbológica); 3. com relação à biocenose: atividades antrópicas; a vegetação natural (fitosociologia); a fauna (zonas de passagem, de acasalamento, de desova, espécies que nutrem o solo). Devem ainda ser considerados os procedimentos anexos: escoamento da água pluvial, tratamento das cabeças dos taludes, acesso para manutenção das bordas, dentre outros.
10. Código de Domínio Público Fluvial, artigo 6º.
11. Resolução Conama n.369, de 28 de março de 2006, que “dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social, ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação e intervenção em Área de Preservação Permanente”.
12. Resolução Conama n. 369, Seção III, art. 8º.
13. Considerando-se as inúmeras condições estabelecidas para a intervenção em APP: o próprio caráter de excepcionalidade; a obrigatoriedade de manutenção e recomposição da vegetação com espécies nativas; a “mínima impermeabilização da superfície”: percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados, respectivamente, a 5% e 15% da área total da APP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLAMAN, M. L'Odyssée des villes et de leur fleuve. *Diagonal*, Paris, n.163, p.22-5, nov.- dez. 2003.
- BOUCHY, J. M. La gestion écologique des berges de rivière en milieu urbain. In: COLLOQUE L'AMENAGEMENT ECOLOGIQUE DES ESPACES URBAINS AU COEUR DE L'ILE-DE-FRANCE, 1999, Issy-les-Moulineaux. *Actes de la journée d'étude*. Paris: Association Espaces, 2002. p.32-7.

CERTU. *Aménager des rivières en ville – Exemples et repères pour le montage d’opération*. France, Lyon: Ministère de l’Équipement des Transports et du Logement, Centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme et les constructions publiques – CERTU, 2002, avril, 148p.

FERNANDES, E. *Preservação ambiental ou moradia*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003. Disponível em: <www.cidades.gov.br>.

HARDY, J. C. L’integration du facteur écologique de l’aménagement du Val de Seine. In: COLLOQUE L’AMENAGEMENT ECOLOGIQUE DES ESPACES URBAINS AU COEUR DE L’ILE-DE-FRANCE, 1999, Issy-les-Moulineaux. *Actes de la journée d’étude*. Paris: Association Espaces, 2002. p.38-42.

HOLANDA, F. *O espaço de exceção*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

MELLO, S. As funções ambientais e as funções de urbanidade em margens de cursos d’água. *Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Campinas, v.4, p.49-61, 2005a.

_____. Ocupações urbanas em margens de cursos d’água: articulação entre os enfoques ambiental e urbanístico. In: FARIA, S. C.; OLIVEIRA, W. C. (Org.) *Fundamentos conceituais do planejamento e gestão ambiental* (Texto Didático Série Planejamento e Gestão Ambiental, n.7). Brasília: Universa, 2005b. 270p.

_____. Gestão ambiental urbana dos espaços de margens de cursos d’água. In: *Águas Urbanas – I Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental de Cidades*, 2005c, Rio de Janeiro.

MELLO, S.; RIBAS, O. Espaços de beira-rio: articulação entre os enfoques ambiental e urbanístico. *P@ranoá – Periódicos Eletrônicos de Arquitetura e Urbanismo*, Brasília, v. 7, 2005. Disponível em: <www.unb.br/fau/pos_graduacao/paranoa/edicao2005/espaco_beira_rio.pdf>.

MUNFORD, L. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

REBMEISTER, E. *Guide de restauration des rivières*. Moulin-lès Metz: L’Agence de l’eau Rhin-Meuse, 1997. 62p.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. *Les Agences de l’Eau*. Disponível em: <<http://www.lesagencesdeleau.fr/>>. Acesso em: 22 ago. 2005.

_____. *Gestion du domaine public fluvial*. Ministère de l’Écologie et du Développement Durable. Disponível em: <http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=4214>. Acesso em: 22 ago. 2005.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SIVOA. *Charte d’entretien des milieux humides em fonds de vallée*. Viry-Châtillon: Syndicat Intercommunal de la Vallée de l’Orge Aval – Sivoa, 1998. 31p.

_____. *La promenade de l’Orge*. 3.ed. Viry-Châtillon: Syndicat Intercommunal de la Vallée de l’Orge Aval – Sivoa, 2005. 23p.

LEGISLAÇÃO APLICADA

Lei Federal n.4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal.

Medida Provisória n.2.080-62, de 19 de abril de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n.4.771.

Resolução Conama n.303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Resolução Conama n.369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

RESUMO

Um intenso movimento de resgate da relação entre as cidades e seus cursos d'água vem ocorrendo na França, nas últimas décadas. A inserção da preocupação ecológica e a consideração das dinâmicas naturais ocorrem concomitantemente com a revalorização das funções de urbanidade dos espaços das margens de rios urbanos. Este trabalho apresenta um breve apanhado sobre os princípios e procedimentos que caracterizam a experiência francesa. A sua análise é adotada como contraponto na reflexão sobre o "princípio de intangibilidade", que fundamenta a legislação brasileira relativa às Áreas de Preservação Permanente (APP), proibindo o uso e a ocupação às margens de cursos d'água. A discussão do objeto específico agrega-se a uma discussão mais geral: a necessária articulação na abordagem dos temas ambientais e urbanos.

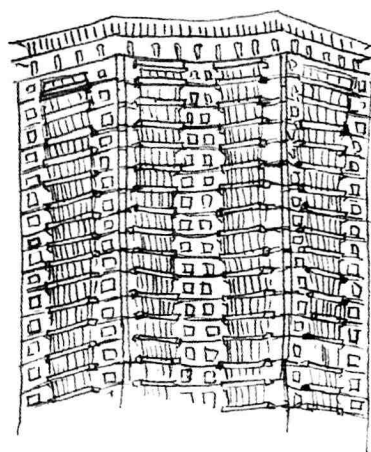
PALAVRAS-CHAVE: margens de rios urbanos, Áreas de Preservação Permanente, urbanidade, "mineralização" versus "vegetalização".

THE FRENCH EXPERIENCE ON URBAN RIVERSIDE INTERVENTIONS: A PARALLEL FOR THE REFLECTION ABOUT THE PERMANENT PRESERVATION AREAS (APP)

ABSTRACT

An intense movement of recovering the relationship between cities and rivers occurs in France, over the last decades. The insertion of ecological regards and natural dynamics consideration take place besides the revalorization of the urbanity functions of spaces located in urban river margins. This paper presents a brief report focusing principles and procedures that characterize french experience. Their analise is addopted as a parallel reference to the reflexion about the "intangibility principle", that support brasilian legislation related to the Permanent Preservation Areas (APP), prohibiting land use and occupation on water courses margins. The discussion about the especific issue joins a more general discussion: the necessary articulation of environmental and urban regards.

KEYWORDS: urban river margins, Permanent Preservation Areas, urbanity, "mineralization" versus "vegetalization".



PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E A FUNÇÃO SOCIAL
DA PROPRIEDADE: NOTAS ACERCA DE UMA EXPERIÊNCIA

Fernando Bruno Filho, Rosana Denaldi

Mestre e doutorando em Direito Público | Professor adjunto de Direito
Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu |
Secretário adjunto de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura
de Santo André | fbruno@santoandre.sp.gov.br

Doutora em Arquitetura e Urbanismo | Professora de Planejamento Urbano
da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos |
Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de
Santo André | r.denaldi@terra.com.br

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: NOTAS ACERCA DE UMA EXPERIÊNCIA¹

Um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade imóvel urbana é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). A sua aplicação depende da inserção nos Planos Diretores respectivos de cada município, mas, acima de tudo, da ação política de torná-lo verdadeiramente exigível.

O artigo 50 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) estabeleceu prazo até 10 de outubro de 2006 para os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores. Muitos desses planos prevêm a aplicação do PEUC, no entanto a grande maioria dos municípios não vem ainda implementando o instrumento. O município de Santo André aprovou seu Plano Diretor em 2004 e iniciou a notificação de áreas vazias e subutilizadas em 2006; embora a experiência seja ainda recente, já contém elementos para reflexão, objetivando contribuir com o debate sobre a aplicação e o aprimoramento do instrumento.

O ESTATUTO DA CIDADE E O PEUC

O princípio da função social da propriedade está inscrito há muito no ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos desde a Constituição de 1934. No entanto, foi (e é) bem mais lento, em termos históricos, o incremento de práticas e instrumentos que o tornem verdadeiramente exigível em sua essência

No que tange à propriedade imóvel urbana, já desde a década de 1960 se apontava o quanto seu uso (ou, ao que nos interessa, seu não-uso) abusivo conduzia inexora-

velmente a uma degradação urbana e ambiental da vida das cidades. Porém, apenas em 1983 o Executivo federal enviou ao Congresso a primeira proposta consolidada de lei nacional acerca da política urbana, a qual lá recebeu o número de ordem 775/83, constituindo um marco fundamental, posto que estabelecia princípios e um rol de instrumentos definitivamente incorporados na pauta da reforma urbana, entre eles o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios. Seu conteúdo, porém, denotava atribuições excessivamente centralizadas na União, em detrimento da autonomia municipal, e sua tramitação, lenta, acabou atropelada pelo advento do Congresso Constituinte, em 1986.

Por força desses precedentes, e sob o signo da emenda popular da reforma urbana, a Constituição Federal de 1988, a par de repetir a exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade, delineou no artigo 182 as regras pertinentes ao exercício da propriedade imóvel urbana. Mais que *ordenar* o espaço urbano (o que, aliás, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, já determina), o artigo 182 determina que cabe ao município promover seu *desenvolvimento*, sua transformação, posto que, por força dos fenômenos das décadas anteriores, a expansão urbana, de regra, se dera e no presente ainda se dá de forma contrária à concretização dos direitos fundamentais de seus cidadãos e à preservação ambiental. O Plano Diretor exsurge como instrumento básico dessa reconversão, ainda que a política urbana local deva se adequar a normas gerais que se estabeleceriam posteriormente, mediante lei de competência da União.

Por sua vez, e ao lado do Plano Diretor (o que não fora reivindicado no bojo da emenda popular), o único instrumento² alçado à condição de regra constitucional, dentre aqueles debatidos ao longo dos anos anteriores, incorporados pelo PL 775 e apontados na emenda popular, foram o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios. No entanto, sua aplicabilidade ficou vinculada à edição de legislação futura, de competência da União, a qual deveria dar-lhe os parâmetros de concretização.

Tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana quanto a lei federal destinada a dar eficácia plena ao instrumento de parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da edição da Lei n. 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Porém, desde a promulgação da Constituição Federal, não faltou quem, como Carlos Ari Sundfeld (1995, p.38), defendesse que o instrumento poderia ser adotado de imediato pelos municípios, via planos diretores; vários municípios,³ por sua vez, passaram a inserir em seus respectivos Planos Diretores (quando das respectivas aprovações ou revisões) a possibilidade de exigência do PEUC, mas não avançaram no sentido de implementá-lo verdadeiramente, permanecendo as regras locais em compasso de espera, aguardando a edição da lei federal.

Antes, porém, de adentrar na análise dos dispositivos pertinentes do Estatuto da Cidade, há um último e importante aspecto, que emerge da análise sistemática da Constitucional, e que vem sendo relegado na abordagem do instrumento.

Aparentemente, e por conta de uma interpretação unicamente gramatical, a adoção do PEUC representaria uma “faculdade”, cabendo a cada município, no âmbito de seu Plano Diretor e respectiva legislação urbanística, exercer uma opção, com total liberdade para fazê-lo ou não. Mas não é essa a interpretação correta, sob pena de amesquinhar o princípio da função social da propriedade.

Com efeito, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade da propriedade. Esse imóvel, por sua vez, deve conter um uso que “atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor” (conforme o § 2º do artigo 182 da CF). Ora, como toda competência constitucional, o exercício da autonomia municipal se expressa por meio de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido, quando necessário, em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, se presentes as condições objetivas – vale dizer, efeitos perniciosos decorrentes do não-uso, como a falta de oferta de terrenos no mercado, ou sua excessiva valorização, tornando dificultoso o acesso da população de mais baixa renda –, deve o município inserir em sua respectiva legislação local (*in casu*, o Plano Diretor e, eventualmente, em lei específica dele decorrente) o instrumento apto a reverter essa situação, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Tal faculdade, portanto, implica apenas definir elementos específicos de cada município, buscando modular o uso do instrumento a fim de que ele atinja seu propósito, e não negá-lo. Clóvis Beznos (1995) nos dá peculiar exemplo, quando aponta as singularidades das cidades de veraneio, onde parte considerável dos imóveis está vazia fora de temporada, e nem por isso esses imóveis se configuram como não-utilizados. O mesmo se pode afirmar com relação a imóveis não-edificados, mas que detêm relevância ambiental, histórica ou paisagística.

Em essência, o Estatuto da Cidade, em seus artigos 5º e 6º, cuida de estabelecer prazos, condições e garantias para que o município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não-edificados, subutilizados ou não-utilizados. E o faz de maneira econômica, como convém a uma norma geral, uniformizando aquilo que é comum às administrações locais, mas deixando para a legislação municipal (Plano Diretor à frente) a tarefa de definir concretamente as situações de cabimento. Assim, se a definição de não-edificado é meramente gramatical (terreno sem nenhuma construção), a condição de subutilizado será estabelecido (e obrigatoriamente o deverá) a partir de critérios locais, os quais, aliás, podem variar para cada região do perímetro urbano de cada município. A não-utilização,⁴ por sua vez, fica a inteiro critério da legislação municipal, dentro de certa margem de razoabilidade.

Por força de veto presidencial, mantido pelo Congresso, exclui-se a incidência do instrumento sobre imóveis que estivessem edificados, porém “em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental” (inciso II do art. 5º). Essa configuração terá efeitos quando de sua aplicação, ao se balizar a situação do imóvel a partir do licenciamento outorgado.

Ainda que repita a referência à *lei específica* como veículo do instrumento, a exemplo do que consta no próprio artigo 182 da CF, essa deve ser lida como lei em seu sentido substancial, e não material. Em outras palavras, é preciso que se respeite o princípio da legalidade no estabelecimento da obrigação, fazendo que os elementos principais que permitam definir sentido e alcance da norma estejam submetidos ao processo legislativo, *in casu*, da câmara de vereadores. Nada obsta, portanto, que tais elementos estejam todos contidos no próprio Plano Diretor, o que tornaria, a partir de sua promulgação, auto-aplicável, no contexto local, a exigibilidade de que se dê ao solo urbano um uso (Fundação..., 2006).

De resto, os prazos e os procedimentos estabelecidos buscam muito mais garantir razoabilidade e segurança jurídica na adoção do instrumento pelos municípios, evitando o uso arbitrário e situações que caracterizem expropriação indireta, mas também evitem a ocorrência de fraudes, como a alegação de que a obrigação seja *intuitu personae* (em consideração à pessoa), o que permitiria desobrigar o adquirente de imóvel cujo proprietário fora notificado a cumpri-la. O artigo 6º é claro ao afastar tal possibilidade.

PEUC: O CASO DE SANTO ANDRÉ

O PEUC foi instituído no município de Santo André por força do Plano Diretor Participativo (Lei n.8.696 de 17 de dezembro de 2.004), o qual estabeleceu os princípios fundamentais, objetivos e instrumentos da política urbana.

O Plano Diretor (PD) divide o território do município em duas Macrozonas: a *Urbana*, correspondendo à porção urbanizada do território, e a de *Proteção Ambiental*, correspondendo às áreas de proteção e recuperação de mananciais (APRM). A Macrozona Urbana, por sua vez, subdivide-se em quatro zonas: *Reestruturação Urbana*, de *Qualificação Urbana*, de *Recuperação Urbana* e a *Zona Exclusivamente Industrial*.

A Zona de *Qualificação Urbana* caracteriza-se por ter a infra-estrutura consolidada. Os objetivos dessa zona são ordenar o adensamento construtivo, evitar a saturação do sistema viário, permitir o adensamento populacional onde esse ainda for possível, como forma de aproveitar a infra-estrutura disponível e ampliar a disponibilidade de equipamentos públicos, as áreas verdes e de lazer.

A Zona de *Reestruturação Urbana* corresponde ao eixo da Avenida dos Estados, Rio Tamanduateí e a antiga Estradas de Ferro Santos-Jundiaí (ainda operando transporte de cargas e passageiros) e quadras lindeiras, cortando a Macrozona Urbana no sentido NO-SE. Caracteriza-se pela presença de grandes áreas, parte considerável delas subutilizadas, não-utilizadas e mesmo não-edificadas, uso misto e carência de equipamentos públicos.

A Zona de *Recuperação Urbana* corresponde à porção sul da Macrozona Urbana e caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, carência de infra-estrutura e equipamentos públicos e alta incidência de loteamentos irregulares e núcleos de favelas.

De acordo com o PD, o objetivo da PEUC é a promoção do desenvolvimento urbano e do aproveitamento adequado dos imóveis do município e melhora da oferta e redução do preço de lotes e imóveis. O mesmo PD define como “solo urbano não-edificado” aqueles terrenos com área igual ou superior a mil metros quadrados, localizados na Macrozona Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado for igual a zero; como “solo urbano subutilizado” os terrenos e glebas com área igual ou superior a mil metros quadrados, localizados na Macrozona Urbana e com o coeficiente de aproveitamento que não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam – CA mínimo de 0,20 para as Zonas de Qualificação e de Recuperação Urbana e de 0,40 para a Zona de Reestruturação Urbana. Por fim, estabeleceu como “solo urbano não-utilizado” todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.

Repetindo a fórmula do Estatuto da Cidade, o PD determina o prazo de um ano, a partir da notificação, para que o proprietário apresente um projeto de edificação, e de dois anos, a partir da aprovação daquele projeto, para iniciar as obras respectivas. Também admite, no caso dos empreendimentos de grande porte, a execução por etapas.

O PD estabelece ainda que ficam excluídos dessa obrigação os terrenos (i) utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades, (ii) que exerçam função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente, (iii) de interesse do patrimônio cultural ou ambiental, (iv) ocupados por clubes ou associações de classe e, por fim, (v) de propriedade de cooperativas habitacionais.

O Decreto n. 15.379, de 16 de maio de 2006, regulamentou os artigos 116 e 117 do PD, identificando hipóteses de atividades econômicas que não necessitam de edificação (por exemplo, dutos, linhas de transmissão, atividades acessórias como estacionamentos etc.) e os critérios para a identificação de áreas de interesse ambiental que seriam excluídos da notificação, além de outros procedimentos necessários a tornar exigível a obrigação de parcelar ou edificar os imóveis abrangidos pelo instrumento.

PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E NOTIFICAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS

A primeira etapa consistiu na elaboração de listagem de imóveis situados na Macrozona Urbana, que se enquadravam nos critérios estabelecidos na Lei n. 8.696/2004, combinada com a regulamentação dada pelo Decreto n. 15.379.⁵

As informações necessárias à elaboração da listagem foram extraídas do Banco de Dados do Município (BDM), onde constam as áreas construídas (licenciadas ou objeto de recadastramento para fins tributários) dos imóveis, o que possibilitou o cálculo do coeficiente de aproveitamento de cada lote e, conseqüentemente, o enquadramento das áreas na condição de passíveis de exigibilidade quanto a parcelamento ou edificação compulsórios.

O levantamento apontou que no município existem 885 lotes (ou glebas) maiores que mil metros quadrados resultando em 11.065.158,18 m². Foram excluídos 190 lotes

que somam 3.846.315,43 m² que correspondem a 34,78% desse total, por enquadrarem-se como áreas não-notificáveis de acordo com o PD, resultando num universo de 695 lotes notificáveis que correspondem a 7.216.842,75 m².

Para aferir a situação de cada imóvel, foi instaurado um processo administrativo versando respectivamente sobre cada um deles. Assim, todas as informações já existentes sobre os imóveis e que pudessem dar um quadro acerca de sua situação foram coligidas a fim de compor o quadro final daqueles proprietários que seriam efetivamente notificados. A par dessas providências, e considerando que a análise sistemática do artigo 5º do Estatuto da Cidade não exige o licenciamento como critério de aferir a não-edificação (o que comentamos anteriormente), optou-se por vistoriar e identificar em campo as situações de subutilização e utilização de grande parte dos lotes.

Como exposto antes, as características das áreas notificáveis se diferenciam de uma zona para outra. Assim, a Zona de *Qualificação Urbana* concentra um número maior de vazios, porém em sua maioria com área menor que cinco mil metros quadrados. Por sua vez, nas zonas de *Recuperação Urbana* e de *Reestruturação Urbana* (essa com quase 50% do total de área não-edificada) se concentra a maioria dos grandes vazios urbanos (áreas com mais de vinte mil metros quadrados). Cabe ressaltar que apenas 31 lotes notificáveis, 4,46% do total, correspondem a 57% do volume de áreas subutilizadas ou não-edificadas.

Para estabelecer um escalonamento das notificações, as áreas notificáveis foram agrupadas por zona, tamanho e coeficiente de aproveitamento. Optou-se por iniciar a notificação em toda Macrozona Urbana e por priorizar as notificações das glebas maiores e com coeficiente menor de aproveitamento, levando também em consideração as características das zonas. Definiram-se, assim, três etapas de notificações, e todas as áreas devem ser notificadas até 2015, período que coincide com a revisão do Plano Diretor, dez anos após sua aprovação – momento, portanto, em que a eficácia do instrumento será obrigatoriamente objeto de análise do conjunto da sociedade local.

Na primeira etapa devem ser notificados 61% dos vazios até 2008. Os quadros 2 e 3 apresentam o critério e escalonamento adotados. Até outubro de 2006, a prefeitura já havia notificado cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa.

Quadro 1 – Lotes notificáveis – área média

| ZONA | ÁREA MÉDIA DOS LOTES NOTIFICÁVEIS | QUANTIDADE DE LOTES NOTIFICÁVEIS | ÁREA TOTAL DOS LOTES NOTIFICÁVEIS |
|-----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| QUALIFICAÇÃO URBANA | 3.709,38 m ² | 432 lotes | 1.602.453,43 m ² |
| REESTRUTURAÇÃO URBANA | 18.807,28 m ² | 176 lotes | 3.310.081,54 m ² |
| RECUPERAÇÃO URBANA | 26.486,30 m ² | 87 lotes | 2.304.307,78 m ² |
| TOTAL | | 695 lotes | 7.216.842,75 m ² |

Quadro 2 – Lotes notificáveis. Critérios de classificação por etapa de notificação

| ETAPAS | ZONA | LOTES | | ÁREA CORRESPONDENTE | |
|--------------------|---|------------|----------------|---------------------|----------------------|
| | | n. | % | m ² | % |
| 1ª ETAPA ATÉ 2008 | ZQU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,10 | 56 | 56,57% | 795.770,00 | 18,06% |
| | ZREU lotes com área > 20.000 m ² e CA entre 0 e 0,10 | 17 | 17,17% | 1.520.014,64 | 34,49% |
| | ZRU lotes com área > 10.000 m ² e CA entre 0 e 0,10 | 26 | 26,26% | 2.091.330,78 | 47,45% |
| | TOTAL | 99 | 100,00% | 4.407.115,42 | 100,00% |
| 2ª ETAPA ATÉ 2010 | ZQU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20 | 14 | 14,14% | 136.814,10 | 7,55% |
| | ZREU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,40 | 71 | 71,72% | 1.568.427,20 | 86,50% |
| | ZRU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20 | 14 | 14,14% | 107.868,00 | 5,95% |
| | TOTAL | 99 | 100,00% | 1.813.109,30 | 100,00% |
| 3ª ETAPA ATÉ 2015 | ZQU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20 | 362 | 72,84% | 669.869,33 | 67,21% |
| | ZREU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,40 | 88 | 17,71% | 221.639,70 | 22,24% |
| | ZRU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20 | 47 | 9,46% | 105.109,00 | 10,55% |
| | TOTAL | 497 | 100,00% | 996.618,03 | 100,00% |
| TOTAL GERAL | | 695 | lotes | 7.216.842,75 | m² |

ZQU – Zona de Qualificação Urbana; ZREU – Zona de Reestruturação Urbana; ZRU – Zona de Recuperação Urbana.

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), outubro de 2006.

Quadro 3 – Resumo das etapas de notificação

| ETAPAS | LOTES | | ÁREA CORRESPONDENTE | |
|---------------------|------------|----------------|---------------------|----------------|
| | n. | % | m ² | % |
| 1ª ETAPA – ATÉ 2008 | 99 | 14,24% | 4.407.115,42 | 61,07% |
| 2ª ETAPA – ATÉ 2010 | 99 | 14,24% | 1.813.109,30 | 25,12% |
| 3ª ETAPA – ATÉ 2015 | 497 | 71,51% | 996.618,03 | 13,81% |
| TOTAL | 695 | 100,00% | 7.216.842,75 | 100,00% |

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), outubro de 2006.

QUESTÕES PARA O DEBATE

O Plano Diretor é o veículo para a definição de como, quando e onde se exigirá dos proprietários de imóveis urbanos que os utilizem, parcelem ou edifiquem. Deve tratar da exigibilidade do PEUC, eventualmente até prescindindo da lei específica a que se referem o artigo 182 da CF e o *caput* do art. 5º da Lei n. 10.257/2001.

O instrumento vem apenas recentemente sendo incorporado aos Planos Diretores e sua aplicação requer acompanhamento e avaliação permanentes. Assim, está-se adentrando em nova fase, de acompanhamento e ponderação sobre a legalidade das diferentes construções adotadas pelos municípios, ante o direito de propriedade. Porém, algumas reflexões já afloram, pela própria análise sistemática da Constituição federal e do Estatuto da Cidade.

Uma primeira questão se relaciona com a eficiência do instrumento ainda pouco experimentado para promover a utilização ou disponibilização dos vazios urbanos em curto e médio prazos. O marco inicial dos prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade para cumprimento da obrigação é a notificação do proprietário, com as formalidades descritas naquela lei federal. O primeiro deles é de um ano para apresentação de projeto, salvo se a legislação municipal determinar outro, mais dilatado, ou ainda se conceder efeito suspensivo aos questionamentos apostos pelo proprietário.

A utilização desses vazios, no entanto, depende também de fatores que não estão na governabilidade dos atores locais. A produção de habitação social para população de menor renda, por exemplo, depende de financiamento altamente subsidiado e em larga escala e, portanto, se relaciona à implantação e ao sucesso do Sistema Nacional de Habitação. A dinâmica dos investimentos do setor industrial e correlatos (logística e demais prestação de serviços industriais) se relaciona também com as condicionantes macroeconômicas, assim como em cada cidade e região há especificidades também no que tange à dinâmica imobiliária. Outros fatores, como a falta de agilidade no licenciamento, problemas fundiários de ordem jurídica, dificuldades para a obtenção de financiamentos ou para aportar capital, podem ser obstáculos a permitir que o adensamento pretendido daqueles vazios se dê com a velocidade desejada. Restam ao legislador local, a nosso ver, duas opções.

A primeira, mais temerária, é estabelecer prazos para cumprimento da obrigação maiores do que aqueles dados pelo artigo 6º do Estatuto da Cidade (um ano para apresentação de projeto e dois anos para sua implementação, após aprovado). Diz-se temerário, pois posterga para o futuro efeitos que já poderiam ser percebidos tão logo o arcabouço legal exigível estivesse disponível.

Uma outra, e que parece mais coerente com um conceito jurídico de política pública, é construir, de forma transparente e estável, uma escala de notificações para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis tipificados no Plano Diretor. Tal escala deve guardar pertinência lógica com os diagnósticos que embasaram o próprio plano e com as estratégias por ele adotadas. Assim, pode-se iniciar exigindo a correção da conduta dos proprietários de imóveis de uma dada região da cidade (obviamente, dentre aquelas apontadas já no Plano Diretor, como determina o artigo 5º do Estatuto), daqueles que possuam os imóveis com maiores dimensões, ou ainda onde os coeficientes de aproveitamento praticados estejam mais distantes do mínimo previsto no Plano Diretor. Tal escala deve contemplar todos os imóveis passíveis de notificação, divididos em grandes grupos de terrenos (ou edificações) que atendam aos mesmos quesitos, com respectivos períodos para que a notificação se processe, de forma a assegurar a isonomia.

Assim, é possível uma acomodação coordenada do mercado, dentro de suas possibilidades de aporte de capital, mas também direcionando seus esforços, haja vista o aumento de oferta com terrenos com certas características ou em dada localização.

Outro ponto, bastante perceptível no caso de Santo André, é a combinação da obrigação de parcelar ou edificar com zoneamentos restritivos.

Uma vez estabelecida a obrigação de parcelar ou edificar, ela deve se dar conforme os usos e os coeficientes permitidos para a zona onde se situa o imóvel. Quando o Plano Diretor, ao mesmo tempo, estabelece um zoneamento restritivo (por exemplo, determinando como única opção a edificação de Habitação de Interesse Social para população com renda até três salários mínimos, como no caso da ZEIS com HIS em Santo André), há o risco de que, na medida em que combinadas as duas regras, se caracterize uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, ainda, o cumprimento da obrigação pode significar um ônus excessivo, também do ponto de vista econômico, para o patrimônio do proprietário, dando margem a que este reivindique ser indenizado (o que na prática processual se costuma denominar “desapropriação indireta”) por viabilizar por si interesses sociais que deveriam ser providos pelo poder público. Portanto, ainda que ainda não haja vedações constitucionais ou legais a essa concomitância, e dadas as fragilidades com que ainda se apresenta o instituto, a razoabilidade impõe que se monitore o mercado imobiliário, de forma a aferir custos e lucratividade quando essa combinação – à primeira vista positiva, pois mais do que *exigir* o uso o *qualifica* dentro de uma estratégia de demandas da cidade – se apresentar no caso concreto.

RECOMENDAÇÕES PARA APLICAÇÃO DO PEUC

O PEUC é um instituto ainda em construção, não incorporado efetivamente às políticas públicas locais e objeto de intensas discussões no campo jurídico. Portanto, as cidades (setor público e sociedade) precisam avançar em seu delineamento com cautela e ponderação, mas sem dele abrir mão, sob pena de se perder uma oportunidade única na história recente do país de reverter os processos de urbanização excludente. A incipiente experiência de Santo André permite apontar algumas recomendações:

a) *Adaptação às peculiaridades locais (cidade e região)*

A escala de notificações, dimensões mínimas e máximas, conceito de subutilizado e localização dos imóveis deve considerar as características específicas da cidade e da região. Afora a impossibilidade de parcelamento, por atingir o módulo mínimo de um lote urbano (125 ou 250 m²), as dimensões das áreas (glebas ou lotes) abarcadas pelo instituto devem ser definidas a partir do contexto local, de forma a coibir a retenção de imóveis com finalidades especulativas. Assim, é perfeitamente possível adotar uma metragem menor em zonas da cidade onde a demanda por edificação seja intensa e as características da ocupação já estejam dadas por lotes menores e, além disso, estabelecer lotes mínimos maiores onde a tendência (e a estratégia do plano) se configure de forma diversa – condomínios, indústria, comércio atacadista etc. Há a possibilidade, aventada pelo Estatuto (artigo 5º, §5º), de que a legislação municipal estabeleça o *cumprimento*

da obrigação (parcelamento, edificação ou até mesmo o uso) em etapas, para empreendimentos de grande porte.

b) *PEUC pode incidir sobre a conduta dos proprietários no caso de um mesmo proprietário com diversos lotes abaixo do mínimo*

Dar função social é condição de legitimidade para a relação jurídica estabelecida entre o sujeito (proprietário) e a coisa (bens). Portanto, o PEUC deve incidir sobre a conduta dos proprietários, quando essa estiver em desacordo com as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”. Esse caráter *intuitu personae* fica claro, por exemplo, no artigo 6º do Estatuto, como comentado antes, ainda que refletindo sobre os sucessores. Assim, caso se caracterize a retenção de um número considerável de lotes não-edificados (e até mesmo unidades construídas) pelo mesmo proprietário, e essa atitude tenha impacto significativo na dinâmica imobiliária da cidade, nada obsta a que ele seja notificado para a edificação ou a utilização desses imóveis.

c) *Tratamento especial para imóveis que cumprem a função social sem que estejam edificados acima do coeficiente mínimo ou parcelados*

Como comentado, a faculdade outorgada pela CF aos municípios, de exigir a utilização, o parcelamento ou a edificação, é apenas e tão-somente a capacidade de modular a aplicação do instituto às peculiaridades locais, mas também às situações em que o imóvel cumpre uma função social que prescinde de edificação. Entre as mais comuns estão:

■ *a relevância ambiental*, quando o terreno apresenta vegetação significativa, ou a impossibilidade de edificação por conta das condições do solo. Imóveis nessas condições, independentemente de suas dimensões e localização, devem ser excluídos da obrigação;

■ *a relevância paisagística, história ou arquitetônica*, onde vale o mesmo raciocínio anterior, podendo ou não o bem ser tombado, mas devendo o Plano Diretor (eventualmente a lei específica) anotar as características que se pretende preservar, no interesse da memória ou da cultura;

■ *as atividades econômicas ou institucionais* que não demandam edificações, como dutos, linhas de transmissão, fornos, depósitos, estacionamentos de veículos, campos de prática esportiva, piscinas etc. A fim de coibir fraudes contra a aplicação do instituto, é conveniente que o Plano Diretor estabeleça limites máximos ao exercício de algumas destas atividades, quando pertinente.

d) *Coibir condutas que visam afastar a incidência da obrigação*

No limite de sua competência, o Plano Diretor (ou a lei específica) deve buscar coibir condutas que claramente visam apenas afastar a incidência da obrigação. Entre elas está o desmembramento em poucos lotes, de forma que cada um deles se posicione abaixo do mínimo antes da notificação (o que se resolve facilmente e nos quadros da CF e da legis-

lação federal ao estabelecer a reserva e o concurso voluntário de áreas públicas mesmo para os desmembramentos), ou então o início de obras no prazo, mas seu prolongamento e não-conclusão de forma injustificada.

e) *Qualidades inerentes ao proprietário*

O imóvel de domínio da administração direta, autárquica e fundacional deve estar afetado a um uso, o que difere da função social da propriedade. Se, eventualmente, ao longo de um longo período de tempo, os governos que se sucedem permanecem inertes em dar-lhes uma destinação compatível, há outros instrumentos para impelir seu aproveitamento que não o PEUC (eventualmente a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. Não por caso, o Estatuto da Cidade estabelece como de cinco anos (art. 52, II) o prazo para que seja dada destinação aos imóveis adquiridos mediante a desapropriação-sanção, sob pena de improriedade administrativa. Mas há diversas situações, pertinentes a proprietários privados (massa falida, espólio, associações comunitárias ou filantrópicas, dentre outros), em que o impulso político e social seja o de não aplicar o instituto. Porém, não há, quer na Constituição Federal quer no Estatuto da Cidade, guarida para o estabelecimento de diferenciações. Eventualmente, é possível *adiar o início dos prazos* para cumprimento da obrigação.

f) *O consórcio imobiliário como opção do poder público*

A celebração de contrato de consórcio imobiliário, quando assim pretendido pelo proprietário, é uma opção do poder público, o qual, porém, deve prever em seu planejamento financeiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária) os recursos necessários, além de prover licitação pública quando houver mais de uma proposta adequada.

g) *Definição e aferição da não-utilização em sentido estrito*

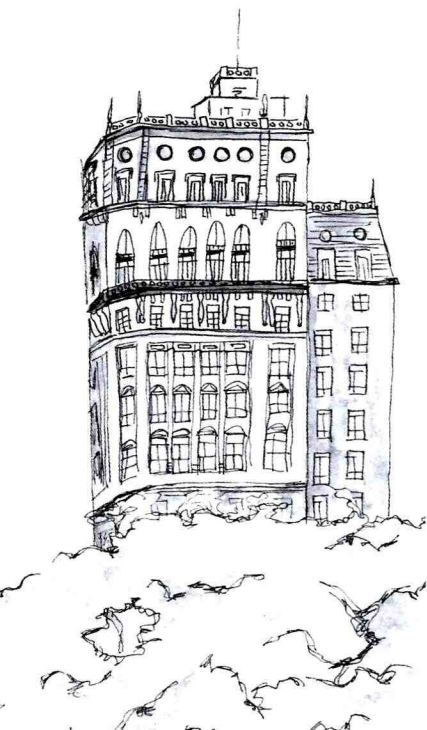
Esse parece ser um dos grandes desafios do legislador local e das administrações municipais, posto que se trata de imóveis parcelados ou edificados (portanto, que se submetem ao licenciamento urbanístico) mas não utilizados para as finalidades que atendam à sua função social. Esse universo pode incluir desde grandes edificações, como indústrias e galpões, até mesmo unidades habitacionais verticalizadas. Um critério possível é a efetiva utilização, durante certo período, dos serviços públicos, como água, luz e coleta de lixo, a qual, combinada com vistorias periódicas, permitiria inferir o abandono do imóvel. Ainda assim, o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização à não-utilização, como usualmente ocorre com unidades disponibilizadas no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimento à exigibilidade da utilização do imóvel.

NOTAS

1. Os dados e os quadros foram produzidos pela arquiteta Dânia Brajato, do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos da Prefeitura de Santo André.
2. Evidentemente, não nos esquecemos da usucapião urbana, disposta no artigo 183 da Constituição federal, ainda que ela não se relacione diretamente à noção de instrumento de política pública, mas sim a um direito subjetivo.
3. Dentre outros, Natal, João Pessoa, São José dos Campos, Angra dos Reis.
4. Anote-se a posição de Victor Carvalho Pinto (2002, p.132ss) no sentido de que, na verdade, a “não-utilização” seria gênero, do qual “não-parcelamento” e “não-edificação” seriam espécies. Apenas estas duas últimas situações, portanto, seriam passíveis de regulação pelos municípios.
5. Como se compreende, a aplicação se dá, inicialmente, pelos imóveis não-edificados e subutilizados, postergando a exigibilidade em relação àqueles não-utilizados, em relação aos quais há necessidade de outros elementos, em especial a formação de bancos de dados próprios, diligências, importação de informações de concessionárias de serviços públicos etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO, L. P. *Derecho urbanístico: instituciones basicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- BEZOS, C. Desenvolvimento urbano. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v.11, p.139-58, 1995.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos Ministério das Cidades*, Brasília, n. 1, 2004.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUENO, V. S. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.) *Estatuto da cidade – comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p.89-98.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. Parecer CEPAM 25.523. São Paulo, 2006.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- PINTO, V. C. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, L. P. (Org.) *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.131-40.
- SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. Plano Diretor Participativo. Santo André, 2005.
- SAULE JUNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1997.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SUNDFELD, C. A. *Desapropriação*. São Paulo: Editora RT, 1995.



RESUMO

Este trabalho trata da aplicação do instrumento de PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, visando exigir dos proprietários o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. Discute brevemente sua configuração no Estatuto da Cidade e apresenta o caso de Santo André. Nesse município, o instrumento foi regulamentado pelo Plano Diretor aprovado em 2004 e sua aplicação teve início em 2006, quando foram notificados os proprietários de cerca de 30% das áreas vazias e subutilizadas.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano, direito urbanístico, Plano Diretor, política urbana.

SUBDIVISION, BUILDING AND SETBACK REGULATION AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY: SOME NOTES ON AN EXPERIENCE

ABSTRACT

This paper will provide an analysis of the application of the instrument on Subdivision, Building and Set back regulations, which requires that landowners abide to the principle of the social function of urban real estate. It briefly discusses the configuration of the instrument within the Statute of the City, and presents the Santo André case. In the city of Santo André, the instrument was first regulated through the Master Plan, which was approved in 2004, while its application was initiated in 2006, when some 30% of the owners of vacant or underutilized plots were being notified

KEYWORDS: *urban planning, urban land use laws, Master Plan, urban policy.*



PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES

Edésio Fernandes

Professor e pesquisador da Universidade de Londres
Professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo
CEATEC PUC-Campinas
edesiofernandes@compuserve.com

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES

INTRODUÇÃO: A NATUREZA ESTRUTURAL DO PROCESSO INFORMAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A escala gigantesca do fenômeno de desenvolvimento urbano informal tem sido repetidamente confirmada por dados recentes de diversas fontes: já se fala em 1,2 bilhão de pessoas vivendo em assentamentos informais em áreas urbanas no “Planeta das Favelas”, e a previsão para 2020 é de cerca de 1,8 bilhão.¹ Entretanto, a natureza estrutural desse processo ainda não foi plenamente compreendida pelos formuladores de políticas públicas e gestores urbanos em todos os níveis governamentais. Este artigo apresenta algumas das principais conclusões da experiência pessoal do autor lidando com o tema da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas em diversos países, trabalhando para diferentes organizações nacionais e internacionais, bem como da pesquisa acadêmica e da literatura internacional específica – um cenário pouco animador –, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas e dos programas de regularização futuros.

O processo de acesso informal ao solo e à moradia nas áreas urbanas não é certamente novo – de fato, em muitas cidades há assentamentos informais constituídos há mais de cem anos, e que ainda não foram regularizados. Na América Latina, onde cerca de 75% da população vivem em áreas urbanas, pelo menos 25% da população urbana vivem em assentamentos informais. Em muitas cidades latino-americanas, as taxas admi-

tidas de desenvolvimento informal vão de 40% a 80%. Entretanto, mais recentemente esse fenômeno também está nitidamente se agravando na escala global, especialmente no contexto da urbanização rápida que tem acontecido na África, Ásia e no Leste Europeu. Enquanto no passado o desenvolvimento urbano informal era restrito às grandes cidades, os processos mais recentes também têm sido verificados em cidades de porte médio e mesmo em cidades pequenas. Novos processos de ocupação informal, bem como novas variações de velhos processos, têm ocorrido diariamente em áreas públicas e privadas.²

As graves implicações sociais, ambientais (sobretudo no que diz respeito à preservação de recursos hídricos), políticas, econômicas, culturais e jurídicas desse fenômeno crescente têm sido amplamente discutidas, mas a centralidade do tema ainda não foi devidamente reconhecida pelos governos e pelas agências de desenvolvimento internacional e instituições financeiras. Mais do que nunca, o desenvolvimento urbano informal tem se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia, e não uma exceção: não se trata aqui de um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou de um aspecto disfuncional, isolado, desse modelo de desenvolvimento. Trata-se cada vez mais do modelo de desenvolvimento ele-mesmo. Confrontar de maneira exitosa esse fenômeno por meio de políticas preventivas e curativas é um dos principais desafios colocados aos formuladores de políticas públicas globalmente, de forma a democratizar as condições de acesso ao solo com serviços em áreas urbanas.

O processo de acesso informal ao solo urbano e à moradia nas cidades resulta de uma combinação de fatores ainda pouco compreendidos, e tem se tornado um dos principais fatores que estão na base de outros tantos problemas sérios.³ As principais causas reconhecidas vão desde fatores globais e fatores macroeconômicos até variáveis locais, mas cinco causas principais merecem atenção especial, quais sejam: a falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos; a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres; a longa tradição de manipulação política dos moradores de assentamentos informais mediante práticas renovadas de clientelismo político; os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia, e nem a capacidade de ação das próprias administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística;⁴ e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais que ainda prevalecem na maioria dos países em desenvolvimento e em transição. A importância dos fatores globais e macroeconômicos como o desemprego e a concentração da riqueza não pode de forma alguma ser minimizada, mas o fato é que há muito que pode ser feito no nível nacional, e principalmente no nível local, em especial no que toca à formulação de políticas fundiárias e urbanas includentes – o que ainda está por ser feito.

Embora de uma perspectiva imediatista tais processos informais ofereçam alternativas concretas de moradia para os pobres nas áreas urbanas, excluídos que têm sido

tanto pelos governos quanto pelos mercados formais, é fundamental destacar que, de uma perspectiva mais ampla e articulada, os efeitos combinados do fenômeno têm sido fundamentalmente nocivos para as cidades produzidas dessa maneira, para a população urbana como um todo, e mesmo para os moradores em assentamentos informais. Como tal, esse processo não deve ser apoiado de forma sem qualificação e nem escapar de um questionamento crítico. Acima de tudo, em que pese a crença generalizada no sentido contrário, a informalidade urbana não é uma opção barata, já que gera cidades caras e fragmentadas; requer programas de regularização altamente dispendiosos; e resulta em preços cada vez maiores de terras e serviços para as pessoas morando em assentamentos informais. Em última análise, todos perdem nesse jogo (cf. Fernandes & Smolka, 2004).

Também deve ser mencionado que, especialmente no contexto dos países onde o processo de urbanização já se consolidou, o desenvolvimento informal do solo urbano tem envolvido não apenas os pobres, mas também outros grupos sociais mais privilegiados. São muitas as formas de violação da ordem jurídica também entre as classes médias e altas, e a ênfase maior dada aos assentamentos informais decorre da maior urgência de enfrentamento desse processo. Além disso, nesses países as taxas de crescimento da informalidade urbana têm sido maiores do que as taxas de crescimento da pobreza, indicando assim que há outros fatores importantes que devem ser explorados para explicar o fenômeno para além do recurso tradicional ao aumento da pobreza social como a única causa da informalidade urbana. Em alguns casos, uma verdadeira “indústria da informalidade” tem sido identificada, com diversos atores se beneficiando do fenômeno de várias maneiras.

RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

Dada a falta de reconhecimento da gravidade do fenômeno e de suas implicações, na sua maioria as respostas institucionais até agora têm sido insatisfatórias; parece mesmo que está se verificando uma perigosa (pois gera direitos no tempo) tolerância crescente dos processos de desenvolvimento urbano informal. De fato, as respostas institucionais em todos os níveis não têm sido adequadas, tendo geralmente problemas de escala e de conteúdo. Ainda que tenham uma importância inegável, as campanhas da ONU/UN-Habitat e as Metas do Milênio, bem como os programas nacionais, regionais e locais de regularização existentes, têm coberto apenas uma pequena gota no vasto oceano do desenvolvimento urbano informal. No todo, as políticas e os programas governamentais de regularização tendem a ser isolados, fragmentados, setoriais, marginais, sem recursos financeiros – e erráticos.

Nesse contexto em que respostas adequadas são urgentemente necessárias, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos não precisam, e nem podem, se dar ao luxo de constantemente “reinventar a roda”. Pelo contrário, tais profissionais deveriam aprender com as lições acumuladas ao longo de cerca de quarenta anos de programas de regularização em diversos países, as quais já fornecem elementos suficientes ao menos para indicar claramente o que *não* deve ser feito. Em especial, os países africanos, asiáticos

e em transição deveriam olhar de perto para a América Latina, onde o processo de desenvolvimento urbano já se consolidou há mais tempo, e onde, por isso mesmo, programas de regularização têm sido empreendidos há várias décadas. Mesmo dentro das grandes instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, e das agências de desenvolvimento e cooperação, e em que pese a ação dessas organizações ao longo dos anos por meio de diversos programas e projetos, não há um *know-how* organizado quanto a como enfrentar o fenômeno do desenvolvimento informal, e como resultado respostas contraditórias são frequentemente dadas pelas mesmas organizações. Todas essas instituições e agências precisam fazer um balanço crítico de suas ações, de forma a não continuar repetindo os mesmos erros.

Talvez o maior problema que afeta a vasta maioria dos programas de regularização seja o fato de que eles têm falhado ao não confrontarem diretamente a natureza e as causas do fenômeno, e como resultado com frequência acabam por provocar novas distorções nos mercados de terras urbanas. Tais programas não têm intervindo de maneira significativa na estrutura fundiária, especialmente por terem pouca relação com outras políticas públicas acerca dos vazios urbanos, imóveis subutilizados e terras públicas. De modo geral, os programas de regularização não têm sido devidamente compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, e têm falhado ao não reverter a tradição de concentração desigual de equipamentos e serviços públicos. Como tal, tais políticas e programas não têm conseguido quebrar o círculo vicioso que há tempos tem produzido os processos de desenvolvimento urbano informal. Também de maneira geral, tais programas não têm traduzido seus objetivos declarados com os processos sociopolíticos, mecanismos institucionais, recursos financeiros e instrumentos jurídico-urbanísticos que são necessários. Com frequência, os programas de regularização têm sido objeto de manipulação política por partidos e políticos de diversas tendências.

O fato é que, depois de décadas de investimento público por meio de programas de regularização, não há avaliações adequadas acerca da eficácia de tais programas, mesmo porque não há indicadores claros a serem observados para tal fim. De qualquer forma, já há muitos elementos que permitem dizer que tem havido um desperdício significativo de recursos limitados, e que nem sempre os beneficiários dos programas têm sido os pobres que moram nos assentamentos informais regularizados. Entre as lições inevitáveis que podem ser aprendidas, deve-se destacar o fato de que os programas de regularização necessariamente levam tempo, são complexos (não havendo como saltar etapas) e intrinsecamente caros. De fato, é mais fácil e mais barato prevenir o processo de desenvolvimento urbano informal por meio da maior oferta de lotes com serviços em quantidades suficientes, em condições acessíveis, e em localizações adequadas. Além disso, deve-se dizer que não há respostas mágicas, automáticas e simplistas, e nem soluções de um tamanho só.

Dada a escala do problema, *não* regularizar os assentamentos informais não é mais uma opção válida. Além disso, é importante destacar que, dada a falta de ação governa-

mental ao longo de décadas, novas leis e tratados internacionais e nacionais, bem como decisões judiciais, têm consistentemente afirmado que as tradicionais políticas discricionárias não são mais suficientes: tem havido um reconhecimento crescente de que as comunidades que vivem em assentamentos informais têm um direito a ter essas áreas regularizadas, com frequência mesmo contra a vontade das administrações públicas. A regularização fundiária tem se tornado um elemento constitutivo do amplamente reconhecido direito social de moradia, e em um número crescente de decisões judiciais as ordens de despejo e reintegração de posse têm sido condicionadas à oferta, pelo poder público e mesmo pelos proprietários privados, de alternativas aceitáveis de moradia. O desafio é enorme, mas inadiável. A promoção de regularização fundiária não é mais uma matéria tão-somente da alçada do poder discricionário do poder público.

LIÇÕES PARA OS FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão então é *como* regularizar. Como princípio básico, o formato conceitual e o desenho institucional dos programas de regularização devem refletir as respostas dadas pelos formuladores de políticas públicas a três questões fundamentais e inter-relacionadas, quais sejam: por que os assentamentos informais devem ser regularizados?; o que é regularização?; e quais são os objetivos dos programas de regularização?

Nesse processo, os formuladores de políticas devem levar em conta a necessidade de compatibilizar a *escala* da intervenção com os *critérios* técnicos propostos; a *capacidade* institucional de ação existente; os *recursos* financeiros disponíveis; e a natureza dos *direitos* a serem reconhecidos aos moradores.

Ao discutir por que devem formular programas de regularização, os formuladores de políticas públicas devem determinar os termos da distribuição de direitos e responsabilidades, ônus e obrigações entre todos os atores envolvidos no processo, incluindo os moradores dos assentamentos, que devem participar de todas as etapas do processo. Um aspecto crucial a ser discutido diz respeito à determinação da responsabilidade pelo financiamento dos programas de regularização; para esse fim, mecanismos como créditos constitutivos, incentivos fiscais, microcrédito e outros devem ser considerados.

No que toca à definição conceitual do que é regularização, há internacionalmente uma disputa de paradigmas: enquanto alguns dos programas têm apenas se proposto a promover a urbanização das áreas, outros têm focado meramente na legalização das áreas e lotes. Idealmente, programas de regularização devem combinar diversas dimensões para garantir a sustentabilidade da intervenção pública: urbanização; legalização; programas socioeconômicos visando à geração de emprego e renda; e programas culturais para remoção do estigma fortemente marcado nas áreas informais e seus ocupantes. A fórmula brasileira, combinando a criação de ZEIS com processos de gestão democrática, normas urbanísticas específicas para os assentamentos a serem regularizados e procedimentos diversificados de titulação, tem chamado a atenção de diversos outros países.

Ao discutir os objetivos dos programas, os formuladores de políticas públicas têm freqüentemente se referido à promoção de segurança da posse e integração socioespacial como se se tratasse da mesma coisa, ou como se a realização de um objetivo fosse necessária e automaticamente levar ao outro. Como muitos exemplos em diversos países têm claramente demonstrado, o reconhecimento da segurança individual da posse, se considerado de maneira isolada, pode na verdade levar à chamada “expulsão pelo mercado” (ou por outras forças como especuladores e traficantes de drogas) e assim contribuir para agravar as condições de segregação socioespacial; da mesma forma, os casos mostram que é possível promover algum grau de integração socioespacial sem distribuição de títulos. O desafio então é conceber uma fórmula jurídico-política que compatibilize os interesses e direitos individuais dos moradores de assentamentos informais com os interesses e obrigações do poder público e da população como um todo. Tal forma deve permitir que a segurança individual possa ser promovida ao mesmo tempo que os interesses sociais de se manter as comunidades nas áreas urbanizadas e legalizadas, assim garantindo que os principais beneficiários da intervenção pública sejam efetivamente os pobres. Não se trata de “amarrar” as pessoas ao solo – proibindo que vendam suas casas e/ou propriedades –, mas sim de “amarrar” o solo ao uso social de moradia.

A QUESTÃO DA LEGALIZAÇÃO

Nesse contexto, a questão da legalização dos assentamentos informais se torna ainda mais relevante – e complexa. Programas de legalização são certamente importantes, mas não pelas razões que têm sido usualmente dadas: a existência de títulos não é um requerimento *sine qua non* para que os moradores possam investir nas suas casas e nos negócios informais, pois diversos estudos já mostraram que a existência de uma percepção de segurança, resultante de um sólido pacto sociopolítico em vigor, é suficiente para esse propósito. Também não há acesso automático dos moradores a crédito formal em decorrência dos programas de legalização, já que, de modo geral, os bancos não emprestam para os pobres e não aceitam seus novos títulos como garantia hipotecária; entretanto, há muitos programas governamentais reconhecendo acesso a crédito para compra de materiais de construção mesmo na falta de títulos. Muitos estudos já mostraram que, com freqüência, os moradores preferem não recorrer a processos de crédito formal, sobretudo para não correrem o risco de perder suas propriedades por empréstimos de pequeno valor. Acima de tudo, deve-se destacar que, embora certamente melhorem as condições de vida dos moradores, os programas de regularização não têm tido um impacto estrutural sobre a pobreza social.

Programas de legalização são, entretanto, certamente, muito importantes para oferecer proteção contra despejos forçados, pois pactos sociopolíticos são sempre frágeis, e têm sido muitos os exemplos de despejos de comunidades vivendo em assentamentos informais; minimizar conflitos civis; promover alguma medida de materialização econômica dos

direitos, bem como de estabilidade sociopolítica; permitir o aumento da arrecadação tributária; clarificar os regimes jurídicos e fundiários e facilitar investimentos financeiros etc.⁵

Mais uma vez, a questão então é *como* legalizar. Os formuladores de políticas públicas devem levar em conta as três perguntas já mencionadas (por que/o que é/quais são) e pensar não apenas nos interesses individuais dos moradores nos assentamentos informais, mas também nos interesses da população urbana como um todo. Nesse contexto mais amplo, há um leque de alternativas jurídico-políticas a serem consideradas, uma delas sendo o direito individual de propriedade plena. Direitos reais plenos e/ou restritos, direitos reais individuais e/ou coletivos; posse; permissões/licenças/autorizações; aluguel social etc.: são muitas as escolhas possíveis, que dependem naturalmente da consideração das realidades existentes em cada situação.⁶ Isso não significa que exista um “*continuum* de direitos”, pois direitos não são intrinsecamente melhores do que outros: eles são as melhores opções em um dado contexto, e não há um processo automaticamente crescente que leva de uma forma mais precária de ocupação a um título de propriedade individual. Além disso, a experiência brasileira demarcando “Zonas Especiais de Interesse Social” correspondentes às áreas ocupadas pelos assentamentos informais tem se mostrado efetiva para manter os preços de terras baixos, assim possibilitando que as comunidades originais permaneçam nas áreas legalizadas.

Os formuladores de políticas públicas não devem se esquecer de que o principal papel, e a principal obrigação, do poder público, tal como reconhecido nas leis e nos tratados, é prover moradia adequada. Isso não é de forma alguma o mesmo que reconhecer títulos de propriedade, e muito menos títulos individuais de propriedade; de fato, especialmente nos assentamentos em terras públicas, a propriedade individual plena pode não ser a melhor opção a ser considerada. Além disso, dada a escala do fenômeno de desenvolvimento informal, de forma alguma será possível confrontá-lo tão-somente com a atribuição de títulos individuais de propriedade, e soluções jurídicas coletivas também precisam ser consideradas.

CONCLUSÃO

A principal lição para os formuladores de políticas públicas e gestores urbanos resultante das experiências acumuladas de regularização fundiária é que há uma necessidade urgente de respostas institucionais integradas e articuladas, com os programas de regularização sendo plena e diretamente compatibilizados com outras políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais. Há uma série de gargalos tradicionais a serem superados, especialmente aqueles que dizem respeito à necessidade de produção de informações adequadas e cadastros; à falta de capacidade institucional de ação, especialmente na esfera local; às dificuldades colocadas por sistemas anacrônicos de registros imobiliários; e aos muitos problemas colocados pelo Poder Judiciário conservador. Também merece menção especial o falso conflito “moradia social *versus* preservação ambiental”, que tem colocado

obstáculos aos avanços de muitos programas de regularização (Fernandes, 2006). Outra questão recorrente diz respeito ao *day after* dos programas de regularização, já que na maioria dos casos não tem havido um monitoramento e um seguimento adequados dos programas existentes, nem uma presença contínua do poder público nas áreas regularizadas.

A lição maior, contudo, é que a formação e a renovação de pactos sociopolíticos amplos e sólidos são necessárias para garantir o sucesso de programas futuros de regularização fundiária. Dadas a escala e a gravidade do fenômeno, as soluções não podem ser deixadas apenas para as forças de mercado, e nem apenas para o poder público. Respostas adequadas vão requerer políticas nacionais que sejam verdadeiramente públicas, nas quais todos os atores sejam envolvidos, com apoio renovado, e mais qualificado, das agências internacionais de desenvolvimento e das instituições financeiras. Há um lugar para todos: a articulação intergovernamental permanente é fundamental, assim como a ação do Ministério Público e do Judiciário, e da formação de parcerias com os setores privado, comunitário, acadêmico e voluntário.

NOTAS

1. Para dados recentes de diversas fontes, ver Davis (2006).
2. Para um relato da vida em assentamentos informais em quatro países – Brasil, Quênia, Turquia e Índia –, ver Neuwirth (2005); para uma análise dos casos sul-africano e brasileiro, ver Huchzermeyer & Karam (2006); para uma análise do seminal caso peruano, ver Calderón Cockburn (2006).
3. Para uma análise histórica dos processos que têm produzido o desenvolvimento informal no Brasil, na Índia e na África do Sul, ver Durand-Lasserve & Royston (2002).
4. Para uma análise crítica de como políticas de planejamento urbano têm sido responsáveis pelos processos de desenvolvimento informal na Índia, ver Verma (2002).
5. Para uma análise crítica das idéias de Hernando de Soto, ver Fernandes (2002); ver também Home & Lim (2004).
6. Para um estudo comparativo envolvendo diversas soluções jurídico-políticas, ver Payne (2002).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDERÓN COCKBURN, J. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Sinco Editores y LILP, 2006.
- DAVIS, M. *Planet of Slums*. London, New York: Verso, 2006.
- DURAND-LASSERVE, A.; ROYSTON, L. (Ed.) *Holding their Ground – Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan, 2002.
- FERNANDES, E. The Influence of de Soto's *The Mystery of Capital*, in 14 *Land Lines*, 2002.
- _____. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Ed.) *Direito urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FERNANDES, E.; SMOLKA, M. Land Regularization and Upgrading Programs Revisited, in 16 *Land Lines*, 2004.
- FERNANDES, E.; VARLEY, A. (Ed.) *Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books, 1998.
- HOME, R.; LIM, H. (Ed.) *Demystifying the mystery of capital: land tenure and poverty in Africa and the Caribbean*. London: GlassHouse Press, 2004.
- HUCHZERMEYER, M.; KARAM, A. (Ed.) *Informal settlements: a perpetual challenge?* Cape Town: UCT Press, Cordaid, 2006.
- NEUWIRTH, R. *Shadow Cities*. New York: Routledge, 2005.
- PAYNE, G. (Ed.) *Land, Rights and Innovation – Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG, 2002.
- VERMA, G. D. *Slumming India*. New Delhi: Penguin, 2002.

RESUMO

Este artigo apresenta algumas das principais conclusões da experiência pessoal do autor lidando com o tema da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas em diversos países, trabalhando para diferentes organizações nacionais e internacionais, bem como da pesquisa acadêmica e da literatura internacional específica, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas e dos programas de regularização futuros.

PALAVRAS-CHAVE: informalidade, regularização fundiária, políticas públicas, legalização.

LAND REGULARISATION PROGRAMMES IN URBAN AREAS: COMMENTS AND LESSONS

ABSTRACT

This paper presents some of the main conclusions from the author's personal experience dealing with the matter of land regularisation of informal settlements in urban areas in several countries, working for different national and international organisations, as well as from the specific academic research and international literature on the matter, aiming to contribute towards the improvement of future public policies and regularisation programmes.

KEYWORDS: *informality, land regularization, public policies, legalization.*

**LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – QUEM GANHA? QUEM PERDE? O CASO DA LEI
DE EHS DE CAMPINAS | Elisamara de Oliveira Emiliano, Raquel Rolnik**

Arquiteta | Mestre em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em
Urbanismo | CEATEC PUC-Campinas | elisamara.emiliano@terra.com.br

Professora doutora | Secretária Nacional de Programas Urbanos – Ministério
das Cidades | Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo
CEATEC PUC-Campinas | rrolnik@terra.com.br

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – QUEM GANHA? QUEM PERDE? O CASO DA LEI DE EHS DE CAMPINAS

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – ORIGENS

Flexibilizar a legislação urbanística com objetivo de promover moradia para baixa renda remonta à década de 1970, quando ainda era denominada de moradia econômica. A Lei de Parcelamento do Solo (n. 6.766/79) incluiu o estabelecimento de parâmetros diferenciados para a produção de habitação de interesse social, diminuindo dimensões e exigências de infra-estrutura e estabelecendo os requisitos mínimos para esse tipo de parcelamento. Essa lei estabelece padrões mínimos de infra-estrutura para conjuntos habitacionais declarados por lei como de interesse social, define as áreas mínimas e máximas do lote e os padrões mínimos construtivos.

No Estado de São Paulo, a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.,¹ juntamente à CDHU, em 1990, definiu um conjunto de municípios onde deveriam se concentrar os investimentos. Esses municípios, definidos como futuros vetores de expansão, no começo da década de 1990, aprovam legislações municipais que modificam índices urbanísticos para a construção de habitação de interesse social, ou seja, flexibilizam parâmetros que permitam a aprovação desses conjuntos em seus territórios. A cidade de Campinas é um desses municípios.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DE CAMPINAS

Campinas, um dos municípios apontados como vetor de expansão no Estado de São Paulo, ocupa uma área de 801 km² e conta com uma população estimada em 1.059.420

habitantes em julho de 2006 (IBGE), apresentando crescimento populacional na década de 1,5% ao ano (Emplasa, 2005). O município é a sede de uma região metropolitana integrada por dezenove municípios e constituiu importante pólo comercial industrial, tecnológico e educacional, cuja área de influência ultrapassa os limites do Estado.

Embora a importância do município na região remonte ao período de expansão cafeeira, um processo de expansão de sua mancha urbana ocorreu com mais intensidade a partir dos anos 1950, fruto de intenso processo migratório e de grande incremento na atividade de lotear. Em 1945, a área da mancha urbana era de 16,25 km² com 70% de ocupação, e em 1995, era de 380 km² com 50% de ocupação. É a partir da década de 1960 que se constata o surgimento de favelas em Campinas, quando migrantes de baixa renda passam a ocupar áreas públicas de uso comum (áreas destinadas a lazer) de loteamentos abertos no período anterior, período de grande atividade imobiliária na cidade. De acordo com o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação,² o município tem hoje 93 favelas e 120 ocupações que englobam 23.682 famílias, totalizando 63.497 moradores. Além disso, constam na Coordenadoria de Regularização Fundiária dezenove loteamentos irregulares em processo de regularização. Nesse universo se incluem as áreas de risco que incluem 5.228 famílias, entre as quais 1.200 vivendo em situação de risco iminente.

A Secretaria Municipal de Habitação calcula que entre loteamentos irregulares, clandestinos, núcleos e favelas existam mais de 250 áreas, onde moram aproximadamente quatrocentas mil pessoas, um elevado número de moradores do município que se encontram em moradias irregulares (Sehab, 2004).

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM CAMPINAS

Desde 1934, o tema da habitação popular entrou na pauta das políticas públicas em Campinas: esse aparece tanto na regulação urbanística – o Código de Construções decretou a proibição de construção de novos cortiços e estabeleceu padrões mínimos para habitação popular, o que resultou na superlotação dos cortiços e porões existentes (Gualtieri, 2001) – como no início da atuação dos Institutos de Previdência na construção de moradias novas.

De 1942 a 1956, foram construídos oito conjuntos residenciais populares, com cerca de 943 casas; esses conjuntos foram construídos no âmbito dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, como o IAPI, o IAPC, a Fundação da Casa Popular, a Prefeitura e a Caixa de Aposentadorias e Pensões da Zona Mogiana e da Companhia Paulista Estrada de Ferro.

Embora importante na história da provisão habitacional na cidade, essa produção foi escassa diante da demanda já existente naquele período. Esses conjuntos serviram também para definir e efetivar o padrão periférico de urbanização, implantando os bairros populares afastados do centro (Carvalho, 1991).

Nas décadas de 1960/1970, sob a vigência do BNH foram entregues 7.903 unidades habitacionais construídas pela Cohab Campinas. Após 1980, foram entregues mais quinze mil unidades, a grande maioria localizada em regiões periféricas, principalmente na Região Sudoeste.

Já na década de 1990, a Cohab Campinas reduziu a produção para 6.072 lotes urbanizados, refletindo a recessão econômica e, em especial, o fim do BNH. Exatamente nessa década se aprofundaram os problemas habitacionais de Campinas, as ocupações se espalharam por toda cidade, cenário em que foi aprovada a primeira lei de EHS.

Nos últimos anos, a política habitacional tem esbarrado em dificuldades de planejamento, na crise financeira que atingiu as Cohab e na falta de recursos da prefeitura para enfrentar o tema em sua magnitude. Os principais programas adotados pela Secretaria de Habitação do município é o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ambos do governo federal. A produção de moradia para baixa renda continua se dando nas regiões mais afastadas do centro e com infra-estrutura cada vez mais deficiente, inclusive apoiada em legislação que flexibiliza os parâmetros, como veremos adiante.

A CDHU, companhia habitacional do governo estadual, teve uma participação importante no período recente: essa começa a produzir empreendimentos em Campinas, no fim da década de 1990, quando começa a contar com a aplicação de 1% dos recursos do ICMS (Resolução SF 70, 6.12.2004). De 1996 a 1998, entregou 233 unidades no município. A partir do ano de 2000, os investimentos da CDHU aumentam e 4.175 unidades foram entregues nos últimos cinco anos, destinados a atender à faixa de renda de um a dez salários mínimos, o que faz do município de Campinas a segunda maior carteira da CDHU, apenas inferior à cidade de São Paulo.

Mesmo com os investimentos da CDHU e as intervenções municipais com recursos próprios ou do governo federal, os números da precariedade habitacional no município ainda são muito grandes. É no contexto da limitada capacidade de oferta habitacional por parte do setor público diante da magnitude do déficit que atinge, sobretudo, uma população de baixíssima renda e pouca capacidade de pagamento que surge o debate em torno ao estímulo à produção de HIS por parte do setor privado, a partir da flexibilização da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. O déficit informado pela Secretaria de Habitação é de 35.626 moradias,³ e 70% dessa demanda se encontram na faixa de renda de zero a três salários mínimos.

LEI DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

A primeira lei que propõe parâmetros específicos para habitação popular na cidade de Campinas é a de n. 6.681, de 1991, aprovada “a toque de caixa”⁴ para conseguir recursos do então Programa de Ação Imediata para Habitação do governo Collor. Essa lei permite o lote de 125 m² e o embrião de 20 m², que apenas poderiam ser produzidos pela Cohab Campinas. Em 1996, em lei complementar ao Plano Diretor de Campinas (Lei n. 8.737),

são incluídos os artigos 15 e 16 que tratam de parâmetros diferenciados para a construção de conjuntos verticais por intermédio do poder público, permitindo à Cohab a construção de conjuntos verticais de até cinco pavimentos.

Em 1997, é aprovada a segunda lei de EHIS, definindo que os empreendimentos habitacionais devem ser destinados a famílias com renda de um e cinco salários mínimos, lei alterada ainda em 1997 derrubando os mecanismos de garantia de acesso dos empreendimentos a famílias de baixa renda.

Mesmo com todas as alterações, a lei não “pegou” e, ao final daquela gestão,⁵ o Executivo encaminha um novo projeto de lei sobre EHIS, justificando que a lei anterior não continha normas eficazes a ponto de efetivamente atrair a iniciativa privada e outras companhias ligadas à habitação.

O Projeto de Lei (n. 628/99) foi apresentado em outubro de 1999, em audiência pública no dia 23 de novembro de 1999, sendo analisado pela Habicamp⁶ e também por um Comitê Intersecretarial do Projeto – Sima.⁷ Esse projeto de lei traz alterações nos parâmetros construtivos da lei aprovada em 1997, como veremos adiante, e principalmente busca formas de definir a demanda a ser atendida, fixando o teto dos beneficiários em até cinco salários mínimos.

O relatório do Comitê Intersetorial registra que o poder público não tem possibilidades de controlar as exigências para o atendimento da demanda de baixa renda por parte dos empreendedores de HIS, propondo assim que não se defina a faixa de renda a ser atendida, já que, depois de aprovado e registrado o loteamento, “a prefeitura não terá mais oportunidade e a legitimidade para interromper as vendas que não atenderem a exigência de enquadramento dos compradores em determinada faixa de renda”.⁸

A prefeitura alegava que não adiantava definir a faixa de renda a ser atendida, se não seria possível fiscalizar a demanda atendida pelos empreendimentos; assim, mais uma vez se perdem mecanismos de garantia de acesso à moradia por parte dos mais pobres, e uma lei que originalmente é desenhada para estimular um mercado não atendido passa a atender justamente a um mercado já existente, em condições de lucratividade melhor para os empreendedores, como veremos adiante.

Para garantir habitação de interesse social voltada para a baixa renda, o Comitê Intersecretarial propõe introduzir um pagamento de uma contrapartida de interesse social, fixada no valor de 4,5% do valor do empreendimento, que no processo de aprovação da lei na Câmara passa a ser 3,5%. Justificando essa proposta com a impossibilidade de controle do poder público sobre a demanda a ser atendida, considera que por meio desse artigo se estabelece “um mecanismo consistente, que garanta efetivamente também através da iniciativa privada a produção de habitação para a camada da população sem renda suficiente para adquiri-la no mercado”.⁹

Dessa forma, os chamados EHIS passam a ser empreendimentos voltados para qualquer faixa de renda, em qualquer lugar do município, produzido pela iniciativa privada,

desde que essa doe um recurso como contrapartida de interesse social para o poder público, distorcendo totalmente os princípios para os quais a lei foi criada originalmente.

A versão final da lei de EHIS, aprovada em 2000, resulta de uma discussão mais restrita entre setores empresariais e administração. Além de reduzir exigências documentais, dilui os aspectos tipológicos e de configuração da versão anterior. Vale dizer que admite como de interesse social condomínios residenciais, loteamentos sem edificações, com infra-estrutura normal e retira as referências a custo final no capítulo de comercialização das unidades (Fernandes & Alfonsín, 2003).

A Tabela 1 apresenta a comparação entre alguns parâmetros das duas leis.

Tabela 1 – Quadro comparativo das leis de EHIS de Campinas

| | LEI N. 9.342 – 22.12.1997 | LEI N. 10.410 – 17.1.2000 |
|---|---|---|
| Lotes urbanizados | Área mínima de 126 m ² e máxima de 200 m ² , permite desdobro de loteamentos já existentes em lotes de 125 m ² | Área mínima de 126 m ² e máxima de 250 m ² |
| Parâmetros gerais das unidades acabadas | Ocupação máxima de 50%, podendo chegar a 65% nos casos de ampliação | Taxa máxima de ocupação de 65% |
| | Área construída com no mínimo 34 m ² construídos | Área construída com no mínimo 34 m ² e máximo 80 m ² |
| Unidades acabadas multifamiliares agrupadas verticalmente | Lote mínimo de 250 m ² Fração ideal mínima de 125 m ² e máxima de 200 m ² | Fração ideal mínima de 125 m ² e máxima de 250 m ² |
| | Área máxima de construção 75% da área total do lote | Área máxima de construção 65% da área total do lote |
| | Destinação para guarda de veículos na proporção mínima de 0,5 por unidade habitacional | Área descoberta destinada ao lazer, na proporção de 7 m ² da unidade habitacional |
| | Número máximo de pavimentos: 2 | Número máximo de pavimentos: 2 |
| Das unidades acabadas multifamiliares agrupadas verticalmente | Lote mínimo de 500 m ² e máximo conforme legislação vigente | Lote mínimo de 500 m ² e máximo de 10.000 m ² |
| | Construção máxima de uma vez e meia a área do terreno | Coefficiente de aproveitamento igual a 1 ¹⁰ Área de lazer de 5% da área do lote, sendo no mínimo 2% coberta |

Não se tem registro de aprovação de empreendimento pela primeira lei; já pela segunda lei foram aprovados diversos empreendimentos, como veremos nas tabelas adiante.

Na nova lei, novos itens merecem atenção: essa inclui o tema da regularização fundiária de empreendimentos já implantados e a já citada criação da contrapartida de interesse social.

Sobre a regularização, reza a lei que:

Art. 29 – quando houver viabilidade técnica, jurídica e registrária de se proceder a regularização de ocupações cadastradas na SEHAB até esta data, a dimensão dos lotes, das vias, o

percentual de áreas públicas destinadas ao sistema de lazer e a implantação de equipamentos públicos comunitários e urbanos, e a fixação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, poderão ser inferiores às previstas nesta lei, devendo ser estabelecidas por decreto, após estudo específicos da SEPLAMA, ouvido o colegiado do Sistema de Manejamento de Assentamento.

Isso quer dizer que a lei de EHIS também tem sido empregada para fins de regularização, sendo uma opção que pode viabilizar por intermédio do poder público a construção de moradias e/ou a implantação de infra-estrutura em loteamentos irregulares promovidos por empreendedores privados que por muitos anos ficaram abandonados.

Quanto à doação da contrapartida, essa pode ser feita em lotes ou em espécie ao Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (Fundap). Sendo obrigatória somente para empreendimentos particulares, os empreendimentos por meio de parceria com o Programa Arrendamento Residencial (PAR) são isentos de contrapartida, pois atendem à demanda indicada pela Secretaria de Habitação.

O Fundap foi criado em 8 de maio de 1980, portanto anteriormente à legislação citada antes, fazendo parte inicialmente da Secretaria de Promoção Social. Com a criação da Secretaria de Habitação em 1993, o Fundap passou a fazer parte da Sehab. Sua estrutura administrativa é composta por três diretores, sendo o presidente o secretário municipal de Habitação, o tesoureiro, o secretário municipal de Finanças e o secretário municipal de Negócios Jurídicos que atua como secretário do Fundap.

Quando se iniciou a aprovação dos empreendimentos por essa nova lei, foram detectados dois entraves para sua implementação: o primeiro se refere ao cálculo do valor da contrapartida quando repassado em espécie, uma vez que não havia critério e método estabelecidos para parametrizar esse cálculo, propiciando assim que a doação fosse calculada sobre o valor da gleba e não do empreendimento. A segunda dificuldade ocorria quando a contrapartida era feita sob a forma de doação em lotes ao Fundap, uma vez que o fundo não tem estrutura jurídica e comercial para promover venda de lotes, impossibilitando seu repasse imediato para construção definitiva por parte das famílias, que ficavam aguardando em moradias provisórias, até que o processo de comercialização fosse realizado pela Cohab.

Para corrigir esses problemas, foi aprovada em janeiro de 2004 a Lei n. 11.890 que dá nova redação ao artigo 23 da Lei n. 10.410/00. A partir da Lei n. 11.890, o cálculo da doação ao Fundap quando em espécie passou a ser sobre o valor total de venda estimado para o empreendimento. Também a doação em lotes passa a se dar de outra forma: esses passam a ser doados diretamente para a Cohab e devem ser utilizados prioritariamente:

para remoção de famílias em área de risco e desocupação de área pública, para regularização e urbanização de áreas ocupadas e para produção de habitação para famílias com renda

inferior a cinco salários mínimos, sendo que quando houver a comercialização dos lotes, o produto será destinado ao FUNDAP, descontadas as despesas realizadas pela Cohab. (Lei n. 11.890/04)

A seguir, demonstramos por meio de tabelas os empreendimentos aprovados por intermédio da lei de EHIS, que foram produzidos pela própria Sehab/Cohab, pela Caixa e por empreendedores privados.

Tabela 2 – Relação de EHIS da Sehab/Cohab com unidades construídas

| EMPREENDIMENTO | ANO | LOCALIZAÇÃO | NÚMERO DE UNIDADES | TERRENO OU FRAÇÃO IDEAL | ÁREA CONSTRUÍDA | VALOR DA UNIDADE, REFERÊNCIA ANO DE APROVAÇÃO |
|--------------------------------|------|-------------------|--------------------|-------------------------|-----------------|---|
| Residencial Vila Olímpia | 2004 | Amarais | 80 | 125,08 | 50,06 | 19.000,00 |
| Residencial Vila Olímpia | 2004 | Amarais | 537 | 125,08 | 41,98 | 18.000,00 |
| Vila Esperança | 2004 | Rua Kiyo Higa, 41 | 18 | 86,37 | 46,72 | 11.900,00 |
| Vila Esperança | 2004 | Rua Kiyo Higa, 58 | 86 | 102,45 | 46,72 | 11.900,00 |
| Nova Bandeirante Residencial * | 2004 | Santos Dumont | 31 | 126,00 | 29,00 | 14.000,00 |
| Total de unidades | | | 752 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. *Empreendimento realizado com lotes doados de empreendimento de iniciativa privada.

Como podemos observar na Tabela 2, no ano de 2004 foram realizados seis empreendimentos pela Sehab mediante recursos do PSH e da Fundap, destinados a 752 famílias moradoras de áreas de risco. A produção habitacional por intermédio do poder público estava estagnada desde 1996 – na década de 1990 haviam sido entregues 6.072 lotes urbanizados pela Sehab/Cohab, e somente em 2004 a Secretaria de Habitação junto à Cohab Campinas passa a produzir novamente. Se é verdade que a contrapartida permitiu a produção de unidades – o que não ocorria por quase dez anos –,

Tabela 3 – PAR-Caixa

| EMPREENDIMENTO | ANO | LOCALIZAÇÃO | NÚMERO DE UNIDADES | ÁREA UNIDADE CONSTRUÍDA | VALOR DA UNIDADE* |
|--------------------------------------|------|-------------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------|
| Conj. Residencial Santos Dumont I | 2003 | Rua Ruth Pereira Astolfi, 300 | 140 | 50,89 | 35.000,00 |
| Conj. Residencial Santos Dumont II | 2003 | Rua 1, 250 | 160 | 50,73 | 35.000,00 |
| Conj. Residencial Samambaia | 2003 | Rua Itapicuru, 250 | 180 | 50,92 | 35.000,00 |
| Conj. Residencial Villa Colorado I | 2004 | Rua 1, s/n Gl 170A Qt 30.028 | 192 | 49,00 | 40.000,00 |
| Conj. Residencial Villa Colorado II | 2004 | Rua 2, s/n Gl 170 B Qt 30.028 | 144 | 49,32 | 40.000,00 |
| Conj. Residencial Villa Colorado III | 2004 | Rua 2, s/n Gl 170 C Qt 30.028 | 112 | 49,43 | 40.000,00 |
| Total unidades | | | 928 | | |

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF) * Esse valor foi calculado sob o valor total de investimentos; como é um programa de arrendamento e em Campinas são conjuntos novos, ainda não houve comercialização concluída.

é importante comparar esses números com as vantagens comparativas que a lei permitiu aos empreendedores que a geraram, assim como com os ônus de sua aprovação para a cidade.

Além, da produção dessas 752 unidades, a lei também permitiu a aprovação de empreendimentos construídos por intermédio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) voltados para famílias com rendimentos mensais de três a seis salários mínimos.

A Tabela 3 demonstra que o PAR, num curto espaço de tempo, aprovou vários empreendimentos, e, como atendem ao cadastro da prefeitura, esses conjuntos têm papel importante na redução do déficit habitacional, observando que essas unidades são destinadas a famílias com renda de três a seis salários mínimos, que também fazem parte do déficit habitacional, apesar de não compor sua maioria.

A Tabela 4 traz o levantamento dos loteamentos e dos conjuntos particulares aprovados pela lei de EHIS, destinados para várias faixas de renda.

Tabela 4 – Loteamentos particulares

| EMPREENDIMENTO | ANO | NÚMERO DE UNIDADES | TERRENO OU FRAÇÃO IDEAL | DOAÇÃO AO FUNDAP | VALOR DA COMERCIALIZAÇÃO |
|-----------------------------|------|--------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Parque Residencial Caiapó | 2001 | 200 | 126 m ² | 7 lotes | 7.000,00 |
| Residencial Terras de Barão | 2001 | 680 | 200 m ² | R\$ 190.965,71 | 20.000,00 |
| Jardim Ouro Preto | 2001 | 514 | 175 a 250 m ² | 18 lotes de 250 m ² | 8.050,00* |
| Parque Eldorado | 2003 | 457 | 126 a 175 m ² | 16 lotes | 9.625,00* |
| Jardim Mirassol | 2005 | 784 | 140 m ² | 22 lotes | 14.000,00 |
| Total unidades | | 2.635 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. * Valor calculado sob o lote de 175 m².

A Tabela 5 traz o levantamento de conjuntos particulares aprovados pela lei de EHIS.

Tabela 5 – Conjuntos habitacionais particulares

| EMPREENDIMENTO | ANO | NÚMERO DE UNIDADES | TERRENO IDEAL OU FRAÇÃO | ÁREA CONSTRUÍDA | DOAÇÃO AO FUNDAP | R\$ COMERCIALIZAÇÃO |
|------------------------------|------|--------------------|--------------------------|----------------------|------------------|---------------------------------------|
| Nova Bandeirante Residencial | 2000 | 749 | 126 m ² | 42 m ² | 31 lotes | 23.000,00 |
| Residencial Eldorado* | 2005 | 148 | 126 m ² | 47,35 m ² | * | 43.222,00 |
| Residencial Eldorado* | 2005 | 53 | 153 a 175 m ² | 59,06 m ² | *16 | 51.453,00 2 dorm. e 58.459,00 3 dorm. |
| Residencial Carrara | 2005 | 37 | 126 m ² | 79 m ² | 74.982,75 | 134.748,00 |
| Condomínio Santa | | 24 | 90 m ² | 76 m ² | | 87.050,00 |
| Felicidade Ouro Verde | 2005 | 24 | 70 m ² | 63 m ² | 127.243,13 | 69.700,00 |
| | | 40 | Apto. | 47 m ² | | 55.000,00 |
| Total unidades | | 1.075 | | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. *O loteamento foi aprovado com 457 unidades, sendo doados dezesseis lotes ao Fundap. Na primeira etapa, está em aprovação a construção de um conjunto residencial com 201 unidades.

A iniciativa privada por intermédio da lei de EHIS aprovou empreendimentos voltados a diferentes faixas de renda. Verificamos que a produção de lotes urbanizados de 126 m² na periferia do município atendeu famílias de baixa renda, exceto o loteamento Terras de Barão, em razão de seu valor e forma de pagamento. Já a produção de conjuntos habitacionais em sua maioria não atende famílias com renda de um a cinco salários mínimos, são na maioria condomínios localizados próximo ao centro que atendem famílias com renda acima de dez salários mínimos.

Examinamos a seguir a produção da CDHU lançada a partir da 2000.

Tabela 6 – Produção CDHU – 2000-2005

| EMPREENHIMENTO | ANO | LOCALIZAÇÃO | NÚMERO DE UNIDADES | TIPO | ÁREA CONSTRUÍDA | VALOR DO CUSTO DA UNIDADE (R\$) |
|-----------------------|------|---------------------|--------------------|-------|-----------------|---------------------------------|
| Campinas C3 | 2000 | Distrito Industrial | 96 | Apto. | 65,39 | 25.838,60 |
| Campinas I | 2001 | Amarais | 160 | Apto. | 42,62 | 16.031,91* |
| Campinas E 18 | 2003 | Amarais | 380 | Apto. | 45,46 | 19.134,56 |
| Campinas E 17 | 2003 | Amarais | 380 | Apto. | 45,46 | 19.190,41 |
| Campinas E 16 | 2003 | Amarais | 400 | Apto. | 45,46 | 20.978,14 |
| Campinas E 15 | 2003 | Amarais | 380 | Apto. | 45,46 | 19.241,21 |
| Campinas E 14 | 2003 | Amarais | 400 | Apto. | 45,46 | 18.737,33 |
| Campinas E13 | 2003 | Amarais | 400 | Apto. | 45,46 | 20.424,07 |
| Campinas J | 2004 | Amarais | 100 | Apto. | 42,62 | 29.791,33 |
| Campinas F 3 | 2005 | Padre Anchieta | 400 | Apto. | 45,46 | 29.831,40 |
| Campinas F2 | 2005 | Padre Anchieta | 400 | Apto. | 45,46 | 29.158,43 |
| Campinas F1 | 2005 | Padre Anchieta | 360 | Apto. | 45,46 | 29.994,96 |
| Campinas M | 2005 | Campo Grande | 160 | Casa | 43,18 | 35.275,43 |
| Campinas L | 2005 | Campo Grande | 159 | Casa | 43,18 | 35.375,69 |
| Total unidades | | | 4.175 | | | |

A CDHU é quem teve a atuação mais expressiva em termos de oferta de novas moradias nos últimos anos, atendendo a população de baixa renda, apesar de seus conjuntos habitacionais serem implementados na extrema periferia do município, dificultando o acesso dos moradores a transporte, saúde, educação, lazer etc.

Apresentamos a seguir, na Tabela 7, um quadro resumido dos empreendimentos executados em Campinas no período de 2000 a 2005.

Tabela 7 – Resumo dos empreendimentos

| INICIATIVA | TIPOLOGIA | NÚMERO DE UNIDADES |
|-----------------------|-------------------------|--------------------|
| Governo municipal | Casa/Apto. | 752 |
| | Regularização fundiária | 442 |
| Convênio PAR | Apto. | 928 |
| | Apto. em construção | 768 |
| Subtotal | | 2.890 |
| Governo estadual CDHU | Casa/Apto. | 4.175 |
| Privada | Lotes | 2.635 |
| | Casa/Apto. | 1.075 |
| Subtotal | | 7.885 |
| Total | | 10.775 |

REFLEXÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

A trajetória da lei de EHIS em Campinas demonstra que essa não tem sido uma estratégia eficaz para ampliar a oferta de habitação de interesse social para os setores de menor renda, especialmente para as faixas de renda em que se concentra o déficit – de zero a três ou de zero a cinco salários mínimos, pois a produção de empreendimentos por meio da iniciativa privada voltada para essa demanda não atende às expectativas de rápida diminuição do déficit habitacional, considerando que de 2000 a 2005 foram produzidos 1.955 lotes urbanizados e 749 unidades habitacionais acessíveis à faixa de renda de um a três salários mínimos.

A primeira lei que foi aprovada com a finalidade de obter recursos do PAIH não atingiu os objetivos propostos, pois foi aplicada somente para os seis projetos aprovados pelo PAIH; a segunda lei de EHIS, que abriu a possibilidade de participação da iniciativa privada, não “pegou”, principalmente porque definia a demanda a ser atendida fixando a faixa de renda e outros requisitos para a comercialização dos EHIS. Regras a que o mercado imobiliário não aderiu. Assim, a iniciativa privada não se interessou, e mesmo o poder público, por meio da Sehab/Cohab, não aprovou projetos por intermédio da lei de EHIS.¹¹

Sob pressão do setor privado que não produziu EHIS a partir da lei aprovada em 1997, o governo municipal (Chico Amaral, 1997-2000) propôs a atual lei, no fim de seu mandato e acatando as sugestões da iniciativa privada.

Com a lei de EHIS foram aprovados alguns empreendimentos por meio da iniciativa privada que atenderam à demanda dos mais pobres, mas quem ganhou com a lei foram os empreendedores que, por meio dela, dobraram o número de unidades em uma gleba, cobrando valores acima de mercado, além de produzir condomínios voltados para a classe média, condomínios de médio padrão com medidas reduzidas.

A Lei n. 10.410/2000, que revogou a Lei n. 9342/97, manteve a redação em diversos pontos e alterou alguns parâmetros, incluiu o tema da regularização fundiária e a questão do pagamento de contrapartida de interesse social.

A contrapartida é encarada, mesmo por representantes do movimento popular, como a questão fundamental da lei, pois é por meio dela que a Sehab/Cohab vai produzindo habitação de interesse social, não importando se ela é fruto de EHIS voltados para a classe média. O que ainda não se parou para avaliar é que a produção habitacional para baixa renda, fruto dessa contrapartida, é insignificante diante do número de unidades produzidas e comercializadas por meio da iniciativa privada, para aqueles que podem pagar independentemente da renda. De todos os empreendimentos particulares aprovados de 2000 a 2005, a contrapartida resultou na doação de 63 lotes, e mais R\$ 190.965,71 ao Fundap. Com essas doações, é possível atender 63 famílias com lotes urbanizados, e aproximadamente dez famílias com uma pequena unidade habitacional. Assim se atendem 73 famílias, contra 3.710 unidades ofertadas no mercado, em empreendimentos aprovados pela lei de EHIS.

Os padrões do EHIS permitem desde a construção de unidades habitacionais evolutivas de 15 m² em lotes de 125 m² até unidades habitacionais de 162,5 m², em lotes ou frações ideais de 250 m², permitindo dois pavimentos. No caso de unidades acabadas agrupadas verticalmente, a área máxima da unidade não pode exceder 60 m².

Por meio desses parâmetros, o poder público tem construído habitações que atendem às dimensões mínimas, conjuntos semelhantes aos já produzidos antes da lei, enquanto a iniciativa privada produz empreendimentos buscando aproveitar todas as dimensões permitidas pela lei.

Observa-se que nos condomínios horizontais a fração ideal de EHIS aprovados até o momento chega a 175 m², e a área construída da unidade chega a 79 m², não se explorando até o momento os parâmetros máximos da lei de EHIS. Nos loteamentos particulares prevalecem grandes glebas, com a maioria dos lotes de 126 m², exceto o Terras de Barão com 680 unidades de 200 m². Quanto à produção de EHIS na tipologia de unidades acabadas agrupadas verticalmente, não interessou à iniciativa privada, tendo apenas uma tímida iniciativa de quarenta apartamentos dentro do condomínio Santa Felicidade aprovado em 2005.

Do ponto de vista urbanístico, porém, a produção dessas unidades reitera o padrão de construção em terras baratas para produção de moradias, sendo essas logicamente as mais afastadas das regiões urbanas consolidadas. Assim sendo, a regulação do solo urbano, em vez de intervir sobre o mercado de terra urbanizada, ampliando o acesso aos setores de menor renda, repete o modelo clássico de exclusão territorial: a construção de conjuntos habitacionais na periferia e com infra-estrutura mínima. Exatamente os que mais precisam estão excluídos da cidade. Um dos maiores problemas que a população pobre de Campinas enfrenta é o transporte, e as dificuldades de deslocamento para locais de emprego, lazer, serviços etc. Trata-se evidentemente de uma perda não apenas para os que mais necessitam do acesso à cidade, como também de um padrão que gera permanentemente

custos adicionais para o poder público. Todos os empreendimentos aprovados pela lei de EHIS a partir de 2000 estão localizados na franja exterior da mancha urbana, e a Região Sudeste concentra quase 50% dos empreendimentos aprovados, região onde se localiza o distrito industrial de Campinas – o aeroporto de Viracopos é a grande concentração de população de baixa renda na cidade.

O empreendimento que se destaca pelo padrão é o Terras de Barão, implantado no distrito de Barão Geraldo, região onde está instalada a Unicamp e que concentra vários condomínios de classe média alta e alta. Além desses, dois outros condomínios localizados na periferia oferecem belas casas, segurança e rica área de lazer.

A lei de EHIS tem sido utilizada para aprovar três tipos de empreendimentos:

- Os empreendimentos da Sehab que por meio do PSH requalificam moradias em loteamentos antigos já ocupados com moradias precárias; assim como para aprovação de novos loteamentos para população removida de áreas de risco (caso da Vila Olímpia que atendeu oitocentas famílias das 5.228 que vivem em área de risco), atendendo à faixa de renda de um a cinco salários mínimos.
- Empreendimentos privados em regiões periféricas e outros menores em regiões de melhor localização, atendendo à renda acima de cinco salários mínimos (3.710 unidades de 2000 a 2005).
- Empreendimentos da iniciativa privada por meio do PAR, atendendo à renda de cinco a seis salários mínimos.

Dos empreendimentos da Sehab, os que se mostram acessíveis à baixa renda são os construídos com recursos do PSH, complementados com empréstimos do Fundap; porém, essa modalidade tem sido aplicada a loteamentos já existentes e com moradias precárias. Novas unidades são construídas somente quando há doação de lotes para o Fundap (que tem sido insignificante). Já a Secretaria alega não haver recursos disponíveis para compra de terras.

Boa parte dos empreendimentos privados é de grandes loteamentos em áreas periféricas para além da mancha urbana. São glebas que se valorizaram em razão de diferentes fatores, como a construção de terminais de ônibus e a conurbação com as cidades vizinhas. A aprovação desses projetos via EHIS serve em muitos casos para que o loteador possa ter maior número de lotes em sua terra, aumentando assim significativamente seu potencial de aproveitamento econômico.

Os empreendimentos por meio do PAR têm atendido a uma demanda do município, mas não atingem a população com renda de um a três salários mínimos, que é a maioria do déficit habitacional calculado em 35.626 famílias, número que não considera o cadastro de moradores de favela. Esses empreendimentos começaram a ser construídos a partir de 2003, mas já entregaram um número significativo de unidades (928).

Também verificamos que todos os empreendimentos aprovados, incluindo os empreendidos pelo poder público, foram em curto prazo comercializados, e todos tiveram valorização no mercado também no mesmo período. Por exemplo, o Terras de Barão onde

os lotes foram vendidos a R\$ 20 mil em 2001 e atualmente estão sendo comercializados a R\$ 30 mil. O Ouro Preto no lançamento em 2001, os lotes de 175 m² foram vendidos a R\$ 8 mil e hoje estão sendo vendidos a R\$ 13 mil.

Ao refletirmos sobre essa lei, notamos que ela foi aprovada em um momento de grande pressão dos movimentos organizados, que por meio das ocupações reivindicavam moradia, e depois foi sendo alterada sob pressão do mercado imobiliário e dos proprietários de terras. O que era uma lei que deveria garantir o acesso dos mais pobres à moradia passou a ser uma redução de padrões construtivos, que podem também ser aplicados pela iniciativa privada para atender ao mercado.

LEGISLAÇÃO ESPECIAL: POR QUE E PARA QUÊ

A discussão sobre habitação de interesse social não é nova, já se falou em moradia econômica, habitação mínima, habitação popular; atualmente os termos mais usados são habitação de interesse social e habitação adequada.

A estratégia para se promover habitação social tem sido a de minimizar os parâmetros construtivos e de parcelamento do solo, para prover habitação com menores custos, com o objetivo de atender à demanda que não tem acesso ao mercado formal, em razão de sua renda. Também por meio de legislação especial têm-se criado normas especiais para regularização de habitação já produzida.

A necessidade de se criar uma legislação especial vem da configuração territorial produzida pelas leis (parcelamento, código de obras, zoneamento, lei de uso e ocupação do solo). A ordem urbanística gerada pelo conjunto dessas leis se mostra excludente e perversa, fazendo que a maioria da população esteja na ilegalidade. Na verdade, trata-se de um sistema que tem legalidade inacessível, que não dialoga com a produção do espaço, com seus conflitos, produzindo um território ambíguo.

Seguindo a lógica da legislação, por essa maioria não ter acesso à moradia sob as formas consideradas legítimas pela ordem urbanística, não é considerada cidadã, assim também é criado outro patamar de legislação voltado a essa população, ou seja, cria-se a exceção. A legislação especial, portanto, não rompe com essa concepção urbanística excludente, legitimando a existência de tipos de cidadãos, o normal e o “subnormal”, tratado como exceção, embora se constituindo em maioria.

Essa questão da flexibilização de parâmetros para inclusão dos mais pobres é um debate complexo, pois leva a pensar se o pobre tem necessidades espaciais, residencial e urbana, diferentes do rico. Por sua vez, o discurso da legislação é que ela foi criada exatamente para combater a exclusão social e proporcionar a moradia digna aos menos abastados.

A leis urbanísticas, ao invés de se pautarem por critérios que expressem as possibilidades e necessidades da maioria da população, se pautam por critérios ideais e abrem em seguida o espaço para exceção, pela introdução das categorias do interesse social, onde pouco se exige, agravada pelas práticas sistemática das anistias urbanísticas. (Fernandes & Alfonsin, 2005)

As experiências de aplicação da legislação de interesse social em alguns municípios mostram que junto à definição dos padrões vem a definição de onde poderão ser implementados, gerando as construções dos já tradicionais conjuntos habitacionais caracterizados pelo alto número de unidades produzidas, e em regiões periféricas, produzindo novos guetos de pobreza.

Diante da atual situação a que chegou a habitação no Brasil, faz-se imprescindível que o debate consiga romper a dualidade em que se estabeleceu para enfrentar o cerne da questão, que é o estabelecimento de uma regulação urbanística voltada para implementar a função social da propriedade, buscando formas de fazer que ela quebre os princípios da segregação socioespacial. E que almeje o acesso à cidade, por meio da regularização fundiária da habitação já produzida, de produção habitacional em áreas centrais e estímulo para a produção pulverizada de imóveis destinados à venda ou locação para baixa renda (Moretti, 2005).

Dessa forma, a revisão das regras de jogo da produção da urbanização sai do círculo dos regimes de exceção para entrar diretamente na direção da inclusão territorial e construção de cidades para todos.

NOTAS

1. Atual Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo.
2. Dados apresentados na 2ª Conferência Municipal de Habitação de Campinas, 31 de julho e 1º de agosto de 2004.
3. Cadastro de Interessados em Moradia, realizado em 2001.
4. A lei foi aprovada de forma emergencial, sem audiência pública, pois o município havia tido seis projetos selecionados pelo então PAIH, que definia valores máximos a serem aplicados por unidade, e na época a legislação do município não permitia a construção de embriões, necessitando da aprovação da lei para o repasse de recursos.
5. Governo Chico Amaral (1997-2000).
6. Associação Regional de Habitação (Habicamp) – reúne as empresas e os fornecedores de produtos e serviços nas áreas imobiliária e da construção civil. Representante de construtoras, imobiliárias, administradoras de condomínios, loteadores, incorporadoras e condomínios de Campinas e região.
7. Constituído por representantes das secretarias de Habitação, Planejamentos, Obras, Jurídico.
8. Proposta de Alteração ao Projeto de Lei n.628/99 dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social e estabelece outras normas sobre habitação popular (Comitê Intersecretarial do Projeto).
9. Proposta de Alteração ao Projeto de Lei n.628/99, que dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social e estabelece outras normas sobre habitação popular (Campinas, 24 de junho de 1997).
10. O coeficiente de aproveitamento poderá sofrer acréscimo para os empreendimentos que destinarem 40% das unidades aos cadastrados da Cohab com renda abaixo de 700 Ufir, o coeficiente sofrerá acréscimo de 0,3 (três décimos). Para os empreendimentos que destinarem 40% das unidades aos cadastrados da Cohab com renda acima de 700 Ufir e abaixo de 1.400 Ufir, o coeficiente terá um acréscimo de 0,2 (dois décimos).
11. Não encontramos registros no Departamento de Urbanismo de projetos aprovados pela Lei de EHS n.9.342/97, nem da iniciativa privada nem da Sehab/Cohab.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. *Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política*. Campinas, 1990. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, N. *Origem da habitação social no Brasil*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- CARVALHO, E. *Crise urbana e habitação popular em Campinas, 1870-1956*. Campinas, 1991. 111 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

EMILIANO, E. de O. *Legislação para habitação de interesse social* – Estudo de caso de Campinas. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Pontifícia Universidade Católica.

FERNANDES, E. Edésio Fernandes: depoimento de 1º de fevereiro 2005. Entrevistado por Elisamara de Oliveira Emiliano. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. (Gravador digital. Entrevista concedida à dissertação em Urbanismo, *Legislação para habitação de interesse social*).

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GUALTIERI, B. R. *Legislação habitacional de Campinas, conversa e controvérsia*. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Pontifícia Universidade Católica.

MELO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaços e Debates*, n.24, 1988.

MORETTI, R. de S. *Leis e normas para habitação de interesse social*. Campinas: s.n., 2005.

ROLIM, E. Campinas no contexto da macrometrópole paulista. (Estudo da EMPLASA) In: Seminário Metrôpoles Saudáveis. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/PROAM, 2005. 1 CD ROM.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Org.) Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Polis*, São Paulo, n.29, 1997.

SEHAB. *Resoluções da Conferência Municipal de Habitação de Campinas*. Campinas: Sehab, Cohab, 2004.

DOCUMENTOS

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Habitação. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília, novembro de 2004.

DOCUMENTO da 2ª Conferência Municipal de Habitação – 31 de julho e 1º de agosto de 2005, Campinas.

LEGISLAÇÃO

Lei Complementar n.4, de 17.1.1996 – Plano Diretor de Campinas.

Lei n.9.342 de 4.8.1997 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.9.581 de 22.12.1997 – Alterações Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.10.410 de 17.1.2000 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.11.890 de 14.1.2004 – Alterações Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

RESUMO

Nos anos 1990, o município de Campinas implementou uma legislação especial para promover empreendimentos habitacionais de interesse social com o objetivo de promover o acesso dos pobres ao solo urbano. Essa legislação flexibilizava normas de parcelamento e uso do solo, acreditando ser essa uma forma que possibilitasse a redução do custo da moradia. Mediante o levantamento de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) aprovados e implementados no município a partir dessa lei, o artigo faz um balanço dessa experiência, apontando os ganhadores e os perdedores dessa iniciativa.

PALAVRAS-CHAVE: política habitacional, regulação urbanística, política urbana.

SPECIAL LEGISLATION OF SOCIAL INTEREST – WHO WINS? WHO LOSES? THE CASE OF THE EHIS LAW OF CAMPINAS

ABSTRACT

In the 90s Campinas city implemented special legislation to stimulate low income housing projects in order to provide the poor with access to urbanized land. This legislation made housing standards and development rules more flexible, assuming this would reduce housing production costs. By studying the projects which have been approved and implemented in the city under this law, the paper discusses the experiences, pointing out winners and losers of this initiative.

KEYWORDS: housing policy, urban regulation, urban policy.

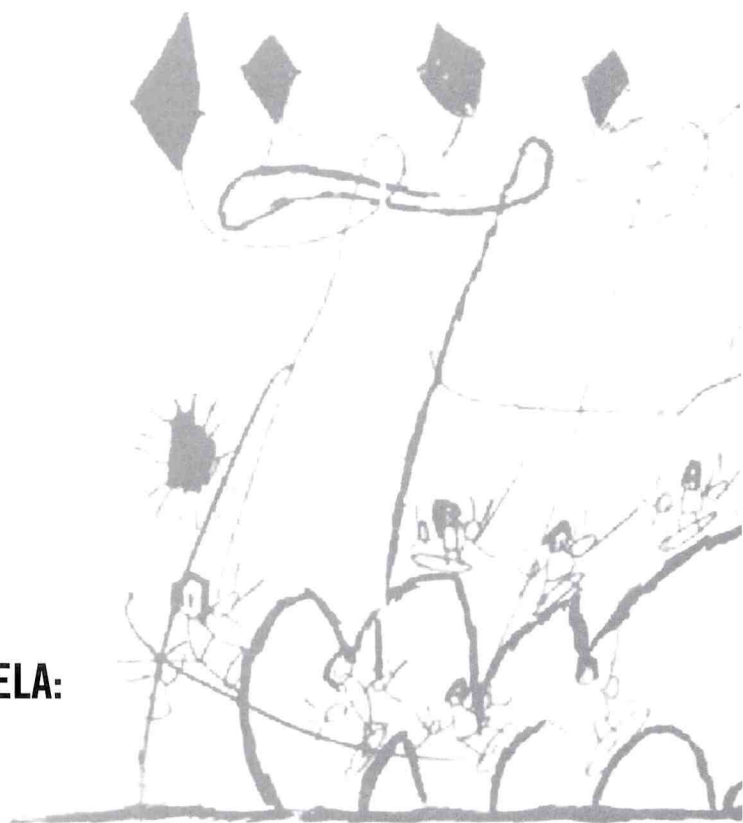
**A CRIANÇA E O ESPAÇO VIVIDO FAVELA: A COMPLEXIDADE DO ESPAÇO NAS INTERAÇÕES
DA INFÂNCIA** | Glauci Coelho, Cristiane Rose Duarte, Vera M. R. de Vasconcellos

Arquiteta | professora mestre | Proarq/UFRJ | glaucicoelho@yahoo.com.br

Arquiteta | Professora doutora | Proarq/UFRJ | crduarte@ufrj.br

Psicóloga | Professora doutora | PROPEd/UERJ | vmrv@openlink.com.br

A CRIANÇA E O ESPAÇO VIVIDO FAVELA: A COMPLEXIDADE DO ESPAÇO NAS INTERAÇÕES DA INFÂNCIA



INTRODUÇÃO

Este trabalho entende a favela como um espaço vivido, tendo como suporte espacial uma morfologia que configura o “lugar-favela”. Esse “lugar-favela” se construiu ao longo de décadas com base em lógicas culturais próprias, elaboradas pelos grupamentos socioculturais que nelas habitam. Para a caracterização desse lugar, buscamos coletar as representações simbólicas do que é a favela, geralmente por meio de falas e imagens gravadas no imaginário coletivo de seus habitantes.

O objetivo de nossa pesquisa foi entender o espaço vivido favela na perspectiva das crianças que, ao se apropriarem dos espaços livres, articulam situações reveladoras da identidade do lugar. Por conseguinte, essa relação da criança com o meio converte-se em uma das peças fundamentais e tecedoras da construção do indivíduo, que analisamos com base na idéia de Vigostsky (2002). Nesse contexto teórico, nosso objeto de estudo, a favela, se coloca cultural e complexamente como um lugar topológico (Tuan, 1980), de domínio dos seus habitantes; mas é ainda uma parcela do todo urbano em que está inserida.

ESPAÇO EM TENSÃO: ESPAÇO (RE)-SIGNIFICADO COTIDIANAMENTE

Historicamente, a vivência favela é detectada no Rio de Janeiro desde o início do século XX e reflete, nas palavras de Perlman (1977, p.40), “um jogo de forças sociais” que dita suas próprias leis e códigos culturais (Duarte et al., 1996), que é expressa pela necessidade

de habitar a “custo zero” e que consolida territórios diferenciados por estarem à margem da cidade instituída pelas leis e normas urbanísticas.

Assim a favela caracteriza-se como um espaço “marginal”,¹ periférico, com sua lógica de ocupação diferenciada da cidade instituída (Duarte et al., 1996; Duarte, 2004). Desse modo, vemos que, à sua maneira, as crianças que moram nas favelas reconstróem os lugares em suas brincadeiras e constroem sua identidade interagindo com a imagem percebida de sua ambiência.

Para compreender e analisar a partir de tal pensamento, valemo-nos da noção de complexidade de Venturi (1995, p.44), que expande o espaço urbano ou arquitetônico justamente ao dizer que “o significado pode ser realçado por uma transgressão da ordem”. Para esse autor, é exatamente nas possibilidades de significados variados que um espaço pode oferecer a rica complexidade espacial.

Quando dizemos que nas favelas as funções dos espaços livres são elásticas, concordamos com Magnoli (1983, p.49) ao afirmar que a “classificação por funções [do espaço] é tarefa bastante complexa já que não se auto-selecionam por funções”. A característica significativa maior do espaço não está na função que se determina para ele, mas sim na capacidade que esse tem de ser vital,² na possibilidade tanto física quanto subjetiva das variadas possibilidades imaginárias que esse oferece aos indivíduos. E em favelas essa característica do espaço é peculiar, se observarmos que a utilização de seus espaços livres por parte dos seus habitantes mirins se destina a diversos propósitos no instante da brincadeira, convertendo-os em lugares sempre propícios ao brincar no imaginário infantil.

Essa influência mútua meio-indivíduo nos permite, no âmbito das significações vividas no cotidiano do lugar, destacar e abordar os espaços livres da favela em suas partes físicas casa e rua, considerando esses dois universos semânticos (casa e rua) tal como são analisados por DaMatta (1997). Na favela, essas duas categorias espaciais apresentam uma constante complementaridade mútua, que resulta em um espaço de mediação, cujas fronteiras oscilam e são mutáveis a partir de usos e significados que se alteram no decorrer do dia.

O VIVIDO PELA CRIANÇA NA FAVELA

Entendemos o espaço livre na favela como “todo espaço não ocupado por um volume edificado (espaço-solo, espaço-água, espaço-luz) ao redor das edificações a que as pessoas têm acesso” (Magnoli, 1983). Morfologicamente, esse espaço livre se apresenta como residual, ou seja, não existe um planejamento da estrutura dos espaços da favela nos termos das leis edilícias formais.

A paisagem da favela se caracteriza, assim, pelo empilhamento de construções nos planos horizontal e vertical, conformando becos, escadarias e largos, e ainda onde a área construída é encimada por lajes livres que funcionam como espaços semipúblico.³ Essa

organização do espaço característica das favelas gera exíguos espaços de circulação e lazer comum, onde muitas vezes a vida íntima da casa volta-se para a rua, o que explica a ambigüidade da fronteira física para quem não habita no lugar, mas não da fronteira simbólica que é demarcada e entendida pelos códigos internos de convivência. Isso gera ambientes em constante reconstrução com seus espaços livres recriados e (re)-significados a todo instante por “uma sociedade que inventa o próprio espaço a partir da relação como um valor e como uma positividade” (DaMatta, 1997, p.25-6).

Em nossa pesquisa, analisamos as formas de articulação desses espaços pelas crianças do local, e vimos que as crianças da favela estabelecem com o lugar relações afetivas, que cimentam suas identidades em constantes interações com o meio.

Fischer (1994, p.23) diz que o território que é enraizado pelo indivíduo é “um campo topológico, ou seja, o corte de um espaço físico em zonas subjetivas delimitadas pela qualidade das relações estabelecidas com ele”. A constituição do real no mundo da infância não toma somente a cultura como agente construtor, mas destaca também o suporte espacial do lugar. As interações da infância nesses ambientes co-constroem com a cultura o espaço vivido da criança, onde, à medida que ela avança com suas experiências afetivas sobre o espaço, agrupa valores que reorganiza o seu estar no mundo.

A brincadeira é uma das interações habitual da infância que transforma por meio da imaginação o espaço vivido como espaço afetivo. Vigotsky (2002, p.122-3) afirma que no brincar a criança cria uma situação imaginária que “está presente no consciente, e como todas as funções da consciência, ela surge originalmente da ação com o outro”.

Assim, à medida que cresce, ela se relaciona a objetos, e posteriormente a localidades, até a idéia de lugar tornar-se mais específica e geográfica (Tuan, 1983). Compreende-se, por meio da idéia de Lugar, que o sentimento de pertencimento da criança marcando o seu território de domínio a faz transformar o ambiente em espaço íntimo, isto é, um Lugar, que lhe dá a sensação de segurança.

A experiência da brincadeira guarda, assim, um sentido de domínio do espaço, fazendo que a criança conheça melhor a si mesma, o que lhe possibilita desenvolver sua auto-estima e estabilidade emocional. O espaço, como um dos agentes construtores, contribui nesse processo com as diversas possibilidades de apropriação vividas em brincadeiras, e que são despertadas no imaginário infantil.

LEVANTAMENTO E MÉTODO DE ANÁLISE

Como dissemos, a pesquisa⁴ elegeu como estudo de caso a favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, e adotou uma abordagem interdisciplinar que pondera as áreas de arquitetura, urbanismo, psicologia, geografia, filosofia e antropologia.

Assim, a leitura da complexidade das relações da criança ao brincar nos espaços da favela da Rocinha constituiu-se em reunir acontecimentos dentro de um espaço vivido pela criança que se soma à experiência do pesquisador.

O diário de campo nos forneceu dados para abordagem complexa e participativa, a possibilidade de uma análise qualitativa, com relatos de imagens do lugar e descrição de acontecimentos e falas, elaborada a partir da rede de relações interpessoais estabelecidas na favela.

Ao longo de quatro meses, permanecemos rotineiramente várias vezes por semana na favela. O ponto de partida para as observações foi o “Projeto Curumim”.⁵

A metodologia de coleta de campo incluiu o uso de fotos, observações em caderno de campo e conversas informais. Da mesma forma, foram registradas a participação do pesquisador nas andanças e a análise de desenhos infantis de um grupo de crianças de sete a doze anos, participantes do “Projeto Curumim”.

OBSERVAÇÕES E COMENTÁRIOS SOBRE OS ESPAÇOS APROPRIADOS NO BRINCAR

Percebemos que os espaços livres da favela da Rocinha são apropriados de diversas formas, e os que ganham maior visibilidade são os becos e as lajes. Nesses, as crianças do lugar vivenciam a favela em brincadeiras diversas.

Vimos também que existe um reconhecimento do prolongamento do Lugar-Rocinha, percebido pelas crianças tanto em seu sentido físico quanto subjetivo, na apropriação de espaços extramuros, como espaços livres que também passam a ser usados em brincadeiras das crianças do lugar. Assim, a Floresta da Tijuca e a Praia de São Conrado (locais vizinhos da Rocinha) se convertem, ainda que imaginariamente, como prolongamento da Rocinha, ampliando geograficamente o espaço de domínio de seu habitante-criança.

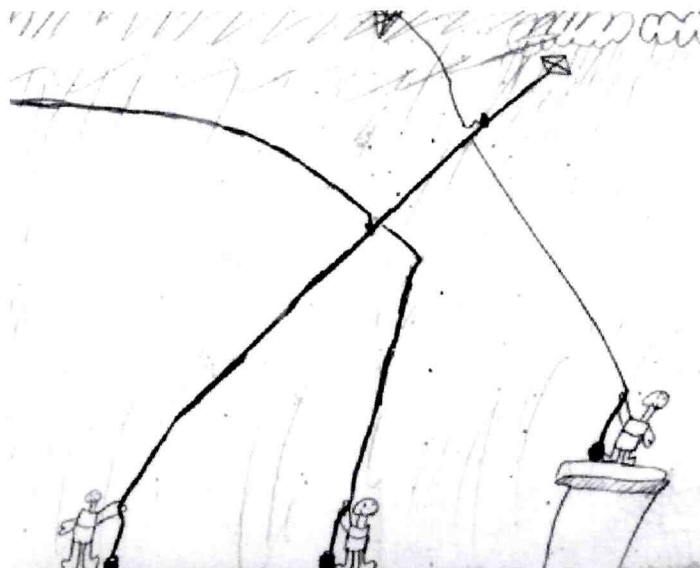
a) Brincar nas lajes

O primeiro espaço livre destacado em nossa pesquisa são as lajes sobre as casas, que na Rocinha são locais privilegiados para atividades de integração social entre crianças e adultos. Nesses ambientes, adultos e crianças se distribuem em diversos usos, transformando as lajes em ambientes domésticos, ou usando-as como uma espécie de praça propícia para a socialização.

A geografia íngreme da Rocinha e a implantação densa de suas construções possibilitam que as lajes sejam usadas também como via de pedestres, muitas vezes mais acessíveis do que as calçadas. Nas lajes, as crianças se locomovem de forma ágil, ocasionando a necessidade de “pulos” sobre pequenos precipícios.

Vimos que esse deslocar favorece não só o conhecimento da permeabilidade da favela, mas também que a criança tenha a percepção da favela “de cima”, aumentando gradativamente o domínio espacial do lugar e fazendo que elas se apropriem de um território cada vez mais vasto, facilitando o processo de enraizamento. Porém, trata-se de um tipo de apropriação mais masculina do que feminina, exigindo das crianças esforço físico e atitudes arriscadas.

A apropriação do espaço sobre as lajes das casas é freqüentemente ilustrada em falas isoladas de adultos e crianças, que afirmam ser as lajes os únicos locais disponíveis para as atividades interacionais. São diversas as maneiras como as crianças se apropriam desses espaços, mas sem dúvida a mais significativa se refere ao brincar de pipas.⁶ Novamente, trata-se de uma brincadeira recorrente dos meninos (Figura 1). Outras brincadeiras são comuns nesses espaços, tais como “rodinhas de conversas” entre meninos ou meninas e jogos de “faz-de-conta”, sempre observados ao entardecer, quando a incidência solar é menor.



FONTE: GLAUCO CORELHO

Figura 1 – Desenho de menino com nove anos que simula a brincadeira de pipa sobre a laje em interação com outras crianças.

b) Brincar nos becos e escadarias

Outros espaços de brincadeiras privilegiados pelas crianças da Rocinha são as áreas residuais que se formam entre as casas da favela, os becos e escadarias. É constante a presença de crianças, meninos e meninas, que interagem em brincadeiras de “pique-pega” em diversos becos e vielas. Observamos também grupos de meninas que jogam “queimado”, enquanto meninos brincam de “futebol” e “bola de gude” (Figura 2).

Já nas áreas menos densas, os espaços livres entre as casas são maiores e mais vegetados, conformando quintais que lembram pequenos roçados. Nesses casos, percebemos que a relação da criança com o ambiente natural é mais direta, geralmente interagindo com elementos da natureza: brincam de “comidinha” usando plantas e pedaços de cascas de árvore, sobem em árvores ou as usam como marcos de brincadeira (pedras viram ponto de pique-pega, arbustos viram trave de futebol etc.).



Figura 2 – Meninos jogando “bola” num beco da Rua 1.

c) Brincar nas praças, parques e quadras

Não apenas os espaços livres residuais na favela da Rocinha são apropriáveis pelas brincadeiras infantis. Existem aqueles que os moradores denominam “espaços oficiais de brincadeiras”: praças, parques de brinquedos e quadras desportivas pavimentadas. Muitas dessas praças foram originadas de espaços vazios, demarcados como área de encontros comunitários e que, ao longo do tempo de existência da favela, sofreram

algum tipo de intervenção, seja de moradores ou do poder público seja ainda do “poder paralelo”,⁷ recebendo algumas melhorias das condições físicas e consolidando-se como praças e parques.

Na favela da Rocinha destacamos três quadras pavimentadas: *Cachopa*, *Laboriaux*, e *Terreirão da Rua 1*, todas com características e usos bem distintas. O fator de maior relevância observado nesses ambientes é que o uso deles tanto pelas crianças como pelos adultos está sujeito à aprovação do poder paralelo ou submetido às regras de funcionamento local.

Na quadra *Cachopa*, o uso do espaço pelas crianças é livre, porém é comum o desenvolvimento de programas esportivos comunitários, tais como aulas de futebol e capoeira. As brincadeiras sempre privilegiam a presença da bola como instrumento de interação entre as crianças, e os jogos são geralmente o futebol e o queimado.

A quadra do *Laboriaux* é um espaço bem estruturado, com vestiários e mesas de jogos dentro de uma grande área descampada que faz margem com a Floresta da Tijuca. Adjacente a uma escola, a quadra funciona como área de educação física dessa escola. Os eventuais campeonatos de futebol e churrascos, entre adolescentes e adultos, sob a aprovação do poder paralelo, também são comuns nessa quadra. Essas “regras de uso” de um espaço teoricamente público são percebidas e respeitadas pelas crianças do local. Todas “sabem” como usá-lo e quando “podem” ou não se apropriar do local.

A quadra que mais nos surpreendeu, tanto pelo tamanho como pelas relações hierárquicas que regem as complexidades espaciais da favela, foi, no entanto, a chamada quadra do *Terreirão da Rua 1*, que se caracteriza como um dos lugares mais proibidos da Rocinha. Anunciado, inicialmente, como um dos locais propícios para brincadeiras infantis, tal

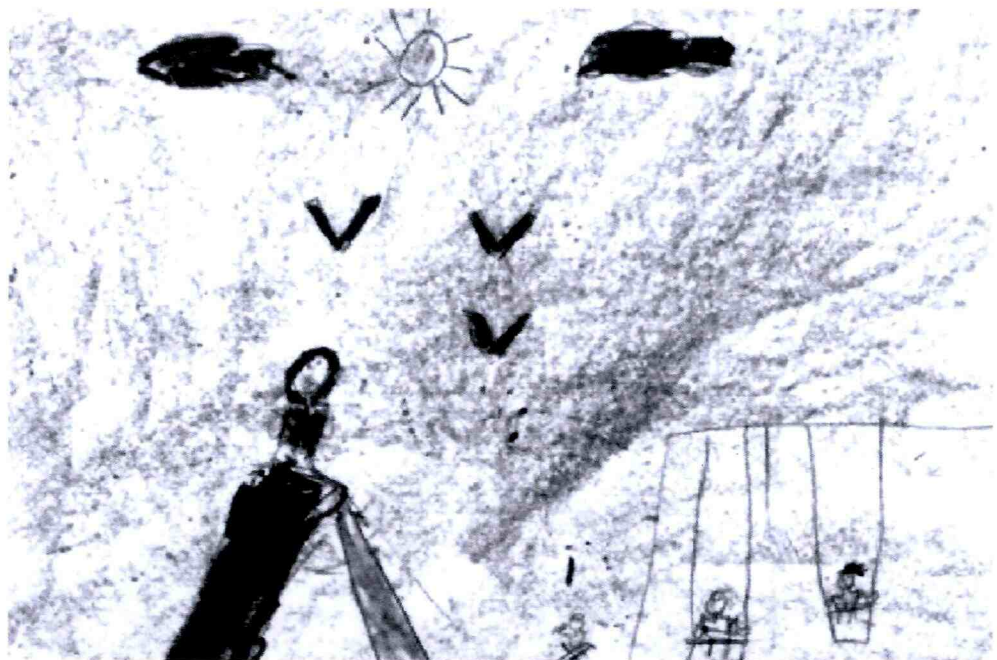


Figura 3 – Desenho de menina de oito anos da Rua 1 representando o parquinho de brinquedos e destacando o escorregador e o balanço, onde a figura humana aparece interagindo com todos estes.

espaço se revelou o mais controlado pelo poder paralelo e cercado de tabus. Essa quadra é equipada com vestiários, arquibancada, cantina, terraço panorâmico e mesas de sinuca e pingue-pongue.

Anotamos em nosso diário de campo que, quando estão na quadra do *Terreirão da Rua 1*, as crianças se distribuem no espaço de diversas formas, onde a estrutura física se faz suporte das brincadeiras. A arquibancada, por exemplo, pode representar uma grande arena no “faz-de-conta” dos meninos de seis anos que ali brincavam de “Power Ranges”, alternado-a com a laje do vestiário e a floresta ao redor.

O campo de futebol que ocupa parte da quadra do *Terreirão da Rua 1* é usado pelas crianças com atividades diversas, como “pular corda” e brincar de “piques. Percebemos que as crianças compreendem que esse é um espaço “excepcionalmente permitido” às brincadeiras. Nessa quadra, as crianças correm de uma forma que não conseguimos observar em outros ambientes. Seus corpos expandem-se sobre o espaço, materializando por meio de suas fantasias no “faz-de-conta” variados sonhos. A imagem que nos passa é que nesses espaços amplos elas dão vazão pela brincadeira a toda falta de espaço e habitabilidade que vivem em seu mundo real.

Na seqüência organização do lugar de brincadeira, existe ainda o parquinho de brinquedos (Figura 3) e o *largo do Terreirão da Rua 1*, ambientes conservados pela comunidade e intensamente apropriados pelas crianças da localidade.

d) Brincar fora dos limites da favela

A Canaleta

Um espaço de brincadeiras arriscadas é a canaleta de drenagem do Morro Dois Irmãos. Trata-se de uma grande “calha” de drenagem das águas que escorrem pela encosta do morro e que, anteriormente, alagavam e propiciavam desbarrancamentos junto às casas situadas em locais mais íngremes. A canaleta representa para as crianças da favela um limite do território apropriável. A brincadeira é valorizada pela possibilidade do risco.

Os espaços vividos nas brincadeiras das crianças da Rocinha não se limitam, porém, aos lugares internos à favela, pois vários espaços de seu entorno se revelaram importantes na construção de suas identidades a partir do ato de brincar: a Praia de São Conrado e a Floresta da Tijuca na franja da favela são exemplos desses locais.

A Mata

Vimos que nos espaços próximos à mata fechada da floresta da Tijuca, na localidade conhecida como *Laboriaux*, a relação dos moradores com a mata é intensa, servindo a vários fins, dentre eles a exploração de seus recursos naturais para consumo próprio ou venda em feiras para geração de rendimentos, além das habituais incursões à procura de cachoeiras ou áreas propícias a qualquer tipo de atividade.

Na floresta no limite com o *Laboriaux*, o objetivo final das crianças é atingir o que alguns denominam “cachoeira”, mas que na verdade é uma represa de água da Companhia Estadual de Água e Esgoto (Cedae), que abastece a favela Parque da Cidade. Esse lugar nos revelou estar cercado de histórias que povoam o imaginário das crianças, muitas vezes tidas como verdade por elas, mas que nos pareceu não passar de contos de adultos para controlar atitudes arriscadas:

Contam que um menino havia se afogado e também que um outro menino havia morrido ao tentar tirar o tampão que tem no meio da represa e ficou preso, lugar este que ninguém mais ousou chegar. (Coelho, 2004, p.164)

Vimos que as crianças vêm-se extremamente atraídas por atividades que privilegiam o contato com a natureza, quando a percepção de mundo torna-se mais ampla, o sentido apreendido é de exploração do espaço, como nas brincadeiras da canaleta de drenagem. As brincadeiras na mata são fantasiadas à medida que percorrem as trilhas, revelando descobertas e aventuras no contado com o mundo natural. Contudo, esse sentimento de segurança é alterado se existe algum conflito entre o poder do tráfico de drogas e armas, que converte o local em um espaço proibido e muitas vezes utilizado tanto pelo tráfico como pela polícia como lugar de esconderijo e conflito armado.

A Praia

Vimos que a vontade dessas crianças de terem contato com a água de riachos e de lagui-nhos é imensa. Novamente constatamos que esse fato está bastante relacionado com as

suas condições de moradia, sempre em espaços minúsculos, e muitas dessas moradias sem infra-estrutura de abastecimento de água, impelindo os moradores a tomarem banho ou lavarem roupas em poços ou em tonéis. A partir disso, outro lugar revela-se como espaço afetivo às crianças da Rocinha, a Praia de São Conrado.

Nossa pesquisa revelou que, para as crianças da Rocinha, a praia, o morro e o espaço construído com casas



Figura 4 – Desenho de menino de nove anos que também representa a praia sem o bairro de São Conrado, destacando somente o surfe como brincadeira.

e becos fazem parte de um todo indivisível, apropriado e compreendido como o território deles. Algumas crianças representam a Praia de São Conrado em seus desenhos e todo esse cotidiano vivido por elas sempre se inserindo no espaço por meio da representação da figura humana (Figura 4).

Em nossa pesquisa constatamos que as crianças da Rocinha identificam a praia como seu território, e servem-se dela como meio

de reverter a faceta da identidade de “favelados”, categoria vista de forma pejorativa pelos demais moradores da cidade.⁸ Sendo a Praia de São Conrado um local privilegiado e valorizado tanto pela especulação imobiliária como pelos próprios habitantes do Rio de Janeiro, ela é o Lugar das crianças da Rocinha, que constroem um discurso no qual a praia se converte em *praia da Rocinha*.

A vista privilegiada que se tem do mar, a partir de diversos pontos da Rocinha, também pode ser um dos motivos dessa relação de “posse” que as crianças têm com a praia. Porém, a questão que nos pareceu mais relevante para a reprodução do sentimento de posse da praia pelos moradores é o fato de a Rocinha existir há mais tempo do que os condomínios dos “ricos”. De fato, por ter sido ocupada desde início dos anos 1920, a Rocinha cria no morador da favela uma relação de domínio do território, que para ele é legitimado pelo tempo de moradia e de enraizamento de seus ancestrais naquele lugar há várias gerações. Esse ponto de vista não é compartilhado pelos moradores de classe média alta de São Conrado, mas é suficiente para o habitante da Rocinha considerar a praia como seu território.

Embora detenham a idéia de que não são parte da categoria “garoto da zona sul”,⁹ buscam nas interações da brincadeira com o lugar construir uma identidade que os inclua numa realidade que é sonhada e almejada por eles.

Isso pode ser comprovado desde o “faz-de-conta” de uma menina que entrevistamos, que enxerga na Rocinha “o monstro” e “Deus” como uma possibilidade de “fuga” do lugar, até a transformação da brincadeira de “pipas nas lajes”, que marca a identidade das brincadeiras na Rocinha em “pipas nas pranchas de surfe”.

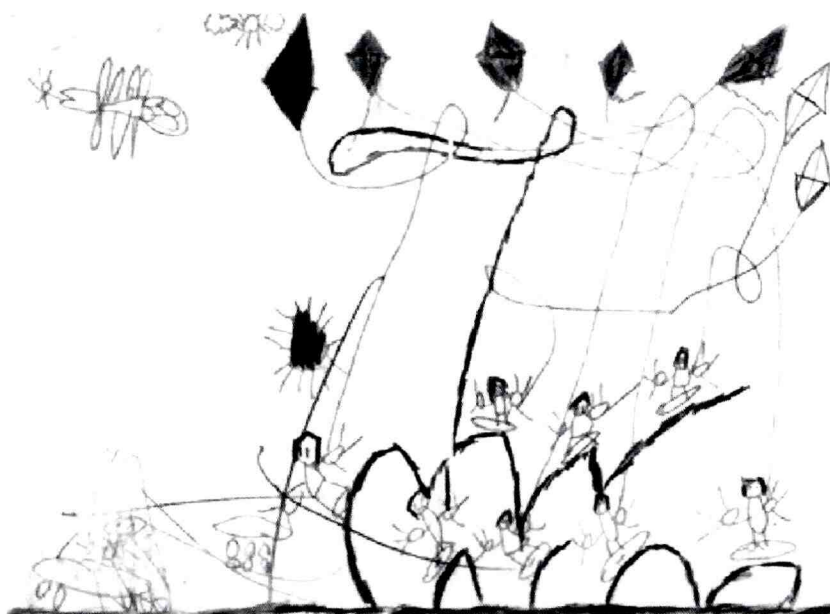


Figura 5 – Desenho de menino de nove anos que representa o brincar na favela com o brincar do asfalto, pipa e surfe, sem indicar os espaços Rocinha e São Conrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A COMPLEXIDADE DO ESPAÇO POR MEIO DAS BRINCADEIRAS INFANTIS

Buscou-se, no presente artigo, tecer comentários acerca de alguns espaços apropriados por brincadeiras de crianças da favela da Rocinha, verificando por meio da interação com o espaço vivido os significados que a favela poderia assumir para a criança, desvendando o elo de afetividade como forma de constituição das identidades indivíduo-meio.

Dessa forma, categorizamos os espaços de ação das crianças na favela, onde observamos suas brincadeiras e em alguns desenhos as referências feitas à favela em relação à cidade formal. O estar e o ser da criança da Rocinha são marcados pelo brincar de “pipas nas lajes” e “pique-esconde” nos becos, brincadeiras que identificam o lugar, evidenciado nos desenhos representados. Vimos que essa interação com o ambiente vai construindo nas crianças reconhecimento de si-mesmas no cotidiano da favela. As experiências com o lugar no brincar, nas falas e nos desenhos as posicionam afetivamente no todo entre a favela e o asfalto.

A memória coletiva da comunidade, a origem nordestina, o sofrimento de adaptação dos primeiros moradores do lugar também aparecem nos usos e nas apropriações dos espaços, contribuindo na construção da identidade de seus moradores mirins.

O reconhecimento da identidade com o lugar também é destacado no imaginário do “faz-de-conta” das crianças que, ao descreverem ou desenharem a favela, sempre reconhecem a outra realidade, a do asfalto, não a excluindo, mas interagindo com ela na complexidade dialógica e recursiva. O outro, seja pessoa seja lugar, sempre se coloca como referência, localizando-a no seu cotidiano pelo entendimento da diferença.

O pertencimento da criança da Rocinha nos limites informais da favela é ultrapassado quando ela identifica no seu brincar que o cotidiano vivido nos espaços da cidade formal também complementa e legitima o seu estar na cidade. Destaca-se nesse processo a Praia de São Conrado, um lugar que dá aos moradores sentimento de posse e de dominação como território das brincadeiras e pertencimento ao lugar.

O elo de afetividade com a praia é percebido historicamente: o lugar primeiro pertenceu aos moradores da favela, apreendido ao longo do tempo como a praia da Rocinha. Nesse espaço, o vivenciado pelas brincadeiras integra asfalto e favela, quando as crianças representam na praia a brincadeira de pipa típica das lajes da favela, contribuindo para a construção de suas identidades e integrando parcialmente a cidade formal com uma autoestima trabalhada em torno da apropriação da praia e do uso dela por meio de esportes geralmente atribuídos aos jovens do asfalto.

O sentido de superação se fez presente em brincadeiras de transposição de barreiras. Os espaços da floresta no limite do *Laboriaux* até a represa e a canaleta de drenagem do Morro Dois Irmão são apropriados no brincar de aventura. Observamos que a interação com o espaço é intensa, com as crianças transgredindo usos do ambiente (re)organizando-os a todo instante. Nesse caso, a demonstração de conhecimento sobre o espaço

vivido à medida que transpõem obstáculos marca a idéia do “poder ir além” com segurança, marcando o quanto a favela é permeável para a criança.

A sensação de segurança confere à favela da Rocinha especificidades que estimulam as crianças “a desenvolverem seus jogos com companheiros da mesma faixa etária e observarem os adultos” (Lima, 1989, p.92). A favela é entendida como “ponto de partida”, o lugar que enraíza o indivíduo e para onde a criança retorna ao final da brincadeira.

Precisamos ainda ressaltar que as constatações aqui feitas são específicas do espaço vivido da favela Rocinha. A localização “privilegiada” na zona sul carioca, a vista apreendida da Praia de São Conrado e da Lagoa Rodrigo de Freitas, a relação com a floresta e todas as redes de relações interpessoais e com os espaços livres internos e externos à favela contribuem para a construção da identidade da criança da Rocinha.

Acreditamos que o entendimento do significado e o elo de afetividade com o Lugar estabelecido pelas crianças nas interações da brincadeira com o espaço da favela proporcionem um arcabouço de referências capazes de orientar intervenções projetuais que primem pela valorização dos espaços livres, tanto no interior da favela como em áreas que integrem as realidades favela-asfalto, orientando a identificação e inserção do indivíduo no todo da cidade.

NOTAS

1. A palavra é colocada no sentido do que está à margem do sistema social e econômico.
2. A vitalidade do espaço é nos estudos de Lynch (1999) uma das categorias de análise da morfologia urbana mais significativas no espaço, referindo-se exatamente à diversidade de usos que são apropriáveis de um espaço.
3. Sobre os espaços públicos e privados das favelas, ver Brasileiro (2000) e Tozetto (2006).
4. A pesquisa de campo foi realizada cotidianamente, por meio de observação participativa, entre setembro de 2003 e maio de 2004.
5. “Projeto Curumim” é um programa implantado pelo governo estadual, à época da pesquisa, por meio da Fundação da Infância e Adolescência (FIA) em comunidades de baixa renda. Na favela da Rocinha, duas creches comunitárias tiveram esse programa, mas do início do trabalho de campo até o seu término somente o centro comunitário da Rua 1, dirigido por dona Elisa, ainda desenvolvia tal projeto, numa sede apropriada a essa finalidade, em parceria com o Núcleo de Estudos e Ação sobre o Menor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Neam/PUC-Rio), coordenado pela professora Marina Lamette Moreira.
6. Nos dias atuais a pipa é também usada pelo tráfico de drogas como sinalização codificada, dividindo o céu da favela da Rocinha com as pipas levantadas meramente como brincadeiras infantis.
7. “Poder paralelo” é como se denomina a presença do tráfico dentro de favelas. Muitas vezes esses grupos estabelecem relações assistencialistas junto aos moradores, a fim de obter maior aceitação da população.
8. “O termo ‘favelado’ traz em si um sentido pejorativo que estigmatiza aquele que mora na favela” (Coelho, 2004, p.29).
9. Forma como comumente são denominados os jovens de classes média e alta da cidade do Rio de Janeiro, que na maioria das vezes habitam próximo às orlas da zona sul da cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. da C. de. Complexidade, do casulo à borboleta. In: CASTRO, G de.; CARVALHO, E. de A.; ALMEIDA, M. C. (Org.) *Ensaios de complexidade*. 3.ed. Porto Alegre: Sulina, 2002. p.21-41.
- AUGÉ, M. *O sentido dos outros: atualidade da antropologia*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BRASILEIRO, A. *Espaços de uso comunitário em programas habitacionais: entre o discurso e a prática*. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) – Proarq, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- COELHO, G. do N. *Espaço vivido favela: brincadeiras infantis nos espaços livres da Rocinha*. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado) – Proarq, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- DaMATTa, R. *A casa e a rua*. 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DUARTE, C. R. The Favelas of Rio de Janeiro. In: OLIVER, P. (Org.) *Encyclopedia of the Vernacular Architecture of the World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. v.3.
- _____. Favelas. In: TEIXEIRA, F.C. et al. (Org.) *Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. v.1, p.1-333.
- DUARTE, C. R. et al. *Favela, um bairro*. São Paulo: Proeditores, 1996.
- FISCHER, G.-N. *Psicologia social do ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- LIMA, M. S. *A cidade e a criança*. São Paulo: Nobel, 1989.
- LYNCH, K. *A boa forma da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1999.
- MAGNOLI, M. *Espaços livres e urbanização: uma introdução aos aspectos da paisagem metropolitana*. São Paulo, 1983. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- MORIN, E. *O método 1: a natureza da natureza*. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- _____. *O método 2: a vida da vida*. 2.ed. Porto Alegre: Sulinas, 2002.
- _____. *O método 5: a humanidade da humanidade – a identidade humana*. Porto Alegre: Sulinas, 2002.
- MORIN, E.; MOIGNE, J.-L. *A inteligência da complexidade*. São Paulo: Sulina, 2000.
- NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO – versão 5.0. CD-ROM: POSITIVO Informática, 2004.
- PERLMAN, J. E. *O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SOARES, F. F. *A favela e a floresta: um estudo das relações entre homem e meio ambiente*. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) – Prourb, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- TAPSELL, S. M. Rivers and river restoration: a child's-eye view. *Landscape Research*, Cambridge, v.22, n.1, 1997.
- TOZETTO, E. J. *Relações de espaço, lugar e cultura em comunidades de baixa renda: o caso da favela Parque da Cidade*. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado) – Proarq, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- TUAN, Y.-F. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.
- _____. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.
- VENTURI, R. *Complexidade e contradição na arquitetura*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- VIGOTSKY, L. S. *A formação social da mente*. 6.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- VON, C. *A história do brinquedo*. São Paulo: Alegro, 2001.

RESUMO

Conhecer a experiência urbana de crianças moradoras de favela é a idéia que desenvolve a pesquisa que está na base deste artigo. Como ela percebe seu espaço? Onde brinca? Como constrói sua identidade a partir desse suporte espacial constituído de ruelas e becos? O objetivo do presente trabalho é demonstrar a complexidade de usos nos espaços livres da favela a partir das intervenções das crianças em seu próprio processo de desenvolvimento, ao adotarem determinados locais da favela como lugares de brincadeiras. A favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, é nosso estudo de caso. A investigação parte de dados coletados em conversas informais, fotografias e desenhos de crianças, orientando-se como uma pesquisa qualitativa e participativa, fundamentada nos estudos de Tuan, Fischer e Morin. Analisamos as brincadeiras que se apropriam dos espaços livres da favela, transformando-os em espaços de afetividade, reorganizando os usos do lugar. Admitimos tais interações como parte constitutiva da identidade do sujeito/criança – lugar/favela, a partir do momento em que a criança se reconhece como parte do meio. Trata-se de um registro de um território urbano peculiar, que encerra práticas sociais e representações

mentais construídas por crianças faveladas, que trazem em seus sonhos a imagem do que deve ser, para elas, o mundo urbano.

PALAVRAS-CHAVE: favela, criança, espaço livre, identidade.

CHILDREN AND FAVELA SPACE: THE COMPLEXITY OF SPACE IN CHILDHOOD INTERACTIONS

ABSTRACT

The idea behind this article is to learn what is the urban experience of children that live in slums. How does the child react to its environment? Where does the child play? How does the child build its character from the environmental interaction? The goal of this article is to disclose the complexity brought by the use of the out-door environment of the slums from the child's intervention in its own process of development, when they adopt certain areas of the slums as their playground. The Rocinha slum, in the city of Rio de Janeiro, is our case study. The investigation is grounded on data collected by informal conversations with the children, photographs and children drawings, oriented as a qualitative and participative research, based on previous studies from Tuan, Fischer e Morin. We analyzed the games that use the special out-door environment of the slums, transforming these places in affective environments, reorganizing the uses of this environment. We considered said interaction as playing a roll in the person/child's development – slum/slum, from the moment that the child notices itself as part of the environment. It is the knowledge of a peculiar urban environment that limits social practices and mental representations developed by slum children, that bring in their dreams the image of what should be, from their perspective, the urban world.

KEYWORDS: *slum, children, free space, identity.*

ASSESSORIAS TÉCNICAS: TRAJETÓRIA E DESTINOS ENTRE O MERCADO E O ESTADO

Olivia de Campos Maia Pereira

Arquiteta | Mestre em Urbanismo, 2006, pelo Programa de Pós-Graduação
em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas

oliviamai@gmail.com

ASSESSORIAS TÉCNICAS: TRAJETÓRIA E DESTINOS ENTRE O MERCADO E O ESTADO¹

As primeiras experiências com assessoria técnica são identificadas na década de 1950, com as experiências do Escritório Piloto da Escola Politécnica da USP, a Cadopô (Casa do Povo) e as diversas sedes de sindicatos feitas no Estado de São Paulo pelo arquiteto Vilanova Artigas. Depois, com Joan Villá, já na década de 1970, há a iniciativa de criação de um sindicato da categoria por intermédio da instituição de cooperativa. Há também, nesse meio período, os arquitetos Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèvre e Flávio Império, com a Arquitetura Nova,² que tem suas discussões iniciadas na década de 1960, com incursões também nas áreas de ensino e arte.

Muitos são os trabalhos que procuraram discutir a trajetória desses agentes sociais – assessores, no âmbito da história da produção habitacional brasileira –, com destaque especial para aqueles que se referem ao grupo Arquitetura Nova como um marco nas discussões sobre a inserção do arquiteto nas questões sociais, revelando a principal crítica corrente na época ao desenvolvimentismo e aos processos de modernização.

Crítica essa que, por um lado, contava com os arquitetos do grupo Arquitetura Nova, trabalhando com a produção de habitação, saber popular e “pedagogia” do caniteiro,³ e, por outro, contava com intelectuais como Francisco de Oliveira e Roberto Schwartz, que chamavam a atenção para uma produção habitacional e dinâmica de urbanização, lidas à luz de uma teoria de acumulação do capital.⁴

Para além, no entanto, do debate entre Arquitetura Nova, Escola Paulista, Francisco de Oliveira e Roberto Schwatz, que aponta uma série de contradições, o que merece destaque aqui é que essas contradições são, de diversas maneiras, arrastadas ao longo dos anos que seguem. Ora rerepresentando-se de maneira mais intensa ora de formas mais veladas, mas, de qualquer modo, foram e estão presentes na formação das assessorias técnicas no Brasil.

Em relação à autoconstrução e posteriormente à inserção e luta pela autogestão, o que estava colocado naquela época, década de 1980, é por que essas apostas faziam sentido como forma de emancipação e democratização da arquitetura. Muitos dos militantes envolvidos com a questão acreditavam em condições de transição para o socialismo, em boa parte influenciados pelas ativas Comunidades Eclesiais de Base das igrejas católicas. Há que lembrar que ainda se estava falando de uma política habitacional que, apesar de insuficiente e de baixa qualidade, era centralizada pelo Estado.

De volta à reconstrução da linha histórica sobre a formação das assessorias, a maioria se formou na década de 1980, mas suas configurações têm raízes na década de 1970, época de um forte movimento rumo às periferias. Nesse esforço, além de arquitetos e assistentes sociais, estavam juntos órgãos públicos, universidades e Igreja Católica, principalmente.

É importante destacar o envolvimento e a importâncias das assistentes sociais nesse período, e também nos posteriores. Pois na maioria das vezes esses profissionais introduziam os outros profissionais nas comunidades que sofreriam intervenção, estabelecendo um importantíssimo “primeiro contato”.⁵

Trata-se de uma história que se funde com a própria história dos movimentos populares, que começavam no início da década de 1980 ocupações de terra de forma organizada para posterior construção da moradia.

Nessa época, as experiências das cooperativas uruguaias eram divulgadas por meio das ações em Vila Nova Cachoeirinha,⁶ e o contexto era de crescente organização popular.

Formam-se aí dois grupos de assessoria: o LABHAB (BA) (Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas-Artes) e a equipe de Habitação da Vila Comunitária de São Bernardo do Campo, que foram responsáveis pela formação de diversas outras assessorias. A partir dos envolvidos com o Laboratório de Habitação da BA, vieram outros laboratórios de outras instituições de ensino, como o da FAU Santos (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos), o Habitafaus,⁷ e o L'Habitat da PUC-Campinas, além de se fortalecerem as assessorias ligadas ao Sindicato de Arquitetos do Estado de São Paulo.⁸ Depois, provenientes dessa mesma genealogia, surgiram o Gamha⁹ (Grupo de Assessorias e Movimentos por Habitação), o Usina¹⁰ (Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado) e a Oficina de Habitação.¹¹ Do segundo grupo, ligado a São Bernardo, vieram o CAAP (Centro de Assessoria à Autogestão Popular)¹² e a Teto (Assessoria a Movimentos Populares), em São Miguel.¹³

Eram muitos os arquitetos, militantes e professores que, junto à crescente organização popular da primeira parte da década de 1980, se organizavam a partir de diversos encontros de movimentos de moradia. Por meio de algumas assessorias, já se começava a discutir e articular estratégias que contemplassem autogestão, autonomia e construção por mutirão.

Logo depois, com a gestão Mário Covas, essas experiências são incorporadas como políticas oficiais em São Paulo, e depois mais fortemente na gestão petista de Luiza Erundina, em 1989, período máximo de consolidação das assessorias técnicas. Havia cerca de vinte entidades trabalhando diretamente com a gestão por meio do Programa de mutirões (Ronconi, 1995).

Datam desse período as experiências com autogestão consideradas bem-sucedidas¹⁴ e que serviram de inspiração na tentativa de resgate realizada pelo atual Programa Crédito Solidário do governo federal, como será visto mais à frente.

As assessorias configuravam-se, até então, como organizações não-governamentais. Tratava-se de figuras jurídicas, sem fins lucrativos, e que se propunham a trabalhar pela melhoria das condições de vida da população de baixa renda, apoiando as lutas por moradia. Muitos estatutos foram desenvolvidos nessa época e se utilizaram das bases dos próprios programas municipais, aos quais estavam vinculados, como o Funacom, para se institucionalizarem.

Passadas a gestão da Luiza Erundina e toda a efervescência de assessorias e mutirões autogeridos, vem a gestão Paulo Maluf, que representou um retrocesso em relação ao desenvolvimento das propostas relacionadas à moradia da gestão anterior. Uma série de mutirões foi paralisada, muitas assessorias foram processadas sob as mais diversas acusações e tantas outras fecharam, e seus profissionais procuraram inserção no mercado.

Vem um período de baixa para a formação de novas entidades de assessoria. Mesmo assim, a partir de algumas dissidências, formaram-se a Peabiru, a Passo e a Grão.

De qualquer modo, o que ocorreu foi a configuração de um campo de trabalho para esses técnicos, especialmente em prefeituras petistas. Muitos já haviam sido incorporados na própria gestão Luiza Erundina, na qual também passaram a ser responsáveis pela formulação e gestão de uma série de propostas para as políticas municipais de habitação, como o Funaps Comunitário. E esses técnicos continuam a exercer esse tipo de função, como se pode observar hoje em algumas prefeituras, e no próprio Ministério das Cidades, onde notadamente esses técnicos ocupam cargos responsáveis pela configuração de novas políticas habitacionais e urbanas.

Para aqueles que continuaram com as assessorias, estabelecia-se uma nova realidade. Depois de uma fase intensa de trabalho com movimentos populares, a partir de investimentos e incentivo público, vinha um período de escassez, como visto, em grande medida pelos rumos que gestões posteriores deram às políticas habitacionais. E a possibilidade de manutenção financeira dessas entidades, única e exclusivamente por meio desse tipo de trabalho, não era mais possível.

Então, essas entidades que já se colocavam como algo entre o mercado e o Estado passaram a ter que optar pela constituição de escritórios, com fins de mercado, e muitas vezes até fazer modificações em seu estatuto.

A partir de entrevistas realizadas com assessorias técnicas formadas na década de 1980 (Pereira, 2006), e que continuam trabalhando hoje, pôde-se notar a dificuldade de elas próprias se caracterizarem. Mas antes de apresentar essa caracterização das assessorias hoje é importante conhecer seu atual perfil.

Com base nas pesquisas feitas por Joel Felipe Pereira (1997) e Caio Santo Amore Carvalho (2004), nota-se que as assessorias técnicas têm, como estruturas organizacionais, suas direções e mesmo a maioria de sua formação centradas na figura de arquitetos, que, mesmo por coordenação colegiada direta, são associados como verdadeiros donos. As alternâncias de cargos são poucas, a não ser quando há o afastamento de um dos seus membros para ingresso em alguma administração pública.

Sobre as fontes de financiamento, poucas têm conseguido se manter exclusivamente com trabalhos de assessoria técnica, financiada pelo poder público. Algumas conseguem financiamentos externos em programas específicos, e muitas outras têm se lançado cada vez mais no mercado de trabalho, constituindo uma clara faceta de escritório de arquitetura que muitas vezes tem que se sobreposto ao trabalho como assessoria.

O perfil dos membros das assessorias tem se configurado da seguinte forma: a maioria teve nesse tipo de trabalho sua primeira experiência profissional, participou de atividade de militância estudantil na época da graduação, é jovem (80,9% até 35 anos), pertencente a famílias de classes média e média alta (famílias com 61,5%, 10-30 salários mínimos) e exerce atividades profissionais simultâneas, como docência ou escritório próprio (85%).

A partir de entrevistas realizadas, já citadas, algumas das assessorias ainda atuantes, quando questionadas sobre sua caracterização, se colocaram como ONG, outras, como entidades profissionais munidas de uma “missão” em relação a “comunidades carentes”. Outras se definiram como entidades que “brigaram por uma fatia do mercado”, e outras, ainda, garantem que não são uma coisa nem outra, e que não há, ainda, definição para o papel que desempenham na sociedade. Estas últimas se auto-intitulam agentes sociais – políticos e militantes, que ainda acreditam ser possível alcançar dimensões emancipatórias, mudando a forma de produção e reprodução da cidade a partir da construção da casa –, como pensava o grupo Arquitetura Nova, na década de 1970.

O que significam hoje, entretanto, depois de inúmeras mudanças históricas, como a institucionalização em políticas oficiais de grande parte do ideário das assessorias, e também dos próprios movimentos, essas dimensões emancipatórias?

Da autonomia caminha-se para uma forma consentida e vista como virtuosa de gestão da precariedade, da necessidade, da falta de casa, elemento estruturador das possibilidades de acesso à cidade, assim como para a produção de territórios urbanos, caracterizados por uma mistura entre mutirões autogeridos e mutirões oficiais, que demarcam com

clareza uma outra forma, bastante específica, de intervenção e produção do espaço urbano, pelo Estado (Rizek et al., 2003, p.9).

Parece que, com o passar dos anos, não se conseguiu fugir daquele debate proposto ainda na década de 1970 por Francisco de Oliveira e Roberto Schwatz, sobre a autoconstrução como colaboradora da acumulação capitalista. O fato “novo” foi que tem se inserido na história um mediador: as assessorias técnicas. Essas trabalharam a partir da seguinte perspectiva: à medida que aumentavam as carências de moradia e as dificuldades de acesso à cidade, aumentavam as oportunidades de trabalho para essa especialidade. Uma especialidade que se tornou, então, demanda.

Criou-se uma demanda por técnicos com as seguintes especialidades: lidar com carências, minimizar conflitos e situações-limite, conter demandas e estabelecer uma mediação, que abrande a tensão das relações entre um Estado, cada vez mais enxuto para as questões sociais, e sua população. Problemas de ordem estrutural são administrados como numa gestão de precariedades, na qual a população é chamada para participar (Rizek et al., 2003).

A participação da população que na democracia plena que buscamos deveria dar-se por meio da universalização do acesso à informação e da conseqüente capacidade de participação política é assim reificada e transferida para o âmbito limitado do instrumental imediato. Por esse procedimento, a população é solicitada a opinar sobre questões que caberiam aos técnicos resolver, como a maior ou menor conveniência do uso do tijolo ou do bloco de concreto, ou ainda, da sua substituição pelo bloco de adobe. Mas, enquanto isso, permanece excluída e ignorante sobre a dívida externa, o desemprego, a recessão e tantos outros problemas mais graves abrangentes. É em síntese uma ilusão de participação, um surrogato de democracia (Bolaffi, 1986).

Dentro dessa atual situação de políticas de exceção em que vivemos – conforme denominação de Francisco de Oliveira –, está se constituindo, mais uma vez, um campo de atuação para essas assessorias técnicas. Mas as principais diferenças e que podem caracterizar de forma determinante a forma de inserção desses “agentes mediadores” em nosso atual contexto são a escala – agora nacional – e principalmente as mudanças históricas. São quase vinte anos de distância das atuações tidas como bem-sucedidas, a exemplo da gestão Luiza Erundina em São Paulo.

Esse “novo campo” se daria por meio do Programa Crédito Solidário, criado em 2004 pelo governo federal para habitação popular. Esse programa teve sua concepção na base de muitos movimentos de moradia e consolidou-se como política pública. Colocando as associações de moradores (que devem se institucionalizar para participar dos processos de seleção) como “agentes técnicos sociais” e as assessorias técnicas como agente obrigatório de mediação entre Estado e Movimentos.

O Crédito Solidário (Cresol) se diferencia dos demais programas por ser voltado ao cooperativismo e ao associativismo, com o intuito de fortalecer as práticas da “autogestão” e da organização popular.

Os antecedentes de programas habitacionais com experiências “autogestionárias” que inspiraram o Programa Crédito Solidário são diversos, mas principalmente a idéia de retomar o Funaps-Comunitário¹⁵ impulsionou os movimentos populares e muitas assessorias técnicas a conceber o Programa. O ABC paulista abriga várias dessas experiências, em sua maioria exitosas. São exemplos também desse tipo de experiência as prefeituras de São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, bem como alguns mutirões financiados por entidades internacionais no Ceará. Fora do Brasil também existem outros exemplos; entretanto, o que mais influenciou movimentos e assessorias técnicas brasileiras – desde a época do Funaps, e agora até o Crédito Solidário – foram as Cooperativas Uruguaias de Ajuda Mútua, que, em outro contexto, atuavam como agentes promotores dos empreendimentos e colocavam como alternativa a propriedade cooperativada.¹⁶

A partir da constituição desse Programa e da atuação das assessorias técnicas, puderam ser levantadas algumas questões que, embora exploradas mais à frente, necessitam ainda de outros estudos e tempo de consolidação do Programa para que se tirem novas conclusões.¹⁷

Quais argumentos e relações desse novo Programa poderiam ser relacionados à discussão apresentada em relação à atuação das assessorias técnicas? Que “novos” elementos foram inseridos? Como funcionam essas novas mediações?

O cenário atual, político, econômico e social, por si só já estabeleceu algumas mudanças nas relações entre os agentes envolvidos em processos como o do Programa Crédito Solidário, no qual devem interagir poder público, movimento popular organizado e assessorias técnicas.

Mudanças como o aparecimento de organizações não-governamentais legalmente instituídas, instrumentos participativos de gestão urbana, canais descentralizados de participação e fragmentação de grande parte dos movimentos populares devem ser entendidas em um contexto de globalização, sob a construção, por agências internacionais, de “propostas alternativas e participativas” para os problemas do Terceiro Mundo.

A participação popular, bem como a ação dos outros agentes envolvidos, sofreu profundas modificações, e essas se refletem em suas interações hoje. A fragmentação imposta pelas condições socioeconômicas e políticas, que atingem todos os níveis de representação, por exemplo, faz-se clara ao se analisarem as demandas apresentadas por meio do Cresol hoje e aquelas apresentadas pelos movimentos populares que trabalharam nos mutirões dos anos 1980. Essa fragmentação levou a uma forte despolitização de todos os agentes, o que se reflete por exemplo no direcionamento da reivindicação por habitação. Trata-se de uma reivindicação com fim nela mesma, perderam-se os horizontes mais amplos de debates e unicidade por melhores condições de vida nas cidades.

Assim, o que teria restado das dimensões daqueles mutirões que inspiraram movimentos e técnicos a pensar o Cresol? Além das claras diferenças de contexto que a distância temporal impõe, o que veio da tentativa de resgate daquele período?

Sem dúvida, a atuação das assessorias técnicas é a grande responsável pela tentativa de resgate de muitas das dimensões consideradas bem-sucedidas naquela época. Muitos desses agentes viveram o referido período de “mutirões bem-sucedidos” e se esforçaram em transpor muitos daqueles objetivos. Observa-se nesses projetos maior participação do Movimento no projeto arquitetônico, no desenrolar burocrático da liberação do financiamento, nas relações entre os demais agentes e principalmente no nível de politização, refletido na participação de lideranças em conselhos e outros canais institucionalizados ou não.

Pode-se dizer também que a atuação dessas assessorias, aquelas com extenso histórico de atuação do junto a movimentos populares de moradia, trouxe à tona questões referentes às especificidades e necessidades locais, evitando soluções-padrão (de projeto e organização), tão repetidas pela maioria dos programas habitacionais.

É dessa forma notório um avanço na qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos, tanto sob o aspecto da construção da moradia como do projeto do conjunto, com a preocupação de inserção de áreas de lazer e implantação urbana. Pode-se observar também nesses projetos uma preocupação com especificidades regionais, como clima e relações sociais, demonstradas por meio do uso de materiais locais, concepções diferenciadas de projeto e implantações. Em alguns projetos houve utilização de tecnologias novas, principalmente na organização do canteiro de obras, buscando a facilitação do trabalho humano.

No que se refere às interlocuções não só entre assessorias, movimentos e Estado, mas entre todos os agentes sociais envolvidos, tem-se, sem dúvida, um ponto fundamental e esclarecedor em relação ao tipo de política que vem se desenvolvendo. E, portanto, é algo que, para o momento, podem apenas ser lançadas perguntas que busquem a reflexão sobre pontos como o alavancamento das organizações populares, politização, papel das assessorias técnicas e até reconstrução de tecido social. Cabem ainda questões que remontam à discussão sobre Estado Mínimo para políticas sociais, o que ficaria claro quando o Estado, por meio de um Programa como esse, envolve necessariamente junto à demanda (apresentada via movimentos organizados) agentes como assessorias técnicas, sindicatos, cooperativas etc.

Sobre as dimensões cooperativas, tão apregoadas pelas assessorias técnicas desde seu surgimento, no Cresol tanto essas assessorias como os próprios movimentos têm sua atuação focada exclusivamente na construção da habitação. Não há uma gama de relações entre os associados que se estenda além da questão habitacional, por meio da criação de vínculos mediante o trabalho coletivo. Muitas vezes essas relações nem sequer precederam a organização popular para obtenção do financiamento, são inúmeras as entidades que se estabeleceram em razão exclusiva da necessidade de institucionalização imposta pelo Programa. Fica a dúvida se essas organizações (tanto assessorias como movimentos) fomentadas pelo Cresol se fortalecerão e continuarão a existir. É mais, se essas conseguirão estender suas relações para além da questão habitacional, a exemplo dos princípios da Economia Solidária. Ou

ainda, se conseguirão, a exemplo de alguns dos mutirões bem-sucedidos da gestão petista em São Paulo no final da década de 1980, fazer uma reconstituição de tecido social, por via dos movimentos, em um momento de desestruturação econômica, política e social.

Um último ponto a ser tocado trata das formas de provisão habitacional historicamente abraçadas pelas assessorias técnicas, e também quase que generalizadas no Cresol, os mutirões.

Nesse sentido, o Programa remete a velhas questões, trazidas pelos mutirões habitacionais baseados na autoconstrução. O sobretrabalho e a autoconstrução como forma de salário não-pago remetem ao debate proposto por Francisco de Oliveira ainda na década de 1970, no qual essas formas de construção da casa própria contribuiriam para a acumulação capitalista e para o rebaixamento dos salários, uma vez que o item moradia acaba por sair do cômputo do salário.

Embora existam inegáveis avanços nas questões habitacionais por meio da histórica inserção do trabalho das assessorias técnicas, não poderia ainda se dizer que há uma continuidade da “gestão da pobreza”? Adaptadas às realidades e necessidades contemporâneas, como visto, mas ainda como forma de solucionar situações emergenciais. Assim, para as assessorias não há como escapar às determinações macroestruturais, uma vez que essas trabalham para o Estado, mas absorvendo parte de suas “obrigações”.

Não se deve esquecer de que essas determinações macroestruturais, que fizeram que as assessorias se combinassem perfeitamente com a reforma do Estado, não são peculiaridades brasileiras, e que os percursos percorridos por essas entidades remontam um quadro mundial de incorporação de preceitos neoliberais na condução das economias nacionais. O que acaba por legitimar políticas públicas com menor atuação do Estado e maior participação das organizações sociais. E, ao que tudo indica, esse fato não parece se configurar como uma situação emergencial, ou exceção.

Dentre tantas relações, dimensões, rebatimentos e a complexa questão histórica da atuação das assessorias técnicas, o papel ambíguo que essas entidades sempre desempenharam parece ser o ponto principal. Como atividade profissional, é inegável que sempre tenham se configurado como mercado, mas poder-se-ia falar de um mercado formado a partir de uma demanda que está fora do mercado e que é provido por recursos públicos?

A partir de uma análise histórica, notam-se cenas que se camuflam, se deslocam à medida que as determinações macroestruturais se modificam. Mas que, como sempre, continuam calando a crítica em meio ao atropelo da gestão de nossas também infundadas emergências.

NOTAS

1. Este artigo foi baseado na dissertação de Olivia de Campos Maia Pereira: *O crédito solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?*, capítulo 2: "Interlocuções: os agentes sociais presentes – As assessorias técnicas". Trabalho realizado sob a orientação da Prof^a Dr^a. Laura Machado de Mello Bueno, durante o curso de mestrado em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC (2005/2006).
2. Ver, sobre Arquitetura Nova, Koury (1999) e Arantes (2000).
3. Discussões que colocavam as formas de cooperação e saber popular como possibilidades de construção de uma nova sociedade, onde pudesse se instaurar uma nova forma de pensar o trabalho intelectual e físico e as hierarquias do processo produtivo, mediante uma crítica, inspirada em Marx, da divisão social do trabalho. Como uma tentativa de superação das "contradições entre um discurso cheio de boas intenções e a queda dessas intenções numa realidade das mais difíceis". Basta lembrar das críticas do grupo à construção de Brasília e mesmo à postura de seu "mestre" Artigas, por meio da Escola Paulista (Caderno GFAU, 2002, p.4).
4. Teoria essa que andava no sentido contrário da produção do trio de arquitetos (grupo Arquitetura Nova), uma vez que, para Chico de Oliveira, a questão da habitação por meio da autoconstrução significa o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. "Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de prática de 'economia natural' dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de acumulação capitalista, que tem suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho" (Oliveira, 1978, p.31).
5. Sobre alguns dos casos que exemplificam a importância dos assistentes sociais, ver Bueno (2000), especialmente o capítulo 2, que traz a experiência do Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD), que mobilizou jovens universitários para atuação gratuita nas favelas. Esse movimento é da década de 1960 e levava nas primeiras visitas às favelas estudantes de direito e assistência social para resolverem casos de polícia, marginalidade e falta de documentos pessoais, por exemplo. Só depois dessa "preparação" entrariam professores e arquitetos.
6. Entrava-se em contato pela primeira vez, por intermédio do Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua aplicação às habitações de interesse social em 1981, com as experiências uruguaias com cooperativas habitacionais por ajuda mútua. Experiências estas que, posteriormente, foram amplamente divulgadas para movimentos populares de moradia e tanto influenciaram assessorias (Reinach, 1984).
7. Sob a coordenação do arquiteto Wilson Ribeiro dos Santos.
8. Na época, presidido pelo arquiteto Nabil Bonduki.
9. Sob a coordenação do arquiteto Reginaldo Ronconi.
10. Sob a coordenação do arquiteto João Marcos Lopes.
11. Sob a coordenação do arquiteto Vitor Lotuffo.
12. Coordenado pelo arquiteto uruguaio Leonardo Pessina.
13. Sob a coordenação de Laila Mourad. Para mais informações sobre a formação de assessorias, ver Carvalho (2004).
14. Como União da Juta e Cazusa, entre outras, analisadas em Rizek & Lopes (2005) e Rizek et al. (2003).
15. Da gestão Luiza Erundina, PT, em São Paulo, 1989-1992. Aliás, muitos dos movimentos e técnicos que participaram do Funaps participaram também da elaboração do Crédito Solidário e estão presentes na coordenação do Programa.
16. Uma das principais diferenças das Cooperativas Uruguaias em relação tanto ao Funaps como ao Crédito Solidário é a relação de cooperativismo que se estabelecia antes e depois da construção das casas. Havia um sentido maior de associativismo, que se expandia para além da habitação, mais próximo às idéias das teorias da Economia Solidária.
17. O Programa Crédito Solidário traz consigo uma complexa rede de expectativas e relações, e na dissertação que gerou este artigo são apresentadas, a título de considerações finais, outras conclusões sobre o Programa como um todo, mas para este artigo foram retidas apenas aquelas que se referem às assessorias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P. F. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirão*. São Paulo: TFG FAU-USP, 2000.
- BOLAFFI, G. Os mitos sobre o problema da habitação. *Espaço e Debates*, n.17, 1986.
- BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela. Metodologia para projeto de urbanização*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- BUZZAR, M. A. *Rodrigo Lefèvre e a idéia de vanguarda*. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- CADERNO GFAU. Conversa com Sérgio Ferro, 2002.
- CARVALHO, C. S. A. *Lupa e telescópio: o mutirão em foco*. São Paulo, anos 90 e atualidade. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- KOURY, A. P. *Grupo Arquitetura Nova*. São Carlos, 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, F. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J. A. et al. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. São Paulo: Cedec, Paz e Terra, 1978.

PEREIRA, J. F. *Mutirão e autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto*. São Paulo, 1997. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

PEREIRA, O. de C. M. *O crédito solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?* Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica.

REINACH, C. H. Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Construção Habitacional por ajuda mútua. In: II Seminário Internacional. Programa de Estudios de Vivienda

en America Latina. Universidad Nacional de Colombia, 1984.

RIZEK, C. S.; LOPES, J. M. *O mutirão autogerido como um procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica*. São Paulo: Coletânea Habitare, 2005.

RIZEK, C. et al. A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões. RBEUR, 2003.

RONCONI, R. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o Programa Funaps comunitário*. São Carlos, 1995. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

RESUMO

Este artigo pretende reconstruir a trajetória das assessorias técnicas formadas por arquitetos, desde a década de 1950 até os dias atuais. Por meio dessa reconstituição, propõe-se discutir o ambíguo papel desses agentes sociais, que têm suas oportunidades de trabalho aumentadas à medida que aumentam as carências de moradia e as dificuldades de acesso à cidade. São tratados seus diversos momentos históricos, como as primeiras inserções nas questões sociais, por meio de experiências em escritórios pilotos, as idéias emancipatórias do grupo Arquitetura Nova até as assessorias dos mutirões “autogeridos” na década de 1980. Trata-se ainda a tentativa de resgate da atuação de algumas assessorias desse último período – década de 1980 – por meio do Programa Crédito Solidário do atual governo federal.

PALAVRAS-CHAVE: assessorias técnicas, habitação, arquitetura, políticas públicas, crédito solidário.

TECHNICAL ASSISTANCE INSTITUTIONS: TRAJECTORY AND COURSES BETWEEN THE MARKET AND STATE

ABSTRACT

This paper has for objective the trajectory reconstitution of the Technical Assistance institutions formed by architects, since the decade of 1950 until the current days. Through of this reconstitution will be considered the ambiguous paper of these social agents, that has its increased chances of work while as increase the lacks of housing and the difficulties of access to the city. The several historical moments of these Technical Assistance institutions will be leads: since the first insertions in the social matters, through of experiences in the experimental offices, the emancipate idea of the group “Arquitetura Nova” until the work developed Technical Assistance institutions in the mutual-help “self-management” in the decade of 1980. This paper will intends too leads the work developed of the some Technical Assistance institutions in the Program “Crédito Solidário” of the current federal government

KEYWORDS: *technical assistance institutions, housing, architecture, public polices, solidary credit.*

PLANO DIRETOR DE CAMPINAS: O FUTURO INCERTO DAS ÁGUAS

| Ari Vicente Fernandes

Professor doutor | FAU-CEATEC PUC-Campinas
arivicfernandes@hotmail.com

PLANO DIRETOR DE CAMPINAS: O FUTURO INCERTO DAS ÁGUAS

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257 /2001) estabeleceu o prazo limite de 10 de outubro de 2006 para que todos os municípios com mais de 10.000 habitantes fizessem seu Plano Diretor. O Ministério das Cidades calcula que 1.062 municípios brasileiros se enquadravam nessa situação. Alguns resultados desse processo na cidade de Campinas (SP) e suas conseqüências regionais no que se refere ao manejo de recursos hídricos e áreas de proteção ambiental já podem ser vislumbrados.

O Plano Diretor de Campinas não se referencia em um desenho claro da futura ocupação e não-ocupação desejáveis do território municipal. A intenção revelada pelos mapas é poder dispor de quase toda a extensão do território municipal para a expansão urbana nas próximas décadas. Atitude similar foi tomada por alguns municípios vizinhos.

As obras futuras de drenagem, a cargo do poder público, vão acompanhar a cronologia das ocupações urbanas, ao sabor do mercado imobiliário. Tendem a ser uma articulação possível entre novas redes de microdrenagem, dispersas no território municipal. Diante desse quadro, é muito difícil desenvolver um plano setorial de drenagem municipal ou regional.

O TAMANHO DO PROBLEMA AMBIENTAL

As propostas apresentadas no plano para o meio ambiente corroboram essa intenção. Encontram-se no “Termo de Referência do Plano Diretor Participativo de Campinas” elaborado em agosto de 2006.

Em síntese, são preservados aproximadamente 223 km² do território municipal que possui 796 km², ou seja, 28% de sua área total. Essa porcentagem inclui as áreas de proteção permanente dos rios e córregos, os bosques e fragmentos de mata natural, as áreas agrícolas que devem ser mantidas, os “parques temáticos” e as partes da Área de Proteção Ambiental (APA) municipal cujo uso urbano está vedado, de acordo com as disposições do plano.

Hoje, da área total do município, perto de 478 km² (60%) representam território não-urbanizado de Campinas, e 318 km² (40%) já estão urbanizados ou parcelados. Se considerarmos como impeditivas de urbanização apenas as áreas de preservação, poderão ser ocupados nos próximos anos 255 km², expandindo em até 80% a ocupação urbana atual.

Os números apresentados não seriam problemáticos como parâmetros da evolução urbana de uma cidade-pólo de região metropolitana com mais de um milhão de habitantes. Mas, na realidade de Campinas, eles se tornam dramáticos. A taxa de crescimento anual da população – que já esteve ao redor de 6% nos anos 1960 e 1970 – está em declínio e ao redor de 1% (2005/2006).

A densidade média urbana efetiva da cidade que era de 61 habitantes por hectare em 1969 diminuiu em termos absolutos e chegou a 48 em 2005. São muito elevados os prejuízos urbanos e ambientais que a perda de adensamento vem causando à qualidade de vida urbana. A prática de produzir mais espaço urbano do que o crescimento populacional necessita é marca registrada da economia urbana de Campinas há décadas; incentivar a dispersão urbana, como o plano sugere, trará mais prejuízos ainda.

O quadro dramático, no entanto, não termina aí. Campinas é a principal cidade das bacias do Piracicaba e Capivari, a maior consumidora e contribuinte de águas das bacias, tendo responsabilidades e obrigações legais quanto à situação de escassez dos recursos hídricos.

O desenvolvimento sustentável já está deixando de ser uma “grife”, uma opção política, uma peça de retórica do discurso administrativo. A regulamentação crescente de serviços públicos e de proteção ao meio ambiente cria obrigações e ônus aos prefeitos quanto à sustentabilidade, tão maiores quanto mais impactos cause a política de evolução urbana posta em prática.

AUSÊNCIA DE DIRETRIZES REGIONAIS

Na Região Metropolitana de Campinas (RMC), dezoito dos dezenove municípios fizeram a “lição de casa”, enquanto, na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (UGRH-PCJ), foram feitos planos em pelo menos 42 municípios dos 57 que a constituem. No entanto, deixou muito a desejar a interação dos planos de municípios vizinhos e a assimilação das diretrizes regionais das duas instâncias citadas.

Os méritos e defeitos de cada plano só serão avaliados a partir de agora, mas, se um desenho de ocupação regional de um plano metropolitano fosse feito com base nos planos municipais, teríamos no mapa uma colcha de retalhos. O mapa do futuro regional seria bem

diferente se os municípios estivessem preocupados em disciplinar sua expansão urbana, assumindo a necessidade de manter grandes extensões do território sem urbanização.

As propostas e ações do planejamento da região de Campinas são ainda incipientes, apesar de todos os planos e estudos feitos nas últimas décadas pelo governo estadual (cf. Fernandes, 2004, p.166-84). O Comitê de Bacias da UGRH-PCJ existe desde 1993 e dispõe de um acervo de estudos e propostas do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Piracicaba e Capivari, órgão criado em 1989. Sua missão é reverter a crônica situação de escassez dos recursos hídricos da região ante a operação do Sistema Cantareira, que transfere para a Grande São Paulo 31 m³ por segundo de água das cabeceiras da bacia. As ações do Comitê pouco ou nada interferem no modo de urbanização dos municípios que o constituem.

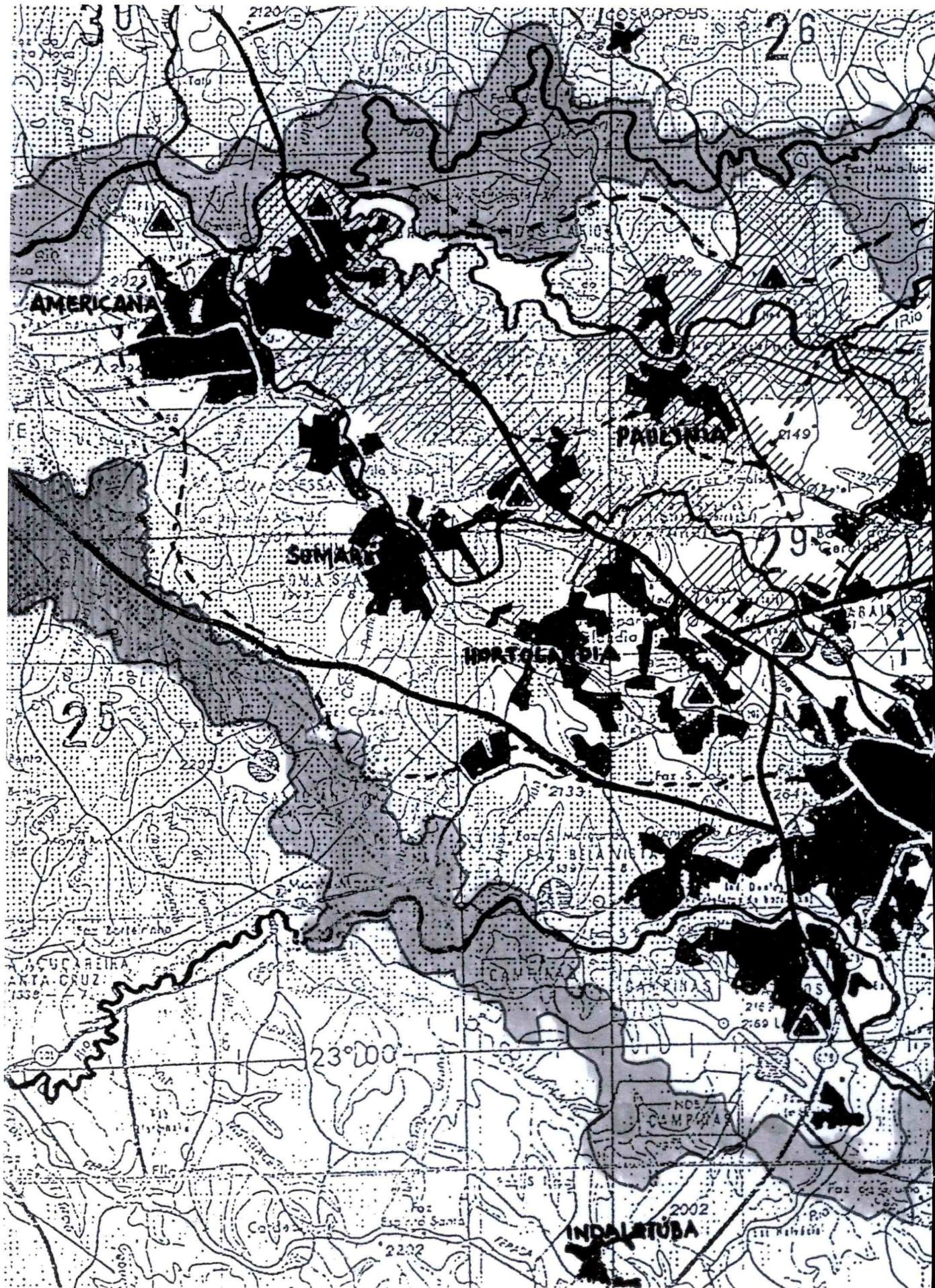
A RMC foi instituída em 2001 após muitos anos de polêmicas quanto ao peso dos municípios nas decisões. Sua regulamentação final foi alvo de críticas, principalmente no que se refere à ausência de participação direta da população nos órgãos de gestão. Até hoje não foi feito um Plano Diretor Metropolitano que permita integrar as diversas ações setoriais que, no entanto, continuam sendo decididas e postas em prática pelo Estado. As instituições de pesquisa e as universidades da região – em especial a Unicamp e a PUC-Campinas – têm muitos estudos e subsídios a oferecer, mas sua contribuição tem sido episódica e setorial.

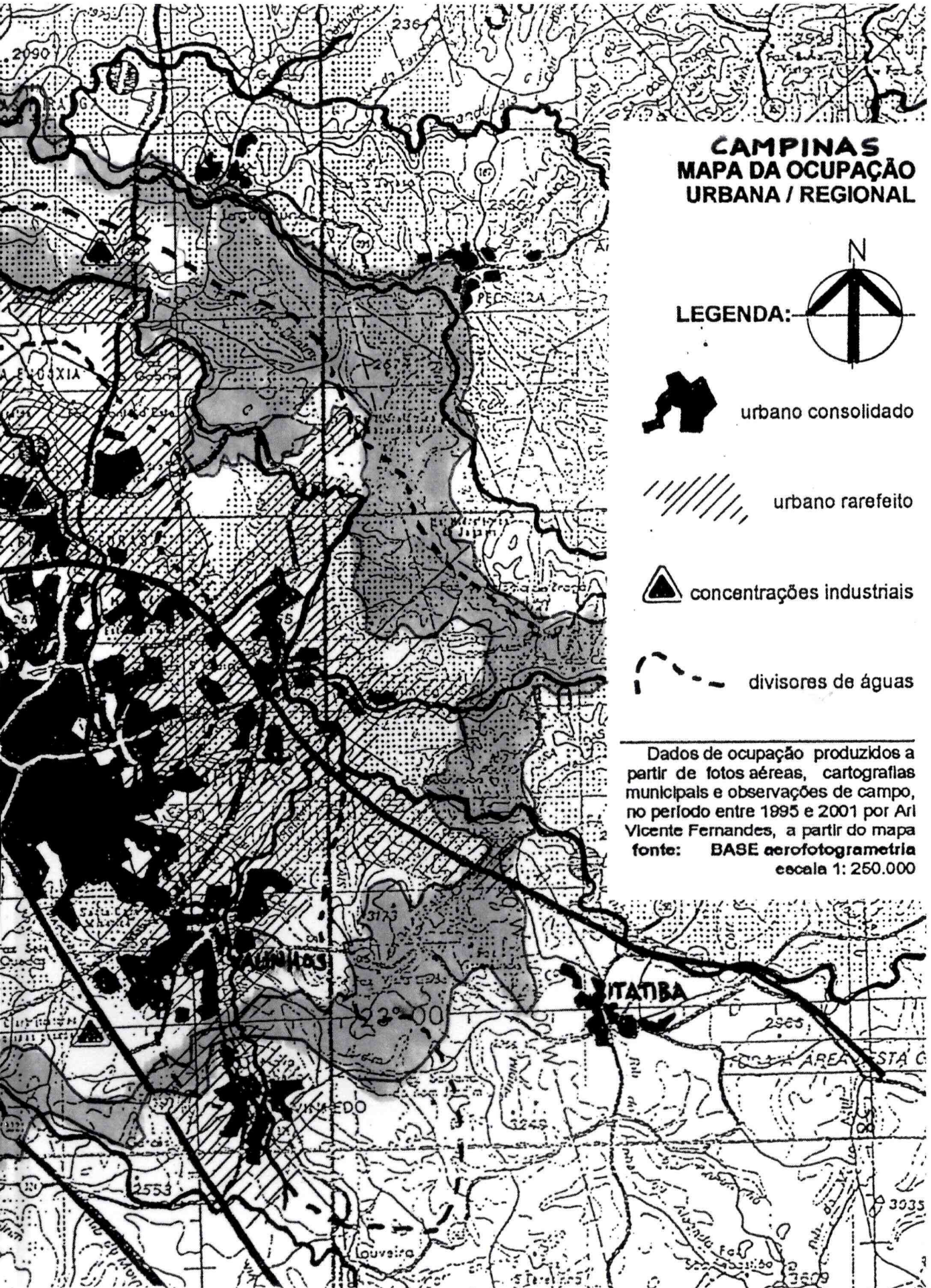
A intenção de elitizar Campinas como localização preferencial das classes de renda mais alta tem uma contrapartida. Se os ricos da região podem morar nos condomínios da cidade-pólo, os pobres de cujo trabalho ela necessita devem morar nas outras cidades. A solução desse modelo espacial depende de transporte intrametropolitano rápido.

Não é de estranhar que a primeira grande obra de âmbito metropolitano, que o governo do Estado executa, seja o corredor de transportes de ônibus noroeste. Ligando Americana, Nova Odessa, Sumaré, Hortolândia e Monte Mor a Campinas, o traçado desse corredor aproveita partes de rodovias e vias urbanas existentes, mas na sua maior parte prevê ampliação de pequenas vias e estradas e trechos novos, que atravessam vazios urbanos e áreas rurais entre os municípios.

Os corredores de transporte tornam-se vetores de urbanização intensa, geram novas áreas de conurbação e induzem a ocupação urbana e o adensamento. Não devem ser o ponto de partida do desenho urbano, pois a lógica de seus traçados nada tem a ver com o social e o ambiental. Apesar disso, as obras da primeira etapa estão em execução sob aplausos dos empresários.

Esse exemplo ilustra a maneira como o Estado posterga, na sua ação metropolitana, um plano de macrodrenagem e manejo de recursos hídricos da RMC. Nos trechos metropolitanos dos rios que a constituem, ocorrem mais de 50% das captações e dos despejos de toda a bacia e mais de 70% dos lançamentos de efluentes industriais. Esse plano prescinde de diretrizes de ocupação e não-ocupação futura que definam um território impróprio à urbanização em consonância com as necessidades de reserva hídrica e de recarga de subsolo. A proposta de um anel verde surge dessa análise.





**CAMPINAS
MAPA DA OCUPAÇÃO
URBANA / REGIONAL**



-  urbano consolidado
-  urbano rarefeito
-  concentrações industriais
-  divisores de águas

Dados de ocupação produzidos a partir de fotos aéreas, cartografias municipais e observações de campo, no período entre 1995 e 2001 por Ari Vicente Fernandes, a partir do mapa fonte: **BASE aerofotogrametria** escala 1: 250.000

A PROPOSTA DO ANEL VERDE

Na prática do urbanismo moderno, a idéia de um cinturão ou anel verde envolvendo concentrações urbanas de porte metropolitano era discutida e aplicada há mais de um século. Na Grande São Paulo, o órgão gestor metropolitano planejou em 1975 uma grande área de proteção dos mananciais dividida em duas partes, ao Norte e ao Sul. Era um plano para preservar nascentes.

No caso de Campinas, a proposta compreende os vales de rios, espigões de pequena altitude e áreas de baixa encosta nos relevos mais suaves. As nascentes de córregos e ribeirões tributários teriam que ser manejadas de outras formas, pois encontram-se na sua maioria em áreas já urbanizadas.

O desenho do anel verde metropolitano deve ser uma produção coletiva envolvendo – além dos órgãos estaduais e municipais – segmentos da população, agricultores, proprietários de terras rurais, ambientalistas, técnicos e pesquisadores. Seu território deve compreender o maior número possível de remanescentes de cerrado e da Mata Atlântica e os possíveis corredores de conectividade. A agricultura, os pastos, as áreas de reflorestamento e as atividades de lazer e turismo são alguns dos usos do solo compatíveis com as áreas de restauro ecológico dos biomas citados.

Cabe aos técnicos procurar os conceitos que possam auxiliar esse trabalho coletivo. A esse respeito, destacam-se os trabalhos de Milton Santos, em especial os que foram reunidos no seu livro *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*, publicado em 1996. São muito oportunas as observações de Maria Adélia Aparecida de Souza sobre o assunto, em um *paper* produzido em outubro de 2004, “Fundamentos do Plano Diretor de Campinas: o território usado como categoria de análise social e da gestão democrática”.

A importância do anel verde para o manejo dos recursos hídricos está associada aos sistemas de retenção de água como pequenos açudes, recuperação e ampliação de várzeas naturais, reconstituição de matas ciliares, principalmente junto à foz de córregos e ribeirões. Sistemas de tratamento fitossanitário de efluentes domésticos também podem ser instalados no seu interior, além de áreas de alagamento a jusante que funcionarão a cotas máximas no período das chuvas.

O anel verde metropolitano deve incluir a Área de Proteção Ambiental (APA) de Campinas, o médio-baixo curso do Atibaia entre Campinas, Jaguariúna e Paulínia, o perímetro irrigado da represa de Salto Grande em Americana, o vale do alto curso do Piracicaba, as áreas agrícolas da divisa entre Santa Bárbara d'Oeste e Piracicaba e entre Hortolândia e Monte Mor, envolver a cabeceira norte e lateral sudeste do aeroporto de Viracopos, compreendendo áreas rurais de Indaiatuba (Helvetia e Itaici) até o Rio Jundiá, as áreas agrícolas ao sul de Campinas junto às divisas de Itupeva e Valinhos, áreas não ocupadas entre Valinhos e Vinhedo, atingindo a “serra” de Itatiba e voltando ao Atibaia, na porção sul da APA de Campinas – conforme esboçado no mapa regional.

EPÍLOGO

Todos os municípios que revisaram ou fizeram seus planos diretores terão agora que pôr em funcionamento seus sistemas de gestão permanente, com participação popular. Tais órgãos são espaços privilegiados de aprendizado, de capacitação de lideranças, de investigações e proposições territoriais. A discussão do anel verde, assim como de outros grandes espaços regionais de não-ocupação urbana, deve ser pautada como prioritária para os municípios e na escala da região.

As universidades e os centros de pesquisa têm a tarefa de subsidiar esse trabalho, de produzir e sistematizar todas as referências disponíveis para que os resultados, no processo de planejamento, sejam mais animadores e conseqüentes para o futuro regional do que parecem ser os novos planos diretores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, A. V. *Urbanização versus recursos hídricos na Bacia do Piracicaba*. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

RESUMO

A recente produção de novos Planos Diretores ou de revisão dos existentes é atualmente um marco importante da administração pública no Brasil. Ainda está por ser feita uma avaliação mais detalhada dessa produção que deve ter envolvido cerca de mil municípios em todo o Brasil, no ano de 2006. Este artigo trata de alguns resultados desse processo na cidade de Campinas (SP) e suas conseqüências regionais no que se refere ao manejo de recursos hídricos e áreas de proteção ambiental, propondo um anel verde metropolitano.

PALAVRAS-CHAVE: recursos hídricos, planejamento urbano, Plano Diretor.

CAMPINAS NEW URBAN PLAN: NO WATER MANAGEMENT PROPOSALS

ABSTRACT

In the last year of 2006 a thousand Brazilian cities finished their urban plans. Now they must be evaluated for the Government, as a very important goal of public work. This paper starts the analysis about Campina's urban plan, theirs regional contributions on water management and protection and the idea of a metropolitan green belt.

KEYWORDS: *water resources, urban planning, Master Plan.*

FAIXAS MARGINAIS AOS RIOS URBANOS: O QUE FAZER?

Entrevista realizada pela professora doutora Laura Machado de Mello Bueno do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas

ENTREVISTADOS

- Ana Fernandes, UFBA, presidente da Anpur
- Sebastião Ney Vaz, diretor-presidente do Semasa e presidente da Anamma
- Maria Lucia Refinetti Martins (Malu), FAU-USP
- Dulce Bentes, UFRN, com alunos do Programa:
Alexsandro Ferreira, Leonardo Tinoco e Fábio Góis
- Maria Amélia D. F. D'Azevedo Leite, do Grupo de Pesquisa Água no Meio Urbano da PUC-Campinas
- Aduino Cardoso, do IPPUR/UFRJ



Tucunduba, Belém.

FAIXAS MARGINAIS AOS RIOS URBANOS: O QUE FAZER?

Entrevista por Laura Machado de Mello Bueno

O Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo será realizado na FAU-USP de 4 a 7 de setembro de 2007.

O tema é objeto de candentes discussões no meio científico e no setor público que gera e fiscaliza a questão urbana, habitacional e ambiental.

Tem como entidades promotoras a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma), o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo FAU-USP (Área de Concentração Habitat), Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC-Campinas (Grupo de Pesquisa Água no Meio Urbano), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ-IPPUR/UFRJ, Programa de Pós-Gra-

duação em Geografia da UFMG, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN.

A **Revista Oculum Ensaios** entrevista representantes das entidades promotoras, com os objetivos de detalhar a temática, apresentar suas expectativas em relação ao resultado do Seminário e de estimular os leitores a participarem da proposta de discutir a questão Urbanização e Meio Ambiente em base científica e interdisciplinar.

O QUE É APP?

O Código Florestal define "área de preservação permanente: área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º dessa lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações

humanas” (artigo 1º § 2º da Lei n. 4.771/65 modificada pela M.P. 2.166/2001).

A Lei n. 7.803, de 15 de julho de 1989, havia ampliado as faixas marginais aos cursos d’água consideradas de proteção permanente de 5 metros para “30 (trinta) metros para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura” e também definiu a aplicação do Código Florestal às cidades, ao acrescentar ao art. 2º do Código Florestal o Parágrafo único: “No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”.

O art. 4º reza que “A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”.

A partir dos anos 1960, houve, no entanto, intensa urbanização baseada no ônibus e no automóvel, que induziu a canalização de córregos e a construção de avenidas de fundo de vale, e também cresceram as favelas, outros assentamentos nos terrenos mais desvalorizados – os fundos de vale.

Assim foi criada uma situação legal de intangibilidade das faixas marginais aos rios urbanos. **Sandra Soares de Mello, da Comissão Científica do Seminário**, apresenta essa paradoxal situação de

impedimento legal da fruição da relação do homem urbano com a água em artigo brilhante nesta revista (cf. p. 19). A importância da água em todos os sentidos – sociais, culturais, paisagísticos e simbólicos – pode ser conhecida em outro artigo de Sandra na *Oculum Ensaio* n.4, de dezembro de 2005. Pode-se dizer que temos uma situação legal que praticamente impede o contato do homem com os cursos d’água, que deveriam ter suas margens florestadas com faixa mínima de 30 metros. A situação real, entretanto, é de córregos e rios urbanos poluídos, canalizados e beiras como avenidas ou favelas.

Em paralelo ao fortalecimento das normas ambientais, o Brasil passa também pelo **fortalecimento de normas para planejamento e da gestão territorial**: a Lei Lehmann, o Estatuto da Cidade, os Planos de Bacia Hidrográfica e, recentemente, a retomada de investimentos públicos em saneamento, habitação e os planos diretores municipais. Há uma grande dificuldade, entretanto, de licenciamento de projetos de habitação social e complementação da infra-estrutura urbana, apoiadas pela legislação urbanística e com linhas de financiamento, mas em conflito com a norma ambiental ou, às vezes, em conflito pela interpretação da norma. Geralmente, os novos empreendimentos – conjuntos habitacionais, condomínios de alta renda, parques e *shopping centers* – insistem em seguir as antigas práticas de engenharia e urbanismo, e, muitas vezes, conseguem a licença ambiental para aterrar nascentes, canalizar córregos, aterrar várzeas, criar grandes áreas impermeáveis etc.

E AGORA?



Ponta Negra e o Morro do Careca, Natal.

A Anpur, entidade a que o mestrado em Urbanismo da PUC-Campinas e mais 24 programas de pós-graduação são filiados, uniu-se à Anamma para realizar esse evento. Como nasceu a Anamma e quais são seus objetivos? Por que promover esse seminário?

NEY A Anamma, Associação Nacional dos Órgãos de Meio Ambiente Municipais, é uma entidade formada por secretários municipais de meio ambiente e nasceu em Curitiba há vinte anos, justamente com a preocupação de integração de políticas públicas na área de meio ambiente.

Nossos principais objetivos são:

- Promover o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente (Sismunas), no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama);
- Desenvolver cooperação e intercâmbio permanentes entre municípios, visando à troca de opiniões técnicas e experiências profissionais;

■ Intensificar a participação dos municípios na definição e execução da política ambiental do país, integrando os conselhos estaduais de meio ambiente e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

A principal razão para promovermos seminários temáticos, como é o caso deste seminário, reside exatamente na aplicabilidade de resoluções, como essa, que interferem diretamente na vida dos municípios, ou seja, como todos já disseram, é no município que territorialmente os espaços fisicamente estão ocupados, degradados e com restrições legais de uso e ocupação do solo.

O seminário propõe-se a produzir contribuições para o futuro. Espera-se que essas contribuições venham de trabalhos envolvendo os pesquisadores. Como sua instituição vê o tema? Que trabalhos e pesquisas tem a respeito?

ANA FERNANDES A Anpur considera fundamental essa discussão das relações entre os processos de urbanização e aqueles relacionados à preservação de áreas ambientalmente sensíveis, bem como a discussão dos limites e conflitos por eles colocados na organização e gestão do território. Essa problemática, que marca progressivamente a década de 1990 no Brasil, se vê acentuada nos anos 2000, pela constituição de uma política urbana para o país, particularmente centrada na sua institucionalização – pela criação do Ministério das Cidades em 2003 – e na implementação dos instrumentos de democratização da gestão e de efetivação da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Dessa forma, a confluência das lutas ambientais e das lutas urbanas e urbanísticas, na defesa do interesse coletivo como referência mais geral para a ação sobre a cidade e o território, coloca na ordem do dia a necessidade de construção de um campo de convergência entre parâmetros urbanísticos e parâmetros ambientais, onde se constitua efetivamente, como propõe o seminário, uma problemática urbano-ambiental integrada do ponto de vista conceitual e instrumental.

Nessa perspectiva, vários programas filiados e associados à Anpur vêm se dedicando a pesquisas e reflexões sobre essa questão, o que tem se refletido de forma bastante nítida em seus encontros nacionais. Assim, é interessante perceber que, em 1991, no IV Encontro Nacional da Anpur (ENA), a questão ambiental já comparecia como objeto de discussão. Formulada naquela ocasião como “tema emergente” – onde quatro trabalhos foram apresentados, reunidos sob a temática “Novos desafios: meio ambiente e mudanças tecnológicas” –, o seu crescimento foi evidente: em nosso último encontro, realizado em 2005, em Salvador, 24 trabalhos e três pôsteres compuseram seis mesas-redondas centradas

no tema “Ambiente, cidade e território”. Para o próximo XII ENA, que acontecerá em Belém, em maio próximo, mais de trinta trabalhos serão apresentados na sessão temática “Território, conflitos e gestão ambiental”. “Urbanização e meio ambiente”, “Conflitos socioambientais”, “Vulnerabilidade urbana e regulação urbanístico-ambiental”, “Indicadores de qualidade de vida”, “Instrumentos de gestão e regulação dos serviços” e “Representações e símbolos ambientais” têm sido alguns dos temas predominantes de pesquisa nos últimos anos.

ADAUTO O Ippur vem trabalhando com a questão ambiental, em geral, a partir da perspectiva das desigualdades sociais e dos conflitos em torno da apropriação desigual dos recursos ambientais, pelos diferentes grupos e atores sociais.

Destacam-se os seguintes laboratórios:

■ “Observatório das metrópoles”, que vem trabalhando em torno da temática do saneamento ambiental e das áreas de risco, com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O Observatório tem desenvolvido análise e indicadores sobre as desigualdades socioambientais na metrópole carioca.

■ ETTERN (Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, coordenado pelos professores Carlos Vainer e Henri Acselrad), voltado para o impacto socioambiental das grandes barragens e para a temática dos conflitos ambientais.

DULCE BENTES Abordamos o tema das áreas de preservação permanente em meio urbano, estabelecendo interação com questões de cidadania, demandas de políticas públicas e movimentos sociais, na cidade e no campo. Consideramos que o modelo urbano-industrial brasileiro adotado a partir do século passado contribuiu fortemente para agravar as dificuldades de acesso à terra e à moradia adequada pela grande maioria das populações urbanas, cujo crescimento, em algum nível, está relacionado igualmente ao problema da concentração fundiária

e condições de vida no campo. Decorre desses processos a ocupação intensiva dos assentamentos urbanos precários em áreas protegidas. Favelas, loteamentos irregulares e outras formas de ocupação em área de preservação ambiental configuram o padrão habitacional dominante em nossas cidades para aqueles que não têm condições de acessar a terra e os benefícios da urbanização. Assim, a questão ambiental necessariamente tem que ser tratada em relação à forma de produção e gestão das cidades, na óptica da efetivação dos direitos urbanos e do direito ao meio ambiente. Nessa perspectiva, as pesquisas que desenvolvemos no curso de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Área de concentração: Urbanização, Projetos e Políticas Físico-Territoriais – focalizam o espaço urbano e territorial em seus processos socioambientais – histórico e contemporâneo – e as formas espaciais resultantes, no que se refere a políticas e projetos de intervenção nos assentamentos humanos. Atualmente, as atividades de pesquisa e extensão que desenvolvemos com foco na Região Metropolitana de Natal constituem os principais espaços de reflexão em torno da temática socioambiental. Dentre as pesquisas, destacamos *O mapa social da Região Metropolitana de Natal: desigualdade social e governança urbana*, que é realizada pelo Núcleo da RMNatal vinculado à Rede Nacional “Observatório das metrópoles”, sob a coordenação do Ippur/UFRJ. Na UFRN, o RMNatal articula pesquisadores dos Departamentos e Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Coord.), Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Demografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e tem como parceiro o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe). Por meio dos estudos que embasam a elaboração do *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável para a*

Região Metropolitana de Natal. Natal metrópole 2020 (Fade-UFPE/ Funpec/UFRN), estamos aprofundando a identificação e análise dos padrões de ocupação (morfologia e renda) das áreas de Preservação Permanente na RMN.

MALU Numa aproximação mais geral, o seminário aborda a interação entre ambiente construído e ambiente natural, e isso é ou deveria ser preocupação de qualquer escala de ação do Arquiteto e Urbanista. A FAU-USP mantém sua tradição de formação multidisciplinar, mas, na perspectiva de dar maior densidade às linhas de pesquisa, passou nos últimos anos a estruturar a pós-graduação em oito áreas de concentração. A maior parte delas tem alguma interface com o tema do seminário, que admite e promove a presença dos variados enfoques e formas de abordagem. Há pesquisas sobre o tema em: Tecnologia da Arquitetura, que estuda Sustentabilidade e Desempenho do Ambiente Construído; Paisagem e Ambiente, com Fundamentos Artísticos, Científicos e Tecnológicos; Planejamento, enfocando Políticas Públicas Urbanas, Projeto, Espaço e Cultura; e ainda estudos específicos nas áreas de História, *Design* e Projeto. Evito citar exemplos, porque, num conjunto de mais de uma centena de professores e quase novecentos estudantes, a lista é enorme e sempre haveria o risco de algum esquecimento e de que alguém se sinta discriminado.

Mas o seminário tem um foco muito preciso: por um lado, o conflito entre o efeito da atração que as margens exercem (tanto pela qualidade ambiental como amenidade quanto por seu abandono e maior suscetibilidade à ocupação informal), e, por outro, os impactos ambientais da ocupação dessas áreas vulneráveis, agregando desafio social, de saúde e de saneamento... Esse aspecto é particularmente tratado em uma das linhas da Área de concentração Hábitat, voltada às *Questões fundiárias e imobiliárias, moradia social e meio ambiente*. Abrange pesquisas

voltadas ao estudo das questões fundiárias e ambientais como elemento estratégico do acesso social à moradia e à cidade visando superar obstáculos e viabilizar a sua democratização.

Pessoalmente, estou muito envolvida com o tema, tanto na pós-graduação quanto no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, onde há quase dez anos, com colegas como Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, João Whitaker e Nuno Fonseca, temos trabalhado com essa interface urbano-ambiental, com a habitação de interesse social e com os conflitos socioambientais de um modo geral.

MARIA AMÉLIA Há mais de uma década que a PUC-Campinas vem sediando eventos e estudos que enfocam as questões relacionadas ao manejo das bacias hidrográficas, com ênfase naquelas sob impacto da urbanização. Nessa perspectiva, destacam-se o Seminário Internacional “Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social”, realizado em 2000 sob organização conjunta da Universidade com o Instituto Polis e o Lincoln Institute, e o I Seminário Água no Meio Urbano, organizado em 2002 pelo Grupo de Pesquisa homônimo, em parceria com a UFSCar, USP-Carlos, Unicamp e University of British Columbia (Canadá). Diversos outros encontros e seminários de caráter técnico-científico se sucederam posteriormente, objetivando o aprofundamento do conhecimento sobre o tema e a identificação de mecanismos factíveis de implementação dos mecanismos de gestão compartilhada que começam a se consolidar no Brasil e internacionalmente.

O tema das APP urbanas encontra-se hoje presente nos trabalhos de graduação e pós-graduação, em busca de soluções que se confirmem viáveis e resolutivas. Com enfoque interdisciplinar, o Grupo consolidou-se, estimulando a produção de trabalhos de iniciação científica e trabalhos finais de graduação em diversas faculdades e dissertações do

mestrado em Urbanismo, destacando-se o estudo de fundos de vale urbanos em cidades médias, inovações no manejo de água pluviais e avaliação ambiental integrada de sub-bacias hidrográficas. A PUC-Campinas tem tradição na interdisciplinaridade, e o campo de estudos ambientais com foco em recursos hídricos tem contado com esforços conjuntos de diversas áreas, como: Arquitetura e Urbanismo, Engenharias Civil e Ambiental, Química Ambiental, Biologia, Geografia e Direito. Prova incontestável do crescente empenho nesse sentido foi a realização da Aula Magna de 2007 pela Exma. ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

Desde os contatos realizados nas conferências das cidades, em todo o país, já em sua segunda edição, pesquisadores, pensadores, gestores públicos e lideranças têm se encontrado e trocado conhecimentos. De onde vem a necessidade de realizar esse seminário temático ?

MALU O tema da interação entre urbanização e meio ambiente tem sido objeto de intensa reflexão atualmente no país, e a legislação que o regula enfrenta amplo processo de revisão, desde o nível federal até municipal, nos mais diversos campos: no saneamento, nos recursos hídricos e no meio ambiente, na habitação de interesse social, na regulação urbanística, nas relações institucionais e no pacto federativo.

O conjunto de debates em curso no país acabou intensificando os contatos entre diversas instituições, e grupos de pesquisa têm trabalhos nessas áreas. O surgimento da idéia de aprofundar-se sobre o tema das APP urbanas envolveu a todos rapidamente – e aí está a proposta.

Pessoalmente, tenho trabalhado bastante com o tema e apresento a seguir algumas reflexões que colocam a questão dos corpos d’água urbanos e de suas margens numa perspectiva histórica.

A água doce, fundamental à vida humana, vem

cumprindo ao longo da história da urbanização papéis muito diversos, assumindo significados culturais e ambientais os mais variados.

Os primeiros núcleos urbanos foram sempre iniciados junto a cursos d'água, pela facilidade do abastecimento e também por questões de ambiência.

Com o crescimento das cidades, muitas frentes de água passaram a ser áreas valorizadas como amenidade e recurso paisagístico e de lazer. Cidades como Paris, Florença e Amsterdã têm seus rios e canais como elementos urbanos da maior qualidade e identidade urbana. Suas margens são elementos importantes da cultura, do ambiente urbano e de sentimentos muito positivos para a população local. São espaços públicos da melhor qualidade.

Em outros casos, as margens tiveram grande significado econômico como portos e áreas de armazéns – como é o caso de Londres ou de nossa amazônica Belém, e até mesmo de São Paulo, se nos lembrarmos da antiga Ladeira Porto Geral que chegava às margens do Tietê.

Ao longo do tempo, com o aumento da população e da densidade, as redes de esgoto se fizeram necessárias em substituição às primitivas fossas e os rios passaram a receber esgotos. Passaram também a receber efluentes industriais.

A condição de esgotos a céu aberto levou a que se assumisse a canalização como medida sanitária. A continuidade do adensamento e da impermeabilização desencadeou enchentes, e medidas para seu controle passaram a ser tomadas.

Assim como no início do século propostas de retificação e canalização passaram a ser inquestionáveis como perspectiva de saneamento, hoje se colocam novas questões e alternativas. Foram principalmente a industrialização e a poluição atmosférica, mais o aquecimento global e o rompimento da camada de ozônio que alertaram para os limites da exploração da natureza e para a sensibilização ambiental.

A manutenção da permeabilidade do solo, da proteção dos reservatórios e das margens dos corpos d'água vem se apresentando como novo paradigma de tratamento das águas urbanas, que enfatiza a reserva das margens como faixas não-edificadas, com vegetação, em substituição ao conceito que prevalecia anteriormente, adotando a canalização e a “mineralização” das margens como soluções. Estamos assim num momento de transição do paradigma quanto ao tratamento dos corpos d'água urbanos. Já se identificam, em alguns casos, em países como o Japão experiências de renaturalização de rios ou córregos. No Brasil, a Medida Provisória n. 2.166-67/01 enquadra as faixas marginais de represas, rios e córregos, inclusive urbanos, cobertas ou não por vegetação nativa, como áreas de preservação permanente “com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Nesses termos, assume que, nessas faixas, qualquer atividade diversa da regeneração da mata ciliar deve ser tratada como excepcionalidade: apenas são admitidos “obras, planos, atividades ou projetos” de utilidade pública e interesse social, a critério de enquadramento pelo Conama.

Ocorre que a cidade, por sua própria natureza, não é essencialmente o *locus* da “reprodução da biodiversidade e do fluxo gênico de fauna e flora”, particularmente num país de amplas dimensões como o Brasil, em que 50% da população vivem nas áreas metropolitanas, ocupando menos de 5% do território nacional.

Daí se estabelece um confronto de paradigmas entre a concepção do urbanista e a concepção do biólogo, bem como da própria engenharia sanitária, à qual se atribui, no país, a enorme redução da mortalidade infantil e morbidade na segunda metade do século



Estuário do Rio Potengi – Ponte de Igapó, Natal.

passado. Há, portanto, um debate entre distintas visões disciplinares quanto à forma de encarar os corpos d'água urbanos – situação particular e específica, dentro do conjunto de águas do território nacional. A falta de um diálogo apoiado em bases científicas e em experiências e alternativas concretas tem levado ao aprofundamento dos prejuízos ambientais e sociais. E, se considerarmos a realidade concreta de nossas maiores cidades, em que é nas áreas ambientalmente mais frágeis, contaminadas ou de risco, que se encontram as ocupações informais e precárias de população de baixa renda, sem acesso a outras alternativas habitacionais, se verá o quadro do desastre. É para contribuir com o debate desse conjunto de conflitos e visualizar inovações e alternativas de melhor qualidade e eficácia que o presente seminário é proposto. Assim, seu tema de fundo é o debate sobre o papel dos corpos d'água urbanos e a

forma de tratá-los. E aí, muito mais do que um debate de engenheiros sanitaristas, urbanistas, ambientalistas e biólogos, existe uma questão de princípios, um tema social e um debate de valores da maior relevância.

Como vocês caracterizariam os principais problemas urbanos em nossas cidades?

ANA FERNANDES São vários e de diversas ordens esses problemas. Penso ser importante tratar particularmente de um deles: o do governo das cidades, o qual traz consigo a responsabilidade de atuar diretamente sobre o passivo nelas existente, mas também de formular (ao menos algumas) alternativas para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, fazer face à fragilização do poder público como instância essencial de constituição de uma esfera pública nas cidades é condição para o enfrentamento de nossa

ainda cruel realidade urbana. Quase sempre colocado como sem opções de negociação, chantageado que é, em tímidas tentativas de resgate da esfera pública, pela ameaça de perda de receitas e de empregos, o poder público revela-se, na maior parte das vezes, incapaz de conduzir adequadamente o processo, abrindo-se as portas para todo tipo de arbitrariedade e truculência na produção da cidade, urbanística e ambientalmente falando.

O público e o coletivo têm de ser reforçados. Entretanto, a complexidade da legislação existente e o despreparo no manejo desse instrumental por grande parte dos quadros técnicos municipais, aliados a uma ainda incipiente gestão democrática das cidades, têm levado a decisões bastante polêmicas, ainda que recobertas por um quadro de aparente legalidade, com decorrências sérias para as cidades no médio prazo. Nesse sentido, há que reconstituir as práticas guiando-se pela lógica pública do serviço público. Por fim, um certo amesquinamento no trato das perspectivas delineadas para as cidades faz sentir a necessidade de construção de uma esfera de grandeza e de generosidade para com o futuro dos cidadãos, onde uma aproximação progressiva da materialidade das cidades poderia indicar caminhos pelos quais a vida coletiva não apenas produtiva pudesse desabrochar de forma mais plena.

NEY Estamos vivendo as conseqüências do crescimento desordenado que aconteceu desde a década de 1970 para cá; a pressão imobiliária e a falta de fiscalização por parte do poder público levaram a população a ocupar áreas mais sensíveis ambientalmente, o que hoje acarreta nossos principais problemas, como enchentes ribeirinhas, inundações, deslizamento e desmoronamento, problemas esses que o próprio poder público não tem condições de atender, seja pelo custo das intervenções seja pela falta de dinamismo ou competência ou mesmo pela quantidade de acontecimentos.

ADAUTO Os principais problemas urbanos dizem respeito, a meu ver, à desigualdade de acesso à moradia e aos recursos que a cidade provê. Nesse sentido, a questão (não resolvida) da moradia é central para que se possam entender os problemas decorrentes (enchentes, deslizamentos de encostas, doenças, violência etc.). Uma outra questão fundamental diz respeito à ausência de políticas urbanas efetivas na maioria dos municípios brasileiros, capturados por um sistema político baseado no clientelismo, no atendimento pontual de demandas dos aliados políticos dos prefeitos, na incapacidade administrativa e, por fim, na falta de recursos financeiros para enfrentar adequadamente os problemas locais.

DULCE BENTES O modelo de desenvolvimento desigual, continuado e expandido nas últimas décadas, constitui uma expressiva característica da sociedade brasileira. Associado à concentração da propriedade fundiária em pequenos grupos, esse modelo desigual de renda, oportunidades, educação está na base da segregação social e espacial no território. Em um ambiente de concentração fundiária, de políticas públicas frágeis quanto à provisão de moradias, e em razão da falta de um interesse do mercado pela construção de habitação para estratos de baixa renda, a população migrante (somada ao crescimento interno das cidades) tem resolvido as suas necessidades de moradia nas áreas menos valorizadas das cidades. As favelas e loteamentos clandestinos, cortiços e ocupações são a espacialização desse cenário, pressionando os limites da cidade, suas áreas ambientais e cursos de água. Atualmente, as cidades brasileiras – embora economicamente desiguais – mantêm uma similaridade em termos de pobreza urbana. Essa pobreza não é residual ou marginal, mas sim estruturada em uma condição urbana que ratifica a segregação, naturalizando a pobreza como espaço permanente.

ALEXSANDRO FERREIRA As periferias em crescimento estruturam um mercado fundiário informal caracterizado pela inadequação habitacional; esse mercado informal consolida um passivo social às famílias pobres, que demandam infra-estrutura – água e transporte – em terrenos insalubres ou de risco. A fragilidade da coesão social nessas comunidades e de políticas sociais concorre para os conflitos e aumento da violência. Por sua vez, nas áreas ou bairros mais valorizados, a concentração de investimentos públicos, a especulação imobiliária e as tipologias habitacionais restritivas conformam um espaço de auto-exclusão, marcado pela formação de ativos imobiliários, apropriados por um pequeno grupo urbano.

Analisando a Região Metropolitana de Natal (RMN), por exemplo, identificamos problemas ambientais decorrentes desses processos, com padrões de uso e ocupação do solo que, guardadas as especificidades locais, estão presentes em todas as nossas cidades: a contaminação/poluição de águas e solos, que na RMN é o maior fator de impacto no meio físico, os alagamentos verificados nas áreas marginais aos principais canais, processos de erosão e deslizamentos em áreas de encostas.

Há diferenças entre as características e as condições das faixas marginais aos cursos d'água urbanos conforme as regiões do Brasil e as dimensões das cidades? Há alguma região do Brasil em que o conflito assentamento *versus* proteção seja mais grave que nas demais? Destaquem casos de diferenças de tratamento das APP urbanas entre os Estados brasileiros.

NEY Existem muitas diferenças entre as regiões brasileiras com relação às faixas, seja pelo porte (largura, vazão e volume) dos rios e córregos seja pela forma de ocupação ribeirinha seja pela total falta de terras, que atualmente as cidades enfrentam para promover remoções ou mesmo readequa-

ções dentro dos próprios espaços já ocupados, lembrando que o Código Florestal estabeleceu faixas de 30 a 500 metros de acordo com a largura, a extensão do rio, ou seja, cidades como Recife basicamente seriam quase que inviabilizadas por essas faixas; então, creio que os Estados mais problemáticos seriam justamente aqueles mais urbanizados e nas regiões metropolitanas.

DULCE BENTES O Brasil apresenta um conjunto de Biomas – Amazônica, Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal, restingas e áreas de influência marinha e fluvial (IBGE). Em áreas urbanas, associada a essa diversidade ambiental encontra-se grande parte dos assentamentos caracterizados pela informalidade e ilegalidade urbana, além de assentamentos formais cuja dinâmica de formação e crescimento ocorreu nas áreas que hoje se define como APP, notadamente as margens de rios, lagoas e morros. Certamente que essa é uma característica comum às cidades brasileiras. Por exemplo, no Rio de Janeiro, a Lagoa Rodrigo de Freitas, cercada pelos bairros de Copacabana, Ipanema, Gávea e o Jardim Botânico, apresenta toda a sua Área de Preservação Permanente (área de entorno) totalmente ocupada com edificações e estruturas de lazer. O Cristo Redentor está encravado em Área de Preservação Permanente, visto que está no topo de um morro de alta declividade e dentro da área de abrangência do Jardim Botânico, que é uma Unidade de Conservação da Natureza em nível federal.

Em São Paulo, o sistema hídrico da cidade foi praticamente transformado em sistema viário, transformando não só as APP como os próprios cursos d'água. Grande parte dos assentamentos precários estão situados nas APP. Em 2000, foram registrados 1.241 loteamentos irregulares abrigoando 1.824.430 moradores (mais de 17% do total da população), 2.018 favelas abrigoando 1.160.597 habitantes (11% da população paulistana), resul-

tando em quase 30% da população em condições de moradias precárias.

Considerando que grande parte desses assentamentos está implantada em APP, certamente que a escala da ocupação e o nível dos conflitos são bastante graves e diferenciados, embora as regiões metropolitanas como um todo apresentem problemas de grandeza similar. Em cidades amazônicas e naquelas do Centro-Oeste banhadas por grandes rios, como Manaus, e particularmente na praia de rio denominada Ponta Negra, toda a margem está ocupada por estruturas de lazer e entretenimento. A cidade apresenta casas em palafitas e aterros irregulares para “criação” de solo seco com fins de construção de moradias, denotando uma ocupação intensa em Áreas de Preservação Permanente.

Estima-se hoje que mais de 5.800 famílias residem em palafitas nas margens dos igarapés de Manaus. No Pará, as cidades iniciaram o seu processo de urbanização ocupando as APP dos rios que as banham, o que se constitui em característica de praticamente todas as cidades da Região Norte banhadas por rios navegáveis. Porém, se observarmos os conflitos fundiários recentes em APP, identificamos que a intensidade da ocupação nessas áreas APP e o nível dos conflitos se diferenciam menos pelas especificidades das regiões, tal como IBGE define (Norte, Nordeste, Sudeste e Sul e Centro-Oeste) e mais pelo interesse estratégico que as áreas apresentam para a realização de investimentos econômicos.

LEONARDO TINOCO As regiões metropolitanas concentram a maior parte da população e da pobreza e evidenciam graves níveis de degradação ambiental em relação às outras regiões ou áreas do país. Na região do arco do desmatamento, os 500 mil km² de terras que vão do leste e sul do Pará em direção oeste passando por Mato Grosso, Rondônia e Acre, as APP estão sendo devastadas com a abertura de

novas fronteiras agrícolas que avança em direção à floresta e é onde estão os maiores índices de desmatamento da Amazônia. Na zona costeira brasileira, e mais precisamente no litoral nordestino, a pressão sobre as APP tem se intensificado em grande parte pela demanda de investimentos pelo capital turístico imobiliário.

Constata-se a devastação ambiental tanto pelos empreendimentos quanto pelas populações dos núcleos litorâneos, que vão se deslocando para as áreas interiores mais distantes da praia, afetando principalmente a vegetação das dunas e os recursos hídricos. Nesse caso, O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n. 7.661/88) e o Projeto Orla são instrumentos relevantes no enfrentamento da questão socioambiental no litoral, principalmente quando articulados aos Planos Diretores Municipais, que são instrumentos com muita potencialidade para conferir tratamento diferenciado às APP e influenciar a formulação de normas ambientais que sejam capazes de traduzir o conflito socioambiental nos municípios.

Quais são as regras atuais para licenciar um projeto de urbanização e regularização de interesse social com trecho de APP? E novos parcelamentos? A atual legislação promoveu uma melhora em empreendimentos implantados?

NEY Como todos sabemos, o Conama realizou uma nova resolução para reger as exceções ao Código Florestal quanto a utilidade pública, interesse social ou baixo impacto no que se refere à intervenção ou supressão de vegetação em APP; ou seja, ficam permitidas intervenções menores que trinta metros, desde que o empreendimento se identifique com qualquer uma dessas categorias. Para isso, terá que se licenciar no órgão ambiental competente, demonstrando essa situação como condição para seu licenciamento. Os requisitos são praticamente os mesmos já existentes

para licenciamento, aparecendo aí uma novidade, que é a regularização fundiária sustentável no caso dos núcleos subnormais, que, na verdade, demonstra que é possível dar uma condição ambiental melhor que a existente atualmente. A grande falha dessa resolução é que ainda não resolve as outras faixas de APP que continuam sendo regradas pelo Código Florestal; ou seja, a cidade formal, ainda nos casos em que as faixas perderam a função ambiental, mesmo assim esses ficam submetidos a situações constrangedoras de respeito à faixa dos trinta metros quando a maioria dos lotes na prática já ocupa muito mais que o permitido. Isso tem levado os gestores municipais a um grande desgaste, tanto na área ambiental como também na habitacional, uma vez que criam uma grande confusão nos empreendedores, porque existem loteamentos mais antigos aprovados. E os mais recentes, em razão de maior atenção para o problema, não conseguem aprovação legal.

MALU Na prática, os novos dispositivos legais pouco têm contribuído para a melhoria de empreendimentos implantados. Parte do problema não é diretamente com a legislação, mas com dispositivos abaixo dela: provimentos, procedimentos administrativos, normas internas, em geral complexos, morosos e com exigências que a sociedade não tem como cumprir.

Vale colocar aqui, contudo, uma avaliação: de um modo geral, a legislação brasileira urbanístico-ambiental é belíssima. Só que nem sempre corresponde à nossa sociedade. A lei pauta o desejo, não a condição concreta. Assim, sua aplicação acaba muitas vezes deixando de ser universal, incidindo apenas em casos isolados, de modo pontual e com critérios pouco objetivos.

DULCE BENTES A legislação ambiental atual que rege o licenciamento em Áreas de Preservação Permanente (APP) de projetos de urbanização e de inte-

resse social tem como fundamento as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), destacadamente as Resoluções n. 01/86 e n. 237/97 (que tratam de normas e procedimentos gerais para licenciamento ambiental), e as Resoluções n. 303/02, n. 341/03 e n. 369/06 (que dispõem sobre áreas de preservação permanente). As resoluções sobre APP visam, dentre outros objetivos, à regulamentação do Código Florestal (Lei n. 4.771/65), estabelecendo parâmetros, definições e limites. Constituindo em APP as áreas situadas em faixa marginal de curso d'água; ao redor de nascentes, lagos e lagoas; em vereda; no topo de morros e montanhas; em encostas; nas restingas; em manguezal; em duna; nas praias etc.

No tocante à questão de interesse social, destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01 que regulamenta a Política Urbana instituída na Constituição Federal de 1988), estabelecendo normas que disciplinam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Define como diretriz da Política Urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I).

Na análise da legislação sobre áreas de interesse social ocupando APP, entendemos que a Resolução Conama n. 369/06 deu um grande passo para enfrentar esse conflito. Em especial, prevendo os casos em que o órgão ambiental poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de obras, planos atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (art. 1º).

Definiu também os casos em que o órgão ambien-

tal somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos na Resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, zoneamento ecológico-econômico e plano de manejo nas unidades de conservação, se existentes, nas situações de utilidade pública e interesse social.

Na condição de utilidade pública, encontram-se as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; a implantação de área verde pública em área urbana; pesquisa arqueológica; obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados.

Nos casos de interesse social, a regularização fundiária sustentável de área urbana impõe: (i) o enquadramento das ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal; (ii) possuir itens mínimos de infra-estrutura urbana implantada (malha viária, rede de abastecimento d'água, coleta de resíduos sólidos, rede de energia elétrica etc.); (iii) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; (iv) localizadas nas faixas de APP, nas margens de cursos d'água, respeitadas faixas mínimas de quinze metros para cursos de até cinquenta metros de largura, e faixas mínimas de cinquenta metros para as demais; (v) ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, com a edição do Estatuto da Cidade; (vi) exigência de apresentação de Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

FÁBIO GÓIS Um aspecto importante que a Resolução Conama n. 369/06 coloca é a excepcionalidade

de reduzir os recuos de APP, desde que motivada, em razão das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo Conselho Ambiental competente e previstas no Plano de Regularização Fundiária Sustentável. A legislação ambiental do Estado do Rio Grande do Norte para os casos de obras ou atividades executadas pelos poderes públicos federal, estadual e municipal isenta o pagamento das licenças ambientais, bem como a análise dos respectivos estudos. Estabelece procedimentos simplificados para projetos de habitação de interesse social, dispensando o licenciamento de até 25 unidades habitacionais, licenciamento simplificado de 26 a 50 unidades.

Para os projetos de urbanização, varia em razão do porte e do potencial poluidores. No município de Natal, a política ambiental é instituída pela Lei n. 4.100/92 – Código de Meio Ambiente, que repete os termos do Código Florestal sem acompanhar as regulamentações federais. Já na legislação urbanística, antecipou o Estatuto da Cidade com a inclusão de diversos instrumentos no Plano Diretor de Natal em 1994 – Lei Complementar n. 07/94, entre eles a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), definidas no macrozoneamento das áreas especiais, destinando esses espaços prioritariamente à produção, manutenção e recuperação de habitação social. Compreende os terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares e as glebas não edificadas ou subutilizadas, com área superior a quatrocentos metros quadrados, necessários para implantação de programas habitacionais destinados a grupos sociais de renda familiar de até três salários mínimos.

O Plano Diretor de Natal estabelece a elaboração pelo Poder Executivo de Plano de Urbanização para cada Área Especial de Interesse Social, a ser aprovado pelos Conselhos de Habitação e de Pla-

nejoamento Urbano e de Meio Ambiente, definindo os padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo, formas de participação dos moradores e fixação de preços de financiamentos. Ressaltamos que no caso de Natal, para a legislação municipal de interesse social vigente em APP, houve um avanço com as regulamentações federais, legitimando as situações existentes, na viabilidade de intervenções mais justas, visando também à melhoria da qualidade de vida das populações excluídas. Contudo, ainda ficam sem tratamento os assentamentos precários situados em área de dunas, uma vez que a Resolução Conama n. 369/06 possibilita a regularização fundiária de habitação de interesse social que está localizada apenas em APPS do tipo “margem de cursos d’água”.

O preocupante é que, além de não termos mecanismos para a regularização fundiária em área de dunas, onde se encontram parte das favelas e outros assentamentos precários de Natal, a Resolução Conama n. 341/03 inclui os empreendimentos turísticos sustentáveis como categoria de “interesse social” e autoriza as áreas de dunas desprovidas de vegetação para essa finalidade. Ou seja, é possível licenciar um empreendimento turístico em área de dunas, mas não há condições de se realizar uma ação de regularização fundiária de habitação de interesse social no mesmo ecossistema.

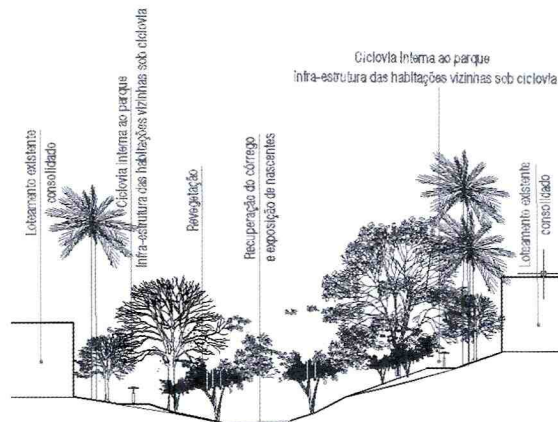
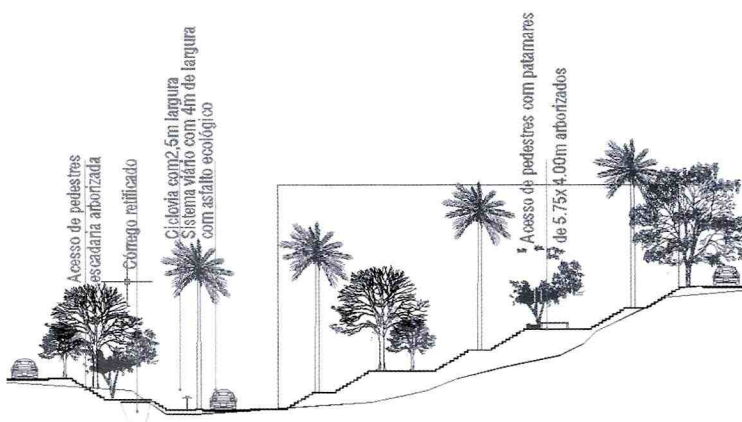
Um outro aspecto importante que observamos a partir das características do crescimento urbano de Natal foi que, além das Áreas Especiais de Interesse Social ocupando APP, colocam-se os espaços e as edificações de valor sociocultural, sobre os quais a legislação é omissa em seu regramento.

Quais são os principais objetivos e dificuldades ao organizar esse seminário nacional?

NEY Os objetivos para realizar um seminário como esse estão muito claros: as melhores formas de sensibilização para o problema, massificação do tema, socializar as informações, uma vez que ainda existem muitas dúvidas quanto ao teor e ao conteúdo das regras legais, e também para mostrar experiências de intervenção nas faixas de APP que deram certo, e as que também não deram. As dificuldades são sempre como atender de forma satisfatória um público tão seletivo e ávido por discussão desse nível, além de ter que dar conta de uma logística muito complicada.

MALU Um dos principais objetivos do seminário é colocar lado a lado as diferentes áreas do conhecimento que têm alguma interveniência na questão das APP. É importante evidenciar suas razões, justificativas e prioridades.

Espera-se que o seminário possa inspirar pesquisadores e gestores públicos para os estudos de alter-



Perfil Alivrença Peixoto (à esq.) e perfil Jardim Ipê, São Bernardo do Campo-SP.

nativas aos impasses hoje presentes nas Áreas de Proteção Permanente urbanas, entre objetivos ambientais e de proteção aos recursos hídricos e objetivos sociais relativos à regularização dos assentamentos urbanos. Nessas áreas, fica evidente um conflito de modelos de uso do território e de assentamento, que acaba resultando na inaplicabilidade tanto do Estatuto da Cidade quanto do Código Florestal. A consequência tem sido a anulação do impacto positivo que cada um deles poderia ter, e, frente aos impasses, a condição de precariedade habitacional, degradação ambiental e de riscos sanitários permanece sem solução.

Nesses termos, o seminário pretende abordar a multiplicidade de situações urbanas e ambientais, considerando situações em áreas urbanas nos diferentes domínios bioclimáticos do Brasil. De um modo geral, buscará tratar de assentamentos que se encontram em diferentes situações: áreas consolidadas, áreas de expansão urbana, áreas não ocupadas. Isso será possível a partir do esforço na chamada e articulação regional que as instituições promotoras, das diversas regiões do país, se propuseram a fazer.

MARIA AMÉLIA Primeiramente, dar ao evento uma abrangência compatível com a diversidade das situações que se apresentam no Brasil quanto aos aspectos físicos, econômicos, sociais e culturais que envolvem a ocupação, o manejo e a gestão das áreas de preservação permanente. Assim, a busca de pluralidade de leituras e traduções do problema reflete-se no esforço de contar com pesquisadores, estudiosos e técnicos representativos do universo nacional. Por outro lado, a perseverança no objetivo de fazer do evento, de fato, uma instância de disponibilização e elaboração de conhecimento científico, subsidiário às ações técnico-políticas, sentido amplo, que possam atender às demandas sociais por moradia e pela cidade, bem como atin-

gir um grau de qualidade do ambiente urbano adequado às variadas realidades regionais do país, e, portanto, de múltiplas possibilidades de resolução.

Quais são as mais recentes iniciativas governamentais para a qualidade urbanística, sanitária e ambiental de nossas cidades?

MALU Acredito que, no momento, o aspecto mais importante é a organização do sistema institucional de modo que explicita as responsabilidades de cada nível governamental e o processo de diálogo com a sociedade.

Nossa Constituição estabelece uma série de atribuições concorrentes entre União, Estado e Município. Num país continental como o Brasil, é um grande desafio produzir políticas públicas de forma coordenada e complementar – e que possam viabilizar os dispositivos constitucionais e novos direitos aí incluídos.

Nesses termos, cabe destacar produtos como o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Saneamento, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Lei dos Consórcios.

Na esfera legislativa, é da maior relevância a retomada do debate sobre a Legislação de Loteamentos, desenvolvendo a idéia de um licenciamento integrado ambiental e urbanístico. O projeto a respeito que tramitava no Congresso – PL n. 3057/00 – não chegou a ser aprovado até o encerramento da legislatura no final de 2006, mas seu teor foi retomado em dois novos projetos recém-apresentados, que passam a tramitar já com o acúmulo de discussões e contribuições do projeto anterior. Em relação à Resolução Conama n. 369/06 (sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP), há estudos ainda em curso quanto a procedimentos para sua aplicação.

O Brasil, e diversos Estados brasileiros, já tem legislação e estrutura institucional voltada para a gestão das bacias hidrográficas. Isso tem contribuído para a qualidade dos cursos d'água urbanos?

NEY Acredito que todas as legislações que versem sobre o tema são importantes ferramentas para se lidar com as dificuldades que temos hoje para gerir a problemática da qualidade das águas de nossos córregos e rios, mas também acho que não podemos confundir com gestão propriamente dita, que se refere de fato a aplicar todo esse arcabouço legal na prática. Só para se ter uma idéia, a lei de saneamento só foi aprovada no ano passado, e para poder aplicá-la e colhermos resultados ainda leva um bom tempo. Isso porque sempre existe uma lacuna entre o prático e o institucional. Isso não quer dizer que não exista experiência interessante a respeito, mas o que existe ainda são projetos pilotos em pequenas escalas que não foram disseminadas e massificadas em escalas de cidades.

ADAUTO A meu ver, a legislação de gerenciamento de bacias hidrográficas não é adequada para tratar da problemática urbana, já que está mais voltada para a contaminação gerada pelos grandes consumidores de água, respondendo, portanto, a situações de caráter mais regional do que urbano. As questões mais propriamente urbanas, como o saneamento e o controle de cheias, por exemplo, não são privilegiadas nos fóruns de gestão de RH. Um exemplo dessa limitação da legislação atual diz respeito ao papel das administrações municipais: como as águas são ou estaduais ou federais, os municípios aparecem nos sistemas de gestão como consumidores, como mais um ator – em pé de igualdade com empresas, por exemplo – a compor o Conselho de Gestão. No entanto, a legislação de regulação do uso do solo urbano, que gera um forte impacto sobre os RH, é de responsabilidade da administração municipal. Nesse sentido, os órgãos

gestores de RH acabam sem ter ascendência sobre um recurso que, em bacias urbanas, é crítico para o equilíbrio ambiental, qual seja, a ocupação urbana. Essa contradição é um obstáculo para que a gestão de RH possa ampliar a sua efetividade.

A recente elaboração de Planos Diretores (PD) municipais em todo o Brasil resultou, ou resultará, em inovações no tratamento de faixas marginais aos cursos d'água nas áreas urbanas, periurbanas e rurais?

ADAUTO Em alguns casos, já existem PD que buscam tratar da questão. No entanto, acredito que é necessário aprofundar a discussão sobre quais os instrumentos mais adequados para o disciplinamento da ocupação de faixas marginais, já que apenas o seu zoneamento como áreas *non-aedificandi* não aparece suficiente para responder aos desafios. Sabe-se que, dada a não-oferta de oportunidades habitacionais adequadas para os pobres, a “solução” da questão da moradia tem se dado pela ocupação de terrenos vazios, sendo as faixas marginais uma tentadora alternativa para essas populações. Por sua vez, as municipalidades não detêm poder de fiscalização suficiente para evitar as ocupações (nem a legitimidade para fazê-lo). Acredito, nesse sentido, que não haverá solução adequada para o problema da ocupação das faixas marginais de cursos d'água sem que se faça uma articulação técnica e política entre a problemática ambiental e a habitacional.

DULCE BENTES Entendemos que o Plano Diretor é um instrumento fundamental para o tratamento das APP, uma vez que tem a função de orientar o crescimento urbano no município para áreas adequadas às múltiplas atividades a partir de projetos coletivos de cidade. De acordo com o Estatuto da Cidade, a elaboração e a implementação dos Planos Diretores devem ocorrer com participação de todos os segmentos da sociedade, com a definição de pactos sobre os diversos interesses (imobiliários,

de proteção ambiental, de preservação histórica, das indústrias, e outros). Especificamente sobre o tratamento das faixas marginais aos cursos d'água nas áreas urbanas, periurbanas e rurais, o Plano Diretor possibilita a adoção de medidas preventivas à ocupação das APP, ao definir instrumentos de gestão social da valorização da terra (IPTU progressivo, outorga onerosa) que podem desestimular as ações especulativas de terrenos na cidade e, portanto, gerar a oferta de lotes adequados à implantação urbana, minimizando a pressão sobre as áreas de proteção ambiental.

Nas áreas consolidadas, notadamente aquelas formadas por assentamentos precários, o Plano Diretor deve instituir as Zonas Especiais de Interesse Social e demais instrumentos de regularização fundiária. Os assentamentos localizados em APP certamente representam um dos universos mais expressivos de conflitos entre as necessidades de proteção do Direito à Moradia e de proteção do Direito ao Meio Ambiente, sendo, portanto, o Plano Diretor um dos espaços mais importantes de enfrentamento desse problema. A escala de análise intra-urbana envolvendo o município possibilita a identificação de processos de ocupação do solo e conflitos fundiários próprios das áreas urbanas e que a legislação ambiental ainda não incorporou.

Com base nos dados do monitoramento da elaboração dos Planos Diretores que acompanhamos no Rio Grande do Norte (23 municípios) através do Núcleo Estadual da Campanha *Planos Diretores Participativos* (Ministério das Cidades), constatamos que houve avanços significativos nas discussões em torno dos conflitos fundiários, mapeamentos mais precisos e reais das áreas de proteção ambiental na escala intra-urbana; e na instituição daqueles instrumentos de gestão social da valorização da terra, que são imprescindíveis para alterar a lógica de uso e ocupação do solo excludente e predatória nas cidades.

Porém, a efetividade dos instrumentos definidos nos Planos Diretores depende principalmente do processo de implementação e da definição das instâncias de participação social na gestão do município, em especial o Conselho da Cidade.

Capacitar quadros técnicos para os licenciamentos, elaborar os demais instrumentos de gestão urbana e ambiental (Código do Meio Ambiente, Código de Obras e o de Posturas, por exemplo), desenvolver a Política Municipais de Habitação e Regularização Fundiária são desafios que estão postos para que os Planos Diretores resultem de fato em inovações no tratamento das áreas protegidas como são as faixas marginais aos cursos d'água em áreas urbanas, periurbanas e rurais.

Quais são as principais temáticas propostas aos pesquisadores que queiram participar desse seminário?

ANA FERNANDES Podemos indicar, entre outras: a construção de uma problemática urbanístico-ambiental integrada do ponto de vista conceitual e operativo; a reflexão sobre a questão escalar envolvida na construção dessa problemática; a avaliação, sob esse ângulo, da experiência dos cerca de 1.600 planos diretores recentemente realizados em todo o Brasil; trabalhos sobre o aparato jurídico existente e sua integração às práticas de gestão; reflexões sobre o tensionamento social e a temporalidade dos processos urbanístico e ambiental; a discussão da configuração e da utilização do sistema de áreas públicas nas cidades.

NEY Os instrumentos urbanísticos e ambientais nas construções das cidades brasileiras:

- Relação entre os instrumentos urbanísticos e ambientais;
- Como trabalhar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento territorial.

Por isso, a Anamma convida as prefeituras e as entidades envolvidas com a gestão dos espaços públicos

a enviarem trabalhos para a exposição integrada ao seminário. Essa é uma das melhores formas de sensibilização para o problema, massificação do tema, socializar as informações, uma vez que ainda existem muitas dúvidas quanto ao teor e ao conteúdo das regras legais, e também para divulgar experiências positivas de intervenção nas faixas de APP, para que possamos comparar essas experiências com as ações de resultado questionável.

MALU Além da temática, eu gostaria de propor uma “atitude” aos pesquisadores que venham participar: que explicitem e defendam com muita confiança suas propostas e argumentos. Uma vez que a temática comporta trabalhos e pesquisas provenientes de diversos campos disciplinares, é muito importante que profissionais e pesquisadores das diversas formações e profissões procurem ressaltar e explicitar muito bem a maneira de seu próprio campo ver as questões e lidar com elas. Percebe-se hoje uma tendência generalizada à busca de consensos a partir de termos que aparentemente são assumidos por todos, mas que têm diferentes significados para cada grupo social ou campo disciplinar. Palavras como participa-

ção, sustentabilidade, interesses coletivos, e tantas outras, acabam mais confundindo do que ajudando o diálogo, por serem utilizadas com sentidos muito diversos e até mesmo antagônicos.

Parece que atualmente todos nos damos conta de que cada campo disciplinar isoladamente não é suficiente para explicar nem para intervir na realidade. Só que, em lugar de buscar-se o aprofundamento e explicitação do específico de cada um, para então dialogar com o outro, o usual tem sido incorporar conceitos de outros campos disciplinares, sem, no entanto, dominá-los muito bem. Daí a promover a “geléia geral” é um pulo.

Escamotear as diferenças é o melhor caminho para não se chegar a nenhum diálogo e a uma honesta disputa ou negociação de prioridades e de valores. É isso, a meu ver, é o que mais tem prejudicado um melhor tratamento das questões urbanístico-ambientais. Enquanto a discussão gira em círculos, as condições concretas socioambientais só tendem a piorar, e pioram proporcionalmente mais, nos setores mais frágeis: os grupos sociais mais pobres e as áreas ambientalmente mais suscetíveis – entre elas, as APP.

SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO

LOCAL FAU-USP – Cidade Universitária

DATA 4 a 7 de setembro de 2007

CALENDÁRIO

Data final para recebimento de resumos expandidos: 30 de abril de 2007

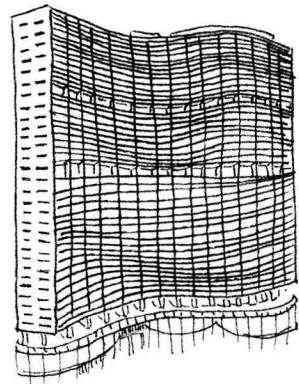
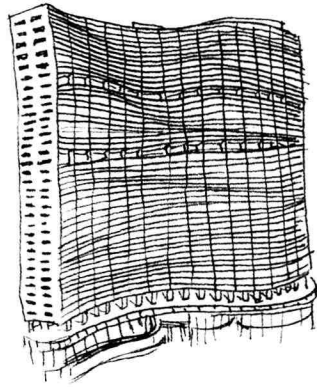
Divulgação das propostas selecionadas: 31 de maio de 2007

Data final de entrega do trabalho completo: 31 de julho de 2007

Inscrições com desconto: até 15 de junho

Contato: appurbana2007@usp.br

Site: http://www.fau.usp.br/eventos_sn/seminario_apps_urbanas



CONCURSO DE PROJETO DE OBJETOS PARA A FAU/CEATEC PUC-CAMPINAS

Apresentação

Ricardo de Souza Campos Badaró

Professor e Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
CEATEC PUC-Campinas
fau@puc-campinas.edu.br

CONCURSO DE PROJETO DE OBJETOS PARA A FAU/CEATEC PUC-CAMPINAS

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO E JULGAMENTO: Ricardo de Souza Campos Badaró, Araken Martinho, Antônio Carlos Kfourri, Fernando Frank Cabral, Vladimir Bartalini

O CONTEXTO

Ao final do primeiro semestre de 2006, depois de confirmada a conclusão das obras do edifício de ateliês, a direção da FAU recebeu diversas solicitações de estudantes que pretendiam improvisar ocupações e criar ambientes de convívio no interior do novo edifício. Algumas delas refletiam a aspiração do Cafau que desejava, com o apoio de boa parte dos estudantes, ali instalar a sua sede. A ocupação não havia sido contemplada no programa arquitetônico do edifício, uma vez que a universidade planejava abrigar todos os centros acadêmicos do Ceatec num único edifício a ser brevemente construído.

Considerando a oportunidade de dar à questão um enfoque pedagógico, o diretor da FAU, professor Ricardo de Souza Campos Badaró, constituiu um grupo de trabalho envolvendo professores, representantes de classe e do centro acadêmico, para uma reflexão conjunta sobre as possibilidades de uso do edifício de ateliês com atividades promovidas pela representação estudantil e, também, para avaliar alternativas para localização do Cafau.

Prevaleceu, com a concordância de todos, a proposta da universidade de construir, até o início de 2007, uma sede coletiva para todos os centros acadêmicos envolvidos.

Em harmonia com essa idéia, e para estimular a contribuição dos alunos da FAU dando a ela um sentido de unidade, o grupo de trabalho propôs a realização de um concurso acadê-

mico para selecionar o melhor projeto de família de equipamentos e respectivo estudo de implantação, objetivando sugerir usos e criar ambientes de convivência nas áreas livres cobertas e descobertas do novo edifício, integrando-as ao futuro edifício de Centros Acadêmicos.

O anteprojeto escolhido seria desenvolvido pelos autores, com orientação dos professores da comissão julgadora, e teria apoio da direção do Ceatec, que incluiria os recursos necessários para sua implantação na proposta orçamentária para 2007.

Com a finalidade de legitimar esse encaminhamento perante a comunidade estudantil da FAU, foi realizada pelo Cafau, em 14 de setembro, no pátio do novo edifício de ateliês, uma assembléia geral que contou com a participação da comunidade acadêmica. Na oportunidade, a realização do “Concurso de Projeto de Objetos”, nos termos definidos pelo grupo de trabalho, foi votada e referendada pela maioria dos presentes.

Por sugestão dos alunos, a direção da FAU lançou oficialmente o concurso no dia 25 de setembro, durante a abertura da “Semana de Arquitetura de 2006”, organizada pelo Cafau.

O CONCURSO

Realizado no segundo semestre de 2006, por iniciativa conjunta das direções da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Centro Acadêmico Rodrigo Lefèvre (Cafau), o “Concurso de Projeto de Objetos para a FAU/CEATEC PUC-Campinas”, dirigido a alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo, teve por objetivo definir diretrizes paisagísticas, implantação e equipamentos destinados a criar espaços de convivência junto ao novo edifício de ateliês, inaugurado em agosto de 2006.

A Comissão de Organização ficou encarregada da elaboração do edital, do julgamento das propostas e da orientação para desenvolvimento final do projeto vencedor.

O concurso promoveu intensa mobilização e participação dos alunos.

ESCOPO DO CONCURSO

Conforme estabelecido previamente no edital do concurso os projetos apresentados atenderam às seguintes condições:

- **ÁREA DE INTERVENÇÃO:** Espaços abertos, cobertos e descobertos do edifício de ateliês e entorno imediato, estendendo-se até o futuro edifício de Centros Acadêmicos.
- **BANCOS:** Com e sem encosto, autoportantes, pré-fabricados em oficina ou indústria instalada no local, componíveis, duráveis.
- **LIXEIRAS E CINZEIROS:** Propiciarem a coleta seletiva (lixo orgânico e lixo inorgânico), autoportantes, pré-fabricados em oficina ou indústria instalada no local, proteção em relação à chuva, facilidade para colocação e retirada de sacos de lixo, duráveis.
- **MATERIAIS:** Aço, argamassa armada, madeira.
- **CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO:** Os alunos participantes do Concurso deveriam reunir-se em equipes de no mínimo três integrantes, e pelo menos um deles já deveria ter concluído a disciplina Desenho de Objeto – I.

PROJETO VENCEDOR E MENÇÕES

Cinco equipes, envolvendo 26 alunos, entregaram seus trabalhos e defenderam seus projetos em apresentação pública, na presença do júri e de um grande número de colegas.

Os membros do júri decidiram pela seguinte premiação:

1º LUGAR – VENCEDOR

■ *Projeto n.2*

Equipe: Alice Santoro Belangero, Juliana Novaes Chaaban, Elisa de Paula Vasconcelos, Giuliano Augusto Pelaio, Dorival Abrahão Geremias, Gustavo dos Santos Correa Tenca, Inácio Cardona e Natália G. Imbrizi.

Segundo a ata assinada pela Comissão Julgadora, “o projeto vencedor atende ao programa no que se refere aos objetos. A família de objetos proposta é versátil e componível, apresentando desenho inovador com evidentes qualidades estéticas, além de facilidade de execução”.

MENÇÕES HONROSAS

■ *Projeto n.1*

Equipe: Federick Merten, Bruno Ceccato Rossi, Fabrício de Francisco Linardi e Leandro Teixeira Gozzi.

■ *Projeto n.3*

Equipe: Carlos Cavalcante Quartin Fonseca, Delcácio Silva, Ivan Okamoto Albrecht, Juliana Colombo, Heliton Escorpeli, Luciana Tavares de Oliveira.

A Comissão Julgadora ainda comenta que “os demais trabalhos também apresentaram qualidades apreciáveis”, embora nenhum dos cinco projetos tenha resolvido “de maneira suficiente a implantação dos objetos, com vistas a criar os ambientes necessários...”.

O projeto vencedor, conforme previsto no edital será desenvolvido com a orientação dos professores participantes do júri, tanto no que diz respeito aos objetos quanto à sua implantação.

O desenvolvimento do projeto vencedor deverá abranger uma área de implantação mais ampla do que a prevista no concurso, incorporando, além do edifício de ateliês, a sede dos Centros Acadêmicos e os laboratórios do Ceatec.

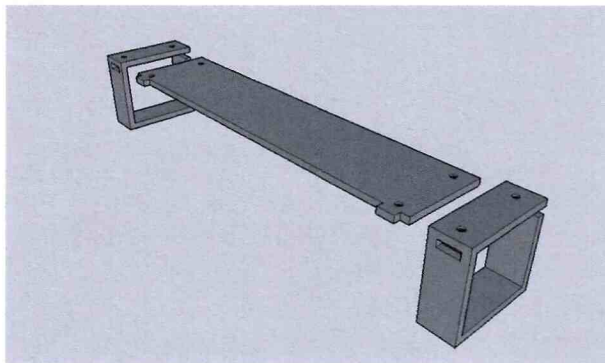
Ricardo de Souza Campos Badaró

Diretor da FAU

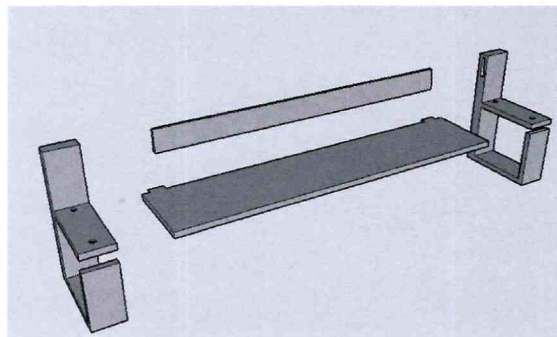
1º- LUGAR

EQUIPE: Alice S. Belangero, Juliana N. Chaaban, Elisa de P. Vasconcelos, Giuliano A. Pelaio, Dorival A. Geremias, Gustavo dos S. Correa Tenca, Inácio Cardona e Natália G. Imbrizi.

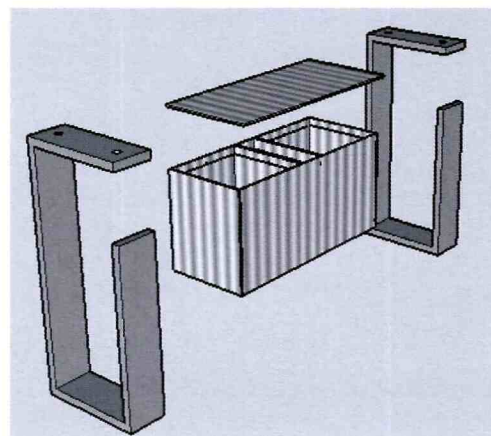
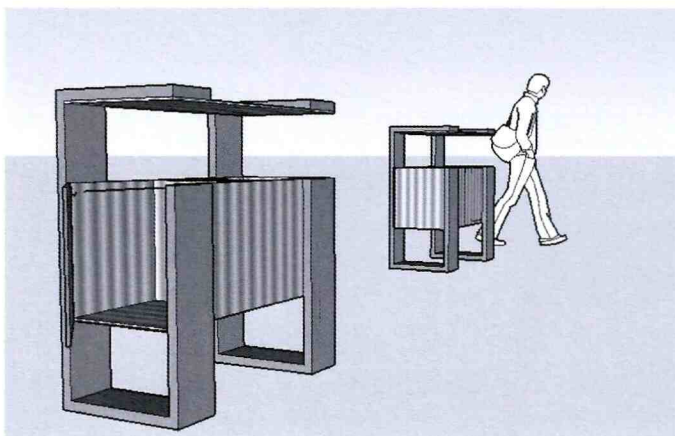
BANCO SEM ENCOSTO



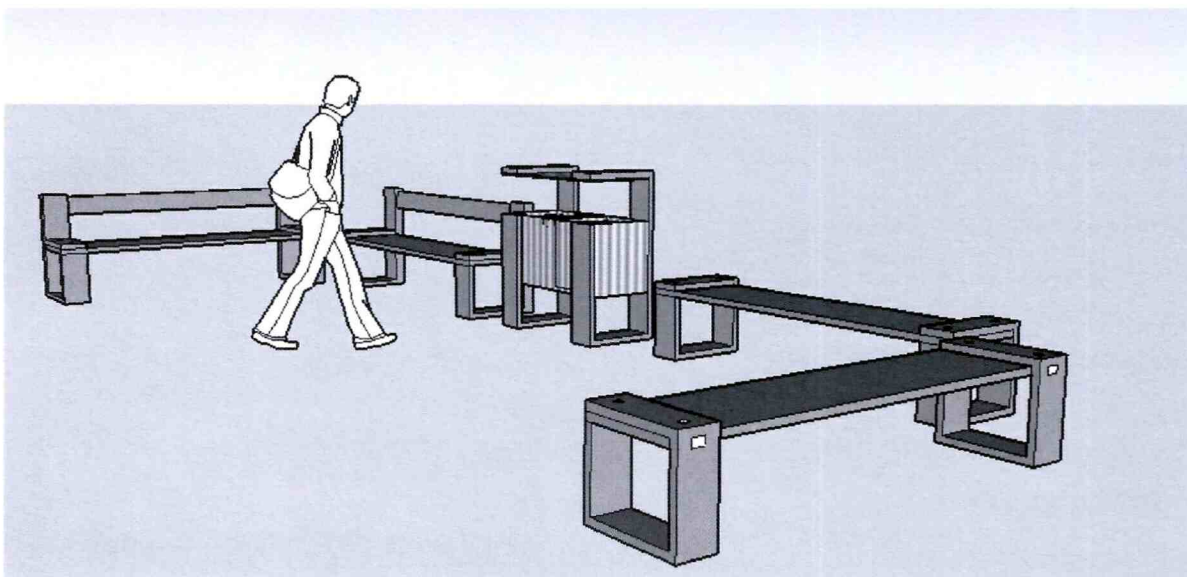
BANCO COM ENCOSTO



LIXEIRA COM COLETA SELETIVA E CINZEIRO



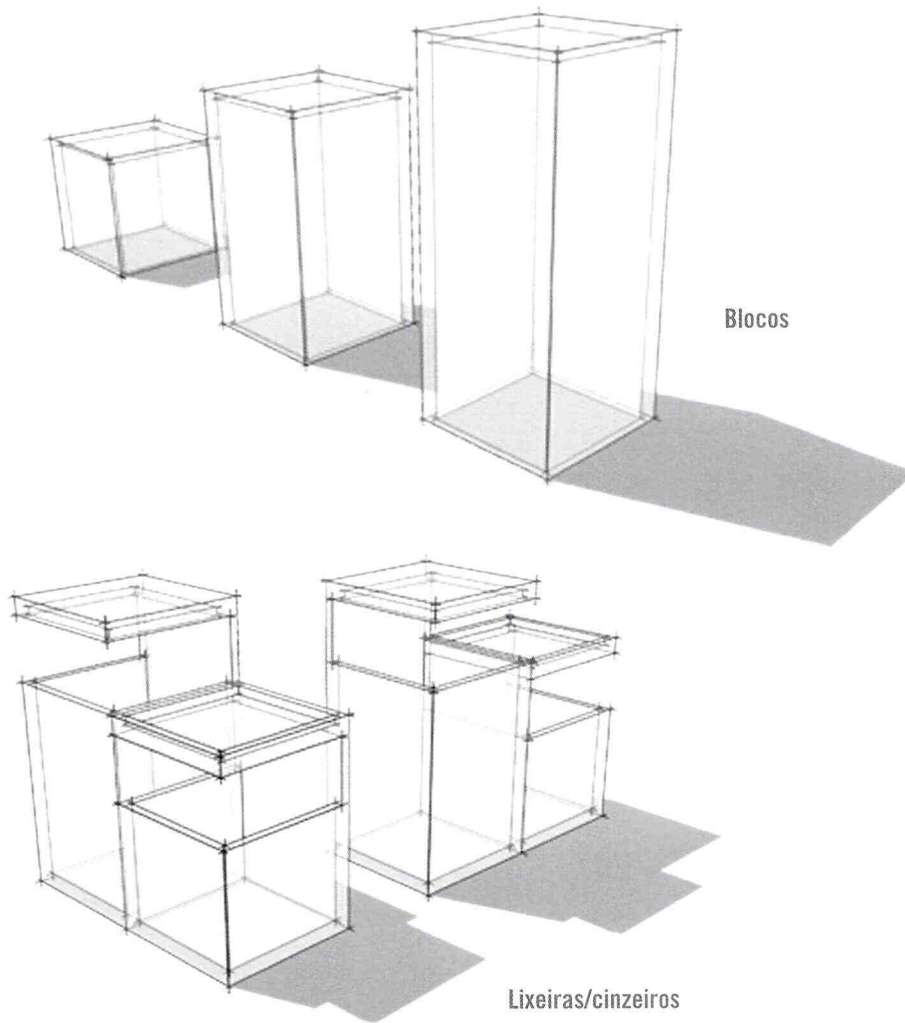
PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO



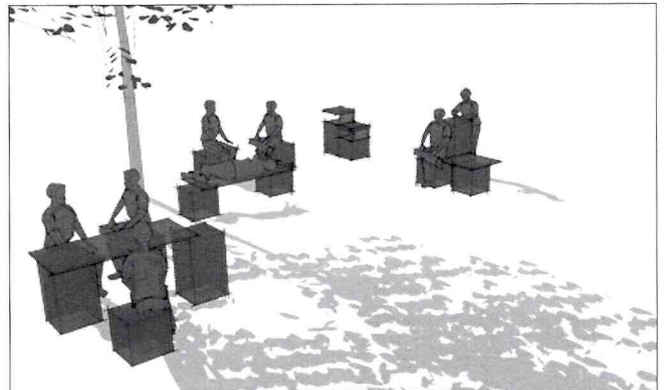
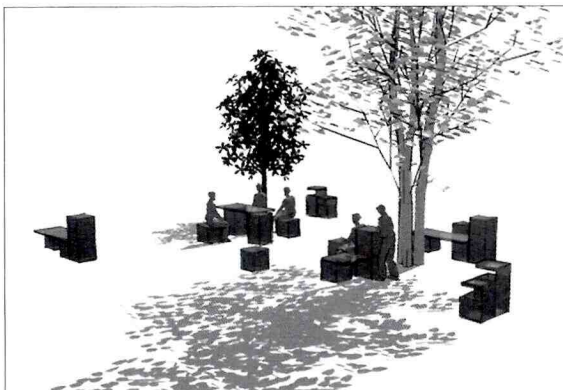
MENÇÃO HONROSA 1

EQUIPE: Federick Merten, Bruno C. Rossi, Fabrício de F. Linardi e Leandro T. Gozzi.

MÓDULOS BÁSICOS

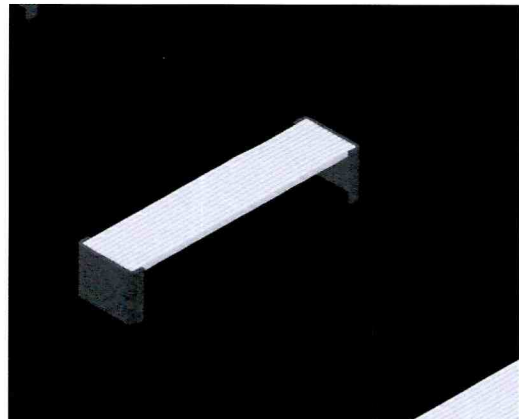
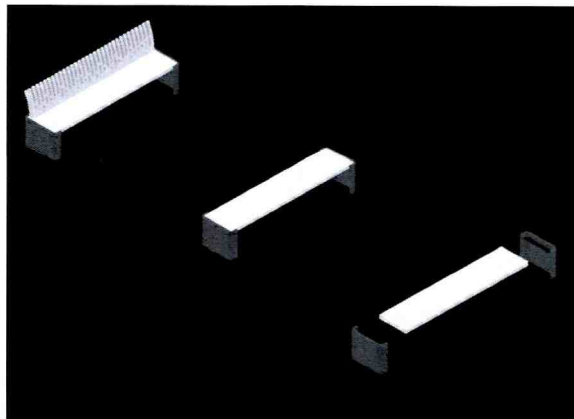
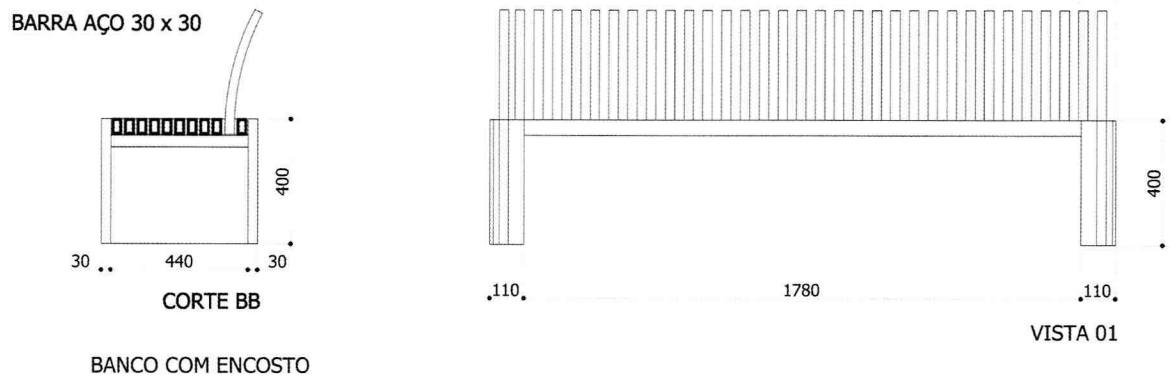
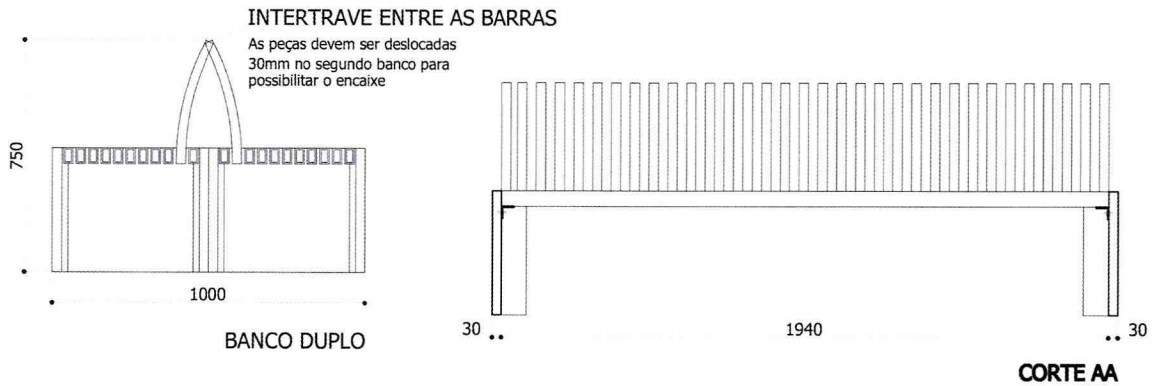


PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO



MENÇÃO HONROSA 2

EQUIPE: Carlos C. Quartin Fonseca, Delcácio Silva, Ivan O. Albrecht, Juliana Colombo, Heliton Escorpeli, Luciana Tavares de Oliveira.



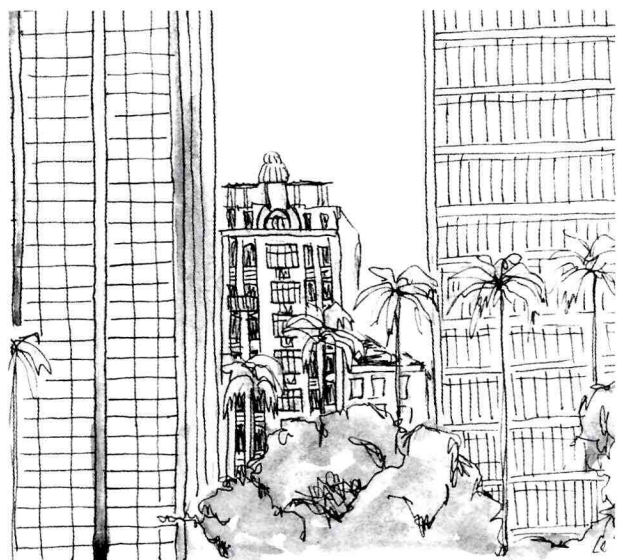
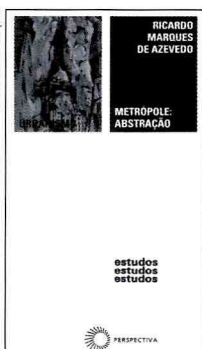


FOTO: REPRODUÇÃO



METRÓPOLE: ABSTRAÇÃO

R. M. Azevedo. São Paulo: Perspectiva, 2005. (Coleção Estudos).

Resenha **MIMASE DO AVESSO**

por Vera Santana Luz

Professora doutora | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

CEATEC PUC-Campinas.

vera_luz@terra.com.br

MIMESE DO AVESSO

Temos em *Metrópole: abstração*, pela reescritura depurada da tese que lhe deu origem, o aprofundamento da estrutura e do rigor da poesia de um livro que reflete sobre a história da Razão positiva na metrópole – manifestada nos sentimentos e no imaginário individuais, nas relações de força sociais e na arte das vanguardas –, quando a relação cidade altera seu equilíbrio e a primazia da cidade aparentemente se sobrepõe à Natureza, ou, paradoxalmente, por outra perspectiva, pretende estar em analogia com suas leis. O sonho da Razão de tudo dominar – conhecer, aferir, demonstrar – se defronta, por fim, com o limite da impenetrabilidade do mundo das coisas, e depara com a solidão e a angústia kierkegaardianas perante o objeto inabarcável pelo conceito.

Se recorremos a Argan e à correspondência entre Cidade, Arte e História, se a cidade é o campo máximo que contém toda a arte e é ela mesma, cidade, o grande artefato (*fatto com arte*) artístico,¹ na metrópole a história das formas e as formas da história realizam um intercâmbio de mimese derradeira. A abstração – linguagem *natural* da metrópole – é incorporada pelas vanguardas construtivas em uma operação de resistência que se opõe às conotações negativas já tipificadas do vício, da farsa, do fastio e da frivolidade dissimulada dos interesses metropolitanos e vislumbra a constituição de um novo mundo racional, claro, pleno de objetividade, cujas luzes se projetam desde o século XVIII.

A estrutura do livro define primeiramente o campo dos acontecimentos, o *locus*, o lugar – as cidades capitais – que se transmutam pela escala de quantidade e qualidade em metrópoles. A cidade barroca, plena de visibilidade, reservava sua condição figurativa, de

representação simbólica, pela disposição e articulação dos sítios hierarquizados, realizando a centralização dos poderes e a concentração de mercados, idéias, modos; o controle dos fenômenos materiais e sociais se associava à eloqüência e ao esplendor do ordenamento urbanístico e arquitetônico retóricos: composição totalizante, retículas, axialidades, perspectivas magníficas, núcleos irradiantes policêntricos, pontos nodais monumentais, palácios, fontes, estatuária. A metrópole – expansão hipertrofiada territorial e humana – realiza a condição máxima de abstração que é sua linguagem por excelência: território de influência e soberania muito aquém de seus limites físicos, limites esses que transbordam muralhas e se espalham difusos, incomensuráveis, sem alcance para o som ou a visão – antítese acabada da cidade aristotélica –, *continuum* espacial mais que lugar; população cosmopolita imensa e complexa, densa de seres reciprocamente indiferentes, anônimos, de contato superficial, efêmero, transitório e segmentado – onde vive e circula em multidão o postulado *gênero humano* ou tipos modernos classificáveis por Baudelaire e não mais propriamente indivíduos que se reconheçam; instrumentos de controle legais e fiscais impessoais, trocas internacionais, bolsas e mercados de valores e capitais sem concretude evidente; passagem do tempo independente dos ciclos naturais, acontecimentos que se sucedem em velocidade, abruptos ou regulados por mecanismos artificiais – horários de trens, turnos comerciais, programações, iluminação artificial –, deslocamento do tempo sagrado dos hábitos e rituais arcaicos e recorrentes para o consumo expandido e as modas que se superam continuamente; progresso incessante das ciências, profusão de novas máquinas e mecanismos, refinamento e embate de idéias, metrópole cujo paradigma é Paris pós-Revolução – estimada como capital universal da Razão que pondera e preside o poder emanado do *povo* – esse também uma entidade genérica e abstrata. A matriz instrumental do futuro Planejamento Urbano já se configura em grau de abstração semelhante, regulamentando por índices e códigos, demarcando zoneamentos funcionais e estamentais, otimizando a circulação de pessoas e mercadorias, sistematizando a mais-valia, saneando e controlando territórios, deslocando populações tradicionais, supervalorizando parcelas do solo urbano, reconfigurando centros históricos pela regularização, ordenamento e legibilidade – em que a exemplaridade haussmanniana do Segundo Império será emblemática.

O capítulo “Lírica moderna” apresenta o universo literário desde o século XVIII até os umbrais da *belle époque*, que dá minúcia e sutileza aos jogos e sentimentos de *ligações perigosas* cortesãs, dissecando os pormenores da vida citadina e provinciana onde *ilusões* são *perdidas* e a *procura do tempo perdido* é vã. Se em Balzac, Stendhal, Flaubert, Zola ou mesmo Proust o lugar – campo ou cidade – é protagonista e seres humanos são *miseráveis* em seu solitário e inútil projeto de grandiosidade ou mesquinhez, em Baudelaire e Poe a poética atinge a condição metropolitana na forma – incorporando na linguagem poética a indeterminação de sujeito e objeto, transitoriedade, automatismo, fragmentação de narrativas no indecifrável e das idéias em procedimentos sensoriais da linguagem

– ressonâncias, cadências, reverberações rítmicas. *Arte pela arte* elucida e expressa a crise de valores do antigo mundo na qual a própria crise da arte está contida; ao afastamento e hermetismo da *torre de marfim* simbolista auto-suficiente se opõem os poetas pós-guerra e as vanguardas positivas cujas armas serão a Razão científica e o restabelecimento dos princípios para a construção de uma linguagem precisa e unívoca, balizada pela elementaridade e pela geometria pura, em um mundo onde o novo homem deverá habitar.

Novo homem novo mundo: o sentido teleológico, a determinação finalista desse projeto associa a idealização hipotética da plena potência de uma gênese incorrupta que por ser conjectura não é aferível e, no entanto, em sua fé, legitima sua própria restauração por meios modernos: supressão da antítese entre Cultura e Natureza por uma cumplicidade tão estreita entre mundo e ciência, em que uma *tékhnē* universal teria precisão e entendimento total das leis análogas da *physis* onde operaria; isonomia entre razão e forma, identidade entre objeto e objetivo, ou seja, determinabilidade da forma pela função como se essa, se devidamente enunciada e compreendida, contivesse toda previsibilidade e eliminasse a dúvida e o imponderável e pudesse então constituir os objetos pela depuração programática, analítica; constituição de padrões de excelência para tudo: alcançaríamos a utopia realizável de um mundo sempre sonhado de justa medida, plena para os utensílios, as construções e as cidades onde viveríamos nós, homens-tipo também justos. Supressão do tempo e da história pela construção concreta do típico e universal – a realização, enfim, de uma perfeita e imutável República platônica por métodos aristotélicos, de onde a arte não teria sido expulsa, mas sim se extinguiria por ser toda ação humana, nesse lugar, a arte ela mesma e, portanto, sua superação como ato específico. Importante também é a pontuada consideração de Ricardo Marques de Azevedo sobre o determinismo historiográfico do Movimento Moderno em considerar os procedimentos artísticos decorrentes e diretamente condicionados pelas inovações técnicas e operativas da Revolução Industrial, crença essa que por sua vez é parte da mesma teleologia que alimentara as vanguardas.

“Arrebóis do novo” discute o engajamento da arte na Revolução Soviética até o início do stalinismo, como experiência realizada que potencializa ao limite a conjugação das idéias de homem universal, mensurável e generalizável em sua fisiologia e psique – invariante acima das especificidades de hábitos e cultura – e da cientificidade positiva e possibilidade decorrente de completa racionalização da economia, dos procedimentos técnicos, das ações humanas, do território e da própria História, fundamentando a superação de padrões arcaicos pela ideologia socialista – igualdade e justiça de uma sociedade sem classes e sem propriedade privada – como alvorecer modelar de um mundo novo que se difundirá. As artes procuram seu lugar, oscilando entre sua autonomia – pela capacidade de construir uma linguagem nova e abstrata baseada na universalidade dos fenômenos da percepção, e sua incorporação à revolução proletária e às determinações do Estado, como arte total permeada/dissolvida na própria vida, contudo relativizada como arte produtiva,

perante a prioridade do empenho de construção da infra-estrutura de transportes, de energia, industrial e urbana. Sobressai a crença no Plano totalizante como paradigma de ação organizada: sistematização, setorização, previsão, racionalização extensa e intensa. Projeta-se a liberdade do homem – previsível – pelo controle e atendimento das necessidades até a minúcia, e a cidade como um dispositivo de distribuição científica das funções especializadas, um sistema de elementos e padrões componíveis de eficiência máxima pela racionalização totalizante do território e da vida.

“Certas luzes” especula sobre os embates culturais do século XVIII que possam subsistir como fontes presentes nas vanguardas artísticas construtivas do início do século XX e destaca como fundamentos comuns, de modo geral:

a prevalência da utilidade; o resgate desejado de uma origem ideada; a ênfase na natureza humana como fundamento para a construção de um novo mundo; o conceito de progresso do conhecimento como agente da perfectibilidade social; a ampla aplicabilidade da ciência positiva caucionada pela experimentação; o desabono da autoridade de místicas ou metafísicas.

Embora o ideário das vanguardas anele por um recomeço restaurador de uma gênese autêntica e incorrupta e simultaneamente possa se assemelhar ou estar em continuidade com o projeto iluminista que considera o progresso da cultura com finalismo político libertador, há no século XX a “hegemonia do intelecto sobre as demais faculdades” e uma redução da beleza aos fins produtivos e utilitários e a proscrição da decoração; salienta-se que uso e conveniência, adequação das formas e do ornamento à destinação estavam, no século XVIII, articulados em chave retórica cujo sentido da arte seria o de agradar, comover, instruir, preservando ao Entendimento e à Sensibilidade, à fé e à intuição seus territórios compactuados dos conhecimentos distintos e dos conhecimentos confusos. Caberia à tarefa enciclopédica sua ordenação articulada e consistente, guardadas as especificidades e autonomia das disciplinas. Regras para as artes estavam comprometidas com mimese e eleição pela observação da Natureza, selecionando de seu infinito fluir as invariâncias e princípios para o ajuizamento das belezas essenciais associáveis à fantasia desejável das belezas variáveis. Decoro, polidez do gosto compreendiam a possibilidade de educação dos sentidos e a complementaridade de Razão e Sensibilidade implícitas na natureza humana – Razão essa, portanto, uniforme para todos os homens e co-substancial à Natureza que a legitimaria. A Natureza conteria a verdade que a Razão poderia alcançar, Razão que também seria natureza (humana). Em paradoxo a essa razão que é libertadora para uma nova ordenação política, outro *estado de natureza*, avesso às artes e à ciência, as põe como responsáveis pela desigualdade entre os homens, declara a opacidade da linguagem como enunciação da verdade e apregoa a redução a um princípio imanente e recôndito apenas nos corações dos homens.

Ricardo Marques de Azevedo distingue: se o Paraíso – causa do pecado – agora e recorrentemente pode ser restaurador, a vanguarda Dadá se põe em outro lugar. Por negatividade questiona a validade da arte e seu valor como convenção e anuncia efusivamente a festa dionisiaca de sua morte (e da morte de Apolo?). Propõe poeticamente pelo avesso, para a falta de sentido das coisas e do próprio sujeito, o Nada. Mais além, alegoricamente, *Metrópole: abstração* aponta para áreas mais sombrias e a impossibilidade, para Kierkegaard, de compreender tudo o que se vivencia, o que se cogita, o que se sente, o que ocorre, pelo intelecto, invertendo e desautorizando o apogeu sistemático hegeliano do Espírito Absoluto. Os conceitos não são as coisas e o pensamento pensa a si mesmo, apartado do mundo fenomênico. Absoluta somente a Fé, imponderável e insubmissa à Filosofia. No Éden, então, vivificaria já e originariamente a angústia, no estado de calma e repouso da inocência adâmica, pela própria presença do Nada – na relação do espírito consigo mesmo – precedente ao pecado original.

(... pois como poderia ser o Paraíso um jardim de plenitude sem angústia se fora no Éden justamente que se apresentara o desejo ... de provar o fruto proibido do saber, do Bem e do Mal?...)

Tudo o que toma forma ou ilusão
De forma, nas palavras, não consegue
Dar-me sequer, cerrado em mim o olhar
Do [pensamento], a ilusão de ser
Uma expressão disso que não se exprime.
Nem por dizer que não se exprime. Vida
Idéia, Essência, Transcendência, Ser,
Tudo quanto de vago e [sombra]
Possa ocorrer ao sonho de pensar,
Inda que fundamente concebido,
Transver sombra ou lembrança do que é.

Com que realidade o mundo é sonho!
Com que ironia mais que tudo amarga
Me não confrange, fria e negramente,
Esta inquieta pretensão a ser!

FERNANDO PESSOA,
Poemas Dramáticos, Primeiro Fausto, Segundo Tema.

NOTA

1. Ver Argan, Giulio Carlo. *História da arte como história da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Primeira Parte: “A história da arte e a cidade” (p.10-91); ver também prefácio de Bruno Contardi (p.1-9).

***BARRIOS CERRADOS EN SANTIAGO DO CHILE:
ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA INTEGRACIÓN RESIDENCIAL***

de Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres (Ed.). Chile: Lincoln Institute of Land Policy, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, 2004. 307p.

Resenha RECONFIGURANDO A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

por Eleusina Lavôr Holanda de Freitas

Mestre em Urbanismo pela PUC-Campinas
Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela USP
eleusinafreitas@uol.com.br

RECONFIGURANDO A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

O livro aborda a tese de que há uma mudança no padrão de segregação de nossas cidades. Há um retrocesso da segregação residencial na grande escala espacial e um aumento da segregação residencial na pequena escala por meio da proliferação de bairros fechados em áreas periféricas.

As elites que anteriormente se concentravam em bairros vizinhos, formando o que o autor chama de “cones de alta renda” (um vetor residencial nobre que concentrava a população de maior renda da cidade), hoje passam por um processo de dispersão, em bairros fechados que surgem em setores inesperados, perto de áreas pobres e desvalorizadas. Há, portanto, uma redução das distâncias físicas entre ricos e pobres

Para justificar sua tese, os editores Francisco Sabatini e Gonzalo Cáceres apresentam em seu livro uma compilação de onze artigos, redigidos por jovens pesquisadores chilenos.

Divergindo da opinião de grande parte dos urbanistas, acreditam que essa nova forma urbana dos bairros fechados traz reflexos positivos ao aproximarem ricos e pobres. Argumentam que a localização de bairros fechados em contextos urbanos menos valorizados atrai melhorias urbanas para as classes de menor renda.

O livro explica a ruptura morfológica do padrão de segregação residencial a partir das mudanças estruturais ocorridas no mercado imobiliário. A mudança na forma de incorporação imobiliária e o aparecimento da figura do promotor imobiliário desagregaram a função dos antigos agentes, pois este último organiza todas as ações: escolha do terreno, o projeto, o *marketing*, o financiamento e a comercialização. Em busca da maximi-

zação da renda da terra, o promotor passa a comandar toda a operação imobiliária e surge os megaprojetos para a classe média. O promotor imobiliário compra terra barata e, por meio do bairro fechado, valoriza-a obtendo altos lucros.

A mudança nos padrões de consumo é também fator indutor desse processo de transformação urbana, pois o mercado imobiliário tem necessidade de inovação de produto, nos extratos mais altos de demanda.

Bairros fechados são signos de distinção social, onde apenas iguais são permitidos e os acessos são controlados. Independentem, portanto, do *status* do entorno para se estabelecerem, podendo estar localizados em qualquer porção do território. No Chile, as razões principais para morar em bairros fechados situam-se na relação preço-qualidade da moradia, na boa rentabilidade do investimento econômico e no acesso a bens públicos que não estavam ao alcance individual, como meio ambiente, equipamentos esportivos, segurança.

Os geógrafos chilenos defendem a tese da redução da escala da segregação e acreditam ser esse um efeito positivo dos loteamentos fechados. Esses se localizam misturados a tecidos urbanos mais carentes, o que traz uma positiva demanda de mão-de-obra para a realização de serviços, abrindo oportunidades de trabalho para serviços domésticos: empregadas, jardineiros, piscineiros, seguranças, dentre outros. Ao se aproximarem de áreas pouco urbanizadas, os bairros fechados trariam melhorias na infra-estrutura urbana e desenvolvimento urbano, na medida em que atrairiam a implantação de equipamentos de comércio e serviço de melhor qualidade em suas proximidades.

A possibilidade de implantação de tais empreendimentos em áreas mais populares, entretanto, faz que o preço da terra, na cidade como um todo, aumente de valor. Há, assim, a propagação espacial da especulação de terras nessas cidades, contribuindo para a expulsão dos pobres da cidade como um todo.

Em suma, a dispersão espacial dos bairros fechados, um fenômeno que tem efeito positivo sobre os pobres, associada à redução da escala da segregação, está gerando ao mesmo tempo seu oposto: a segregação de novas famílias pobres, (ou que estão adquirindo uma casa pela primeira vez) numa escala de segregação ampliada de alcance regional. (Sabatini)

Efeitos perversos do modelo são também apontados no texto de Roitman, que destaca o fenômeno da “automarginalização” por parte das classes média e alta que buscam morar junto de seus iguais, caracterizando um retrocesso do espaço público e o surgimento de enclaves de uso restrito.

O texto de Pauline Stockins destaca que

uma nova periferia se consolida, com a propagação de estruturas urbanas “auto-referentes”. A rua que havia perdido sua função social, perde agora também sua função de circulação, com traçados confusos e inconclusos, imersa dentro de territórios exclusivos para quem o habita

e invisíveis para todo o resto dos cidadãos. Neste contexto, a moradia desaparece como projeto arquitetônico, inserida dentro de um projeto urbano maior: o projeto imobiliário.

O livro destaca a formação de uma nova indústria, a “indústria imobiliária”. Essa indústria tem como principal função gerir o empreendimento, subcontratando projetos, obras e realizando o financiamento e a comercialização dos imóveis. Tem como princípio a “produção em série, com tipologias padronizadas, variáveis de acordo com o padrão socioeconômico do público alvo e preço de venda”.

A produção em série tem como condição a construção de um número significativo de unidades, de maneira que se obtenha economia de escala em sua implementação, tanto pelo tamanho produzido como pela produtividade dos modelos em série. (Pauline Stockins)

Essas empresas ganham na quantidade e necessitam para isso de grandes glebas para a implementação desses projetos. Normalmente grandes propriedades são encontradas apenas na periferia das grandes cidades. Essas terras deverão ser adquiridas antecipadamente e, portanto, não poderão onerar a empresa com pagamento de tributos urbanos, deverão, portanto, ser “terras rurais”, onde a especulação poderá ter lugar.

Muitos são os autores que tentam explicar as razões pelas quais cada vez um maior número de famílias busca o loteamento fechado. O livro *Barrios cerrados* comenta algumas das hipóteses levantadas por diversos pesquisadores em todo o mundo.

As hipóteses seriam:

A segurança e o medo do crime

Mike Davis e Teresa Caldeira são os principais defensores dessa tese. Low baseia sua investigação no discurso do medo. Entretanto, o que se observa é que o desejo de segurança é, na verdade, “o argumento que legitima e racionaliza estratégias de exclusão social baseadas em classe social e segregação residencial” (Low, 2000).

Eficiência

O discurso da eficiência da gestão condominial se contrapõe ao descaso das administrações municipais em garantir qualidade aos serviços públicos básicos (Foldvary, 1994).

Fatores econômicos

A população acredita que adquirir um imóvel residencial em um loteamento fechado significa valorizar o investimento financeiro, enquanto que em bairros abertos os imóveis tendem a desvalorizar-se.

Busca da vida rural

“Os bairros fechados aparecem como um sentimento antiurbano existentes nas classes médias e altas” (Lacarrieu & Thuillier, 2001). Viver em contato com a natureza traz uma sensação de tranquilidade. Com as novas tecnologias da comunicação digital é pos-

sível, para uma parcela da população, mudar seu modo de vida, e empregar melhor seu tempo livre (Janoschka, 2002).

A natureza é pensada como uma representação, como um quadro que se coloca na parede e se observa, mas com o qual não se estabelece relação ou interação, além do gosto estético.

Ao final do livro, Sabatini apresenta uma metodologia para “medição” da escala de segregação, trazendo uma leitura sobre os principais problemas metodológicos da experiência de Massey y Denton, relacionados com as áreas de medição e com o índice de dissimilaridade.

Conceitua a segregação como disposição espacial aglomerada de grupos sociais. Propõe avaliar os efeitos urbanos do aumento da segregação a partir da contribuição que essas intervenções tenham em agravar determinados problemas para uns e atenuar para outros.

O livro contribui para analisarmos o fenômeno dos bairros fechados, condomínios fechados, ou o que chamamos de loteamentos fechados, a partir de um novo enfoque, considerando aspectos sociais e econômicos decorrentes de uma transformação que se dá não apenas na dimensão urbana, mas principalmente como processo de transformação socioeconômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FOLDVARY, F. *Public goods and private communities: the market provision of social services*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1994.

JANOSCHKA, M. Urbanizaciones privadas en Buenos Aires: ¿hacia un nuevo modelo de ciudad latinoamericana? In: CABRALES, L. F. (Ed.) *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Unesco, 2002. p. 287-318.

LACARRIEU, M.; THUILLIER, G. Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significacion. In: *Perfiles Latinoamericanos* n.19 – La nueva segregación urbana, Ciudad de México. Revista semestral de la Flacso, México, dic. 2001.

LOW, S. *On the plaza*. The politics of public space and culture. Austin: University of Texas Press, 2000.

RESUMOS DE DISSERTAÇÕES

defendidas no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo do CEATEC PUC-Campinas

Nome do aluno: **Libâneo, Adriano Leonardi**

Título da dissertação: *Arquitetura e capital – um novo eixo*

Orientador: **Azevedo, Ricardo Marques**

Linha de pesquisa: **Tratadística da Arquitetura e da Cidade**

Banca examinadora: **Jorge, Luis Antônio (FAU-USP); Bueno, Laura Machado de Mello (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **14.4.2003**

PALAVRAS-CHAVE: arquitetura, São Paulo, pós-modernismo, edifícios, desenho.

RESUMO

Este trabalho procura fazer uma conexão entre arquitetura, capital e a formação do vetor sudoeste na cidade de São Paulo. Os últimos trinta anos mostraram que a “aceleração contemporânea”, segundo Milton Santos, foi realmente rápida. Dos vários significados disso, destaca-se a influência sobre as novas atividades produtivas desse período, notadamente o desenvolvimento dos setores terciário e quaternário e a interferência disso sobre o meio ambiente urbano construído. “Zonas de excelência”, ainda segundo M. Santos, foram implantadas em vários cantos do mundo, regiões de cidades escolhidas e em muitos casos ilhadas, com características similares de uso e, além disso, no caso desta dissertação, constituindo cenários urbanos construídos chamados de pós-modernos. Na cidade de São Paulo, o eixo viário formado pelas avenidas Faria Lima, Luis Carlos Berrini e Marginal Pinheiros reúne o melhor exemplo desse tipo de espaço criado. Comenta-se sua formação

e identificam-se os edifícios de escritório como os melhores representantes arquitetônicos desse espaço construído dos últimos trinta anos. Propõe-se mostrar como a exposição do capital oriundo de atividades comuns e afins reuniu, configurou e ainda está completando o dito “eixo sudoeste”, com uma arquitetura internacional padronizada, ora por torres de vidro colorido aluminizadas ora por edifícios do estilo neoclássico. Poder-se-ia chamar inclusive de novo estilo internacional, porém agora na forma de edifícios mais caros, sofisticados e tecnologicamente aparelhados, identificando as atividades internamente desenvolvidas, revelando o poder capitalista e sua mais recente mutação.

Nome do aluno: **Mario, Camila Gonçalves de**

Título da dissertação: ***Ouvidorias públicas municipais no Brasil***

Orientador: **Moretti, Ricardo de Sousa**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

Banca examinadora: **Feldman, Sarah (EESC-USP); Fernandes, Ari Vicente (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **13.6.2006**

PALAVRAS-CHAVE: ouvidorias, gestão democrática, gestão participativa.

RESUMO

A pesquisa trata do papel das Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil, discutindo suas possibilidades de ação, dificuldades e limites. As Ouvidorias são órgãos de participação direta, têm como função primordial realizar a interlocução entre cidadão e o Estado, por meio das demandas que lhes são apresentadas. Como não há uma regulamentação em âmbito federal para o órgão, o que se tem são vários modelos de Ouvidorias Municipais, às vezes com propostas semelhantes, mas com resultados diferentes e que nem sempre são correspondentes aos objetivos da proposta de participação popular no Estado. Realizou-se um levantamento das Ouvidorias Municipais existentes, uma pesquisa quantitativa com uma amostra delas e entrevistas qualitativas com os Ouvidores dos Municípios de Santos (SP), Santo André (SP) e Jundiaí (SP). Esses levantamentos e pesquisas foram baseados no debate teórico já existente na legislação que dispõe sobre as Ouvidorias no Brasil e na experiência profissional da autora deste trabalho como integrante da equipe da Ouvidoria de Campinas. O momento de implantação do órgão nos municípios é marcado pela coexistência e disputa de diferentes interesses e projetos políticos, na sociedade brasileira, entre os princípios democráticos e os neoliberais. O trabalho chama a atenção para o fato de que as Ouvidorias passaram e passam por dificuldades, relacionadas à falta de transparência do Estado e à negação por parte dos gestores públicos do direito à informação, essencial para o trabalho do órgão. A presente pesquisa insere-se no esforço de ampliação do debate quanto ao funcionamento das Ouvidorias Municipais e sobre as possibilidades de aperfeiçoamento de sua ação, na perspectiva de orientação aos novos órgãos que serão criados e de aperfeiçoamento da ação daqueles que já estão em operação.

Nome da aluna: **Oliveira, Carolina Bortolotti**

Título da dissertação: ***O gosto inglês no Brasil: a presença britânica na formação dos subúrbios do Rio de Janeiro, Salvador e Recife no século XIX***

Orientadora: **Salgado, Ivone**

Linha de pesquisa: **História do Pensamento Urbanístico**

Banca examinadora: **Meneguello, Cristina (IFCH-Unicamp); Marins, Paulo César Garcez (Museu Paulista-USP)**

Data de defesa: **13.6.2006**

PALAVRAS-CHAVE: gosto inglês, história do paisagismo, formação dos subúrbios, arquitetura inglesa.

RESUMO

O presente trabalho procura verificar a presença do gosto inglês na formação dos subúrbios do Rio de Janeiro, de Salvador e Recife durante o século XIX. Dentro dessa análise, inicialmente verificou-se como se formaram os subúrbios ingleses, a partir da segunda metade do século XVIII, e o gosto pelo jardim paisagem. Com a vinda da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808, e a Abertura dos Portos, inúmeros comerciantes, diplomatas, técnicos e viajantes ingleses começaram a se instalar em várias capitais brasileiras, sobretudo no Rio de Janeiro, em Salvador e no Recife, onde a presença britânica foi mais representativa, tanto no comércio como na urbanização das cidades e na maneira de viver. Reproduzindo o mesmo gosto pela paisagem suburbana inglesa, muitos estrangeiros e a própria elite brasileira também começaram a se transferir para os subúrbios de Botafogo, no Rio de Janeiro, da Vitória, em Salvador, e às margens do Capibaribe, no Recife. O trabalho destaca ainda como, a partir do forte comércio nas cidades do Rio de Janeiro, em Salvador e no Recife, a colônia inglesa também se destacou pela implantação de diversos equipamentos urbanos, entre eles os sistemas de água e esgotos, os telégrafos, a iluminação a gás, as diligências, a introdução das ferrovias, especialmente no Nordeste, os edifícios da Associação Comercial, as fundições, os sistemas bancários, as Igrejas anglicanas, os cemitérios dos Ingleses e os vários clubes esportivos. Ainda em relação à formação e à ocupação das áreas suburbanas, os ingleses despertaram a atenção de outros estrangeiros e da aristocracia brasileira, que, lentamente, também foi se transferindo para os arredores das cidades ao longo do século XIX.

Nome da aluna: **Cardoso, Christiane Marques Moisés**

Título da dissertação: ***O processo de expansão e os agentes que dominam o mercado do solo urbano de Goiânia***

Orientadora: **Rolnik, Raquel**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

Banca examinadora: **Moraes, Lúcia Maria Moraes (Universidade Católica de Goiás); Schvarsberg, Benny (Universidade de Brasília)**

Data de defesa: **21.12.2005**

PALAVRAS-CHAVE: política urbana, parcelamento do solo, regulação urbana.

RESUMO

Este estudo se propõe a analisar como a cidade vem sendo construída, a produção de lotes e seu estoque imobiliário através do uso dos cadastros técnicos do Município de Goiânia, desde sua fundação até os dias atuais. Após uma rápida discussão da literatura, é feito um levantamento histórico dos loteamentos lançados desde a fundação da cidade em 1933 até 2002, e os agentes produtores do espaço urbano da cidade, identificando grupos dominantes e momentos políticos. Em seguida, a partir do cadastro imobiliário, são analisadas as diversas regiões da cidade, a quantidade de lotes disponíveis em cada bairro e seus respectivos proprietários. Constatando o grande número de lotes vazios em Goiânia e a grande quantidade de loteamentos lançados, identificamos os diferentes grupos de investidores, proprietários de terrenos vazios na cidade: os donos de glebas (antigas fazendas ou chácaras transformadas em bairros); os empreendedores imobiliários, que entram em sociedade com o proprietário da terra para aprovar, efetivar e comercializar o novo loteamento; e o investidor que, ao contrário do proprietário de terra, que tem lotes concentrados nas áreas onde antes eram suas fazendas, possui lotes em diferentes bairros da cidade. Essas informações foram completadas com uma série de entrevistas com esses investidores. A partir de identificação dos grupos de investidores e da constante aliança desses com o poder público, o estudo reconstrói os investimentos do governo e a sua distribuição espacial na cidade, analisando duas regiões distintas, Sul e Noroeste, e acumulação de terrenos ociosos nessas áreas.

Nome da aluna: **Malheiros, Denise**

Título da dissertação: ***Sistemas de áreas verdes e sistemas de recursos hídricos: uma perspectiva de planejamento e gestão urbano-industrial***

Orientador: **Queiroga, Eugenio Fernandes**

Linha de pesquisa: **Requalificação Urbana**

Banca examinadora: **Santos, Emmanuel Antônio dos (Univap); Bartalini, Vladimir (FAU-USP)**

Data de defesa: **28.8.2006**

PALAVRAS-CHAVE: recuperação ambiental, recuperação paisagística, requalificação ambiental, requalificação paisagística, espaço urbano, paisagem, vales, rede hídrica, Plano Diretor.

RESUMO

Esta pesquisa trata da importância da incorporação dos recursos naturais como estratégia de gestão no planejamento das cidades. Objetiva, de uma forma geral, abordar a temática do planejamento urbano na sua interface com a paisagem e o ambiente. Inicialmente, busca identificar o referencial conceitual e institucional que vem propiciando essa abordagem e as implicações da sua aplicabilidade ao ambiente urbano. Num segundo momento, pretende verificar a abordagem ambiental no processo de planejamento urbano recente de duas cidades nucleadoras de metrópoles brasileiras – Londrina

e São Paulo – com foco nas ações e intervenções propostas para os vales. Identifica os desafios e as oportunidades para a sua recuperação e requalificação, de forma integrada às demais políticas públicas urbanas, e evidencia a necessidade de adoção de novos paradigmas urbanísticos voltados à valorização dos espaços remanescentes do meio natural no meio urbano.

Nome do aluno: **Cachioni, Marcelo**

Título da dissertação: ***Arquitetura eclética na cidade de Piracicaba***

Orientadora: **Salgado, Ivone**

Linha de pesquisa: **História do Pensamento Urbanístico**

Banca examinadora: **D'Agostino, Mario Henrique Simão (FAU-USP); Wolff, Sílvia Ferreira Santos (Condephaat – SP)**

Data de defesa: **2.4.2002**

PALAVRAS-CHAVE: arquitetura eclética, neoclassicismo, evolução urbana, patrimônio histórico, patrimônio arquitetônico, preservação.

RESUMO

O ecletismo em Piracicaba chegou por muitas vias. Fruto do desenvolvimento socioeconômico que proporcionou seu crescimento urbano, o ecletismo surgiu aqui e ali nas fábricas, escolas, igrejas, residências, e todo o tipo de construção que almejasse certo destaque, até tomar praticamente toda a cidade, quase substituindo o aspecto colonial que nela predominava. Não brotou simplesmente, veio trazido por profissionais de fora da cidade ou do país. Vários desses profissionais também alcançaram destaque nacional, o que deixou um enorme e representativo legado arquitetônico para Piracicaba. O ecletismo foi o estilo usado nesse processo de desenvolvimento arquitetônico e urbanístico de Piracicaba por diversos motivos. Funcionou também como uma espécie de laço cultural com a terra natal para os imigrantes. Especialmente nos bairros de predominância italiana, o neoromântico foi usado com frequência para a construção das matrizes católicas. As ordens religiosas católicas procuraram utilizar a arquitetura que melhor as caracterizasse, marcando mesmo suas origens geográficas em seus edifícios. Da mesma forma, os americanos, de colônia significativa que se instalara na região, usaram a linguagem neoclássica mais característica dos Estados Unidos em seu colégio. Este estudo pretende contribuir para uma reflexão sobre o valor do Patrimônio Histórico no estudo de edificações mesmo já demolidas que faziam parte do patrimônio da cidade e não tiveram, a tempo, o reconhecimento devido. Outros casos de destruição, como o descarte de fontes primárias, como planta original de edificações, por parte de órgãos governantes, vieram agravar a falta de conhecimento a respeito desse período arquitetônico de Piracicaba.

Nome da aluna: **Mejia, Mercedes Natalia Vilca**

Título da dissertação: ***Qualificação urbana ambiental do Balneário Turístico de Huanchaco***

Orientadora: **Bueno, Laura Machado de Mello**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

Banca examinadora: **Rodrigues, Arlete Moysés (IFCH-Unicamp); Turra, Juleusa Maria Theodoro (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **14.6.2006**

PALAVRAS-CHAVE: qualificação urbana ambiental, turismo, gestão urbana, desenvolvimento local, Huanchaco, Peru.

RESUMO

O presente estudo tem como foco o Balneário Turístico de Huanchaco, em Thujillo, costa do Pacífico, Peru. Atualmente com cerca de sete mil habitantes, apresenta importantes sítios arqueológicos e traços das culturas pré-incas, incas Moche e Chimú. Ao mesmo tempo, é importante balneário de veraneio regional. A dissertação contribuirá para a formação de um documento-base para a planificação urbana local do Balneário Turístico de Huanchaco. O trabalho de campo permitiu conhecer o processo de gestão e a situação atual e desejada do meio ambiente urbano, rural e natural; baseado principalmente no estudo dos valores intrínsecos, os atores sociais envolvidos e as condições da habitação no Balneário. Primeiramente é apresentado o contexto da pobreza e o crescimento das cidades no Peru dentro das políticas de globalização. Analisam-se a gestão do solo urbano no contexto peruano e seus principais impactos na paisagem e as repercussões que vêm se dando no Balneário Turístico de Huachaco. São apresentados e analisados dados, fotografias e mapas temáticos. Apresenta-se ao final um elenco de temas que se consideram importantes para a futura elaboração de um Plano Diretor do Balneário e algumas diretrizes para planejamento, investimentos e gestão.

Nome da aluna: **Scarabelli, Patrícia Ceroni**

Título da dissertação: ***Guanabara e arredores: a formação de um bairro***

Orientador: **Bittencourt, Luiz Cláudio**

Linha de pesquisa: **História do Pensamento Urbanístico**

Banca examinadora: **Meneguello, Cristina (IFCH-Unicamp); Salgado, Ivone (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **4.3.2004**

PALAVRAS-CHAVE: evolução urbana, bairro-jardim, estrada de ferro, intervenção urbanística.

RESUMO

O trabalho estudou a expansão do bairro Guanabara que está diretamente ligado ao desenvolvimento urbano da cidade de Campinas a partir da segunda metade do século XIX, quando ocorreu a transição da economia açucareira para a cafeeira. Algumas fases significativas dessa evolução foram investigadas. Inicialmente, observou-se que a implantação das ferrovias, principalmente das Companhias Paulista e Mogiana de

Estrada de Ferro, mudou profundamente o desenho e a expansão urbana da cidade, que, juntamente com as empresas prestadoras de serviços, impulsionaram a expansão da cidade na direção do Guanabara, sendo a Avenida Barão de Itapura o principal eixo estruturador do bairro. No final do século XIX, várias epidemias assolaram a cidade, principalmente a febre amarela, comprometendo o desenvolvimento e o crescimento urbanos. Esse quadro crítico impulsionou várias intervenções urbanísticas na cidade, com ênfase no saneamento urbano que, a partir da década de 1920, estimulou o loteamento de glebas no Guanabara, onde se implantou um loteamento baseado no modelo de bairro-jardim: o Jardim Guanabara. Esse processo de ocupação pôde ser identificado no Guanabara, bairro de classe média alta, situado no centro expandido de Campinas. Essa região sofre, ao longo dos anos, forte valorização imobiliária e passa, hoje, por intensa substituição do uso residencial pelo comercial e de serviços, principalmente na área da saúde. Finalmente, a troca de uso está acelerando a descaracterização das edificações e, conseqüentemente, da paisagem urbana do local, em razão das necessidades de adaptação das edificações, que não atendem mais ao uso residencial como era inicialmente e premissa de ocupação desse bairro. Dessa forma, o patrimônio existente na área em questão, de cunho histórico, artístico ou cultural, está cada vez mais sucateado, como a estação Guanabara, símbolo eminente do bairro de mesmo nome.

Nome do aluno: **Martins, Paulo Alexandre Gouveia**

Título da dissertação: ***Manejo das águas pluviais: estudo de bacias de amortecimento na Região Metropolitana de São Paulo***

Orientador: **Moretti, Ricardo de Sousa**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

Banca examinadora: **Rutkowski, Emília Wanda (Unicamp); Bettine, Sueli do Carmo (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **7.11.2006**

PALAVRAS-CHAVE: manejo de águas pluviais, reservatório de contenção de águas, drenagem urbana.

RESUMO

Nos períodos de precipitações, a cidade de São Paulo torna-se cenário de constantes impactos sociais e econômicos ante os prejuízos causados pelas inundações. Esse fato está associado, entre outros motivos, a uma expressiva ocupação e impermeabilização do solo e à ocupação das áreas de risco de enchentes – as várzeas e os fundos de vale. A pesquisa analisa as diversas concepções de manejo de águas pluviais no âmbito das reflexões relativas às obras de infra-estrutura e ações públicas destinadas à prevenção de enchentes. Buscou-se apresentar desde a visão de aumento da condutividade hidráulica até a visão ambiental do manejo sustentável da água precipitada, com ênfase no uso de medidas não-estruturais. Foi utilizado como estudo de caso a Bacia do Córrego Cabuçu da Baixo, localizada na região

noroeste da cidade de São Paulo, que, durante muito tempo, foi objeto de intervenções pontuais com predominância de obras de canalização e, no final dos anos 1990, contou com a implementação de medidas não-convencionais que levaram em consideração o planejamento da ocupação do solo e a reservação das águas pluviais. Pela avaliação dessa experiência, busca-se identificar as permanências e rupturas no trato com a questão das enchentes.

Nome do aluno: **Argentino, Renato José**

Título da dissertação: ***Possibilidade de intervenção em fundo de vale visando adequação urbana e ambiental – estudo de caso da bacia do córrego Lavapés em Mogi das Cruzes***

Orientadora: **Bueno, Laura Machado de Mello**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

Banca examinadora: **Almeida, Marco Antônio P. (Universidade de Mogi das Cruzes);
Moretti, Ricardo de Sousa (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **1º.12.2004**

PALAVRAS-CHAVE: fundo de vale, urbanização, gestão, impacto ambiental, área de preservação permanente, Mogi das Cruzes.

RESUMO

Este trabalho aborda a ocupação urbana na bacia do córrego Lavapés, localizada na cidade de Mogi das Cruzes, São Paulo. Faz-se um breve relato sobre as principais características dos fundos de vale e procura-se esclarecer as relações entre os ambientes naturais e as áreas urbanas. Segue-se fazendo um estudo sobre o processo da urbanização nas cidades brasileiras. São apresentados conceitos e modelos de urbanização de fundos de vale adotados na definição do desenho urbano. Destaca-se a influência dos poderes públicos, por meio das obras públicas e da legislação urbanística e edilícia, na definição e na divisão da cidade em setores sociais, sendo o sujeito ativo dessa dinâmica. O estudo faz a relação entre elementos históricos na formação das cidades e os métodos usados nas questões sanitárias e na drenagem das cidades. Faz-se uma análise sobre a ocupação urbana que determinou a expansão da Região Metropolitana de São Paulo, onde está situada a cidade de Mogi das Cruzes. Faz-se uma abordagem sobre a ocupação do referido município. Como estudo de caso, desenvolve-se uma análise das ocupações urbanas na bacia do córrego Lavapés. Completando essa fase do trabalho, faz-se uma abordagem sobre a relação dos moradores com os problemas na drenagem urbana, na bacia e sobre as leis que definem restrições para a ocupação em terrenos próximos a cursos d'água. No caso, houve claro conflito entre as ações do poder público e o movimento social. Ao final são definidas propostas de intervenção na bacia, que têm como objetivo desenvolver e fomentar a discussão e o estudo, visando minimizar os problemas de drenagem no meio urbano, como os ocorridos na bacia do córrego Lavapés, em Mogi das Cruzes.

Nome da aluna: **Feijó, Rozely Vaz**

Título da dissertação: ***Praia Grande e as transformações urbanas – 1990***

Orientador: **Benfatti, Denio Munia**

Linha de pesquisa: **Requalificação Urbana**

Banca examinadora: **Carpintéro, Marisa Varanda Teixeira (Unimep); Queiroga, Eugenio Fernandes (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **25.6.2004**

PALAVRAS-CHAVE: turismo, qualidade de vida, imagem da cidade, infra-estrutura urbana, planejamento urbano, planejamento estratégico, evolução urbana.

RESUMO

O trabalho consiste em uma análise do processo de intervenção e de transformação do município de Praia Grande, iniciado em princípios da década de 1990, e diretamente relacionado à alteração da imagem da cidade e transformação qualitativa na atividade turística e na infraestrutura urbana. Procurou-se evidenciar e contextualizar os instrumentos e estratégias utilizados na produção dessas mudanças, por meio de pesquisas sobre experiências relacionadas ao planejamento urbano e estratégico de várias cidades no mundo. De outro modo, buscou-se evidenciar a forma com que a Administração Pública apropriou-se dessas experiências e implementou diretrizes e ações para o desenvolvimento urbano da cidade. Procurou-se também relacionar a evolução urbana do município e sua interface com o desenvolvimento regional, relevando a estruturação do território com base nas funções principais que alavancaram o desenvolvimento da cidade: inicialmente balneária e, posteriormente, com a industrialização da Baixada Santista nos anos 1960 e 1970, assumindo também a função de cidade-dormitório. As transformações dos anos 1990 revestiram-se de uma visão estratégica, e a requalificação da cidade foi implementada tendo como fundamento a valorização do local e o resgate da auto-estima da população. Neste trabalho, analisamos a implantação dos projetos de grande impacto urbano: despoluição das praias e remodelação do sistema viário principal, que se constituíram como fundamentais, como “projetos zero”, de um plano estruturador da organização do espaço turístico – urbanização da orla marítima –, com reflexos importantes sobre o espaço público e os equipamentos sociais.

Nome da aluna: **Rodrigues, Sílvia**

Título da dissertação: ***Loteamentos fechados e condomínios residenciais em São José do Rio Preto***

Orientadora: **Rolnik, Raquel**

Linha de pesquisa: **Gestão Urbana**

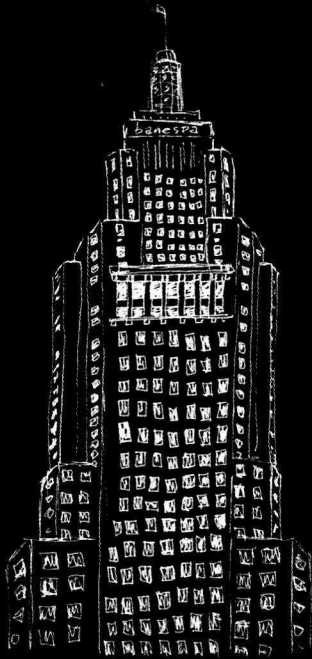
Banca examinadora: **Negreiros, Eulália Portela (Universidade Braz Cubas – Mogi das Cruzes), Machado, Maria Helena Ferreira (PUC-Campinas)**

Data de defesa: **26.6.2006**

PALAVRAS-CHAVE: loteamentos fechados, condomínios residenciais.

RESUMO

Reflexão sobre loteamentos fechados e condomínios residenciais, que são exemplos das novas configurações e se dão de forma dispersa no território. Este trabalho busca analisar esses tipos de moradia de forma condominial, fechada entre muros. Apresenta o histórico de implantação de todos os conjuntos residenciais na cidade de São José do Rio Preto. O principal objetivo é analisar a crescente expansão da implantação de loteamentos fechados e condomínios residenciais (principalmente na década de 1990), quais os principais grupos econômicos que atuam na cidade e de que forma esses empreendedores chegaram ao mercado imobiliário de loteamentos e condomínios residenciais, e qual é a participação do poder público e de que forma ele contribui para a implantação desses conjuntos. O trabalho também identifica a relação entre o poder público e os agentes imobiliários e a troca na legislação para favorecimento de moradores e empreendedores imobiliários. Há análise de algumas reflexões teóricas a fim de aprofundar os entendimentos sobre os impactos sociais e territoriais, mais complexos, causados pela implantação de loteamentos fechados e condomínios residenciais.



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

1. Todo material recebido será submetido ao Conselho Editorial, ao qual cabe a responsabilidade de recomendar ou não a publicação, considerando para tanto a pertinência do tema em razão da linha editorial e do espaço disponível. Os pareceres do Conselho editorial não serão divulgados.
2. Serão publicados apenas artigos inéditos, exceção feita à republicação de textos clássicos, conforme projeto editorial. Em casos excepcionais, serão aceitos artigos já publicados em língua estrangeira. Ao submeter um trabalho para análise do Conselho Editorial, o(s) autor(es) deverá(ão) assinar declaração de que são inéditos em português.
3. Os originais deverão ser apresentados conforme as indicações a seguir:
 - Em disquetes/CD, utilizando processador de texto Word 5.0 ou superior. Deverão conter de 9 a 12 páginas de 30 linhas e 70 toques (até 25.000 caracteres), resumo e *abstract* (de 1.500 a 2.000 caracteres), 4 a 6 palavras-chave/*keywords*, e ilustrações (máximo 4).
 - No caso de resenhas, deverão ter de 3 a 6 páginas (até 12.000 caracteres). Os autores são responsáveis pela revisão ortográfica e gramatical dos textos.
 - Artigos curtos, de 3 a 6 páginas (até 12.000 caracteres).
 - As ilustrações deverão ser entregues em folhas separadas com as devidas indicações de créditos e legendas, devidamente referenciadas no texto.
 - Os desenhos deverão ser entregues em arte final, preferencialmente nanquim sobre papel schoeller. No caso de fotografias, deverão ser entregues os originais, em papel, *slides* ou cromo.
 - Em caso de imagens eletrônicas, deverão estar em boas condições de reprodução, com mínimo de 300 DPIs, formato TIFF.
 - As tabelas e os gráficos deverão ser apresentados em Excel.
 - A revista será publicada em branco-e-preto. A necessidade real de inclusão de alguma ilustração colorida estará sujeita à decisão do editor, com eventuais custos para o autor.
4. Os títulos e os subtítulos deverão aparecer em maiúsculas, pois é importante que no original fique clara a sua natureza.
5. Logo após o título, deverão constar o nome do autor, sua qualificação e instituição de procedência.

6. As notas se reservam às explicações textuais, e as referências bibliográficas deverão ser listadas no final do artigo conforme ABNT, chamadas no texto pelo nome do autor, ano de publicação da obra e número de página, entre parênteses (Exemplo: Nome, ano, p.xx).

7. As referências bibliográficas deverão ser compostas de acordo com as normas da ABNT – NBR 6023:
 - Livros: SOBRENOME, Nome. Título de livro em itálico: subtítulo. Tradução. Edição. Cidade: Editora, ano. p.
 - Capítulos de livros: SOBRENOME, Nome. Título do capítulo ou parte do livro. In: Título do livro em itálico. Tradução. Edição. Cidade: Editora, ano. p. x-y.
 - Artigos em periódicos: SOBRENOME, Nome. Título do artigo. Título do periódico em itálico. Cidade, v., nº, p. x-y, ano.

8. Os autores terão direito a três exemplares do fascículo em que tiver sido publicado o artigo.

Os textos deverão ser enviados para:

Redação da Revista *Oculum Ensaios*

Rodovia D. Pedro I, km 136 – Parque das Universidades.

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

CEATEC PUC-Campinas

pos.urb@puc-campinas.edu.br

revista.oculum@puc-campinas.edu.br



