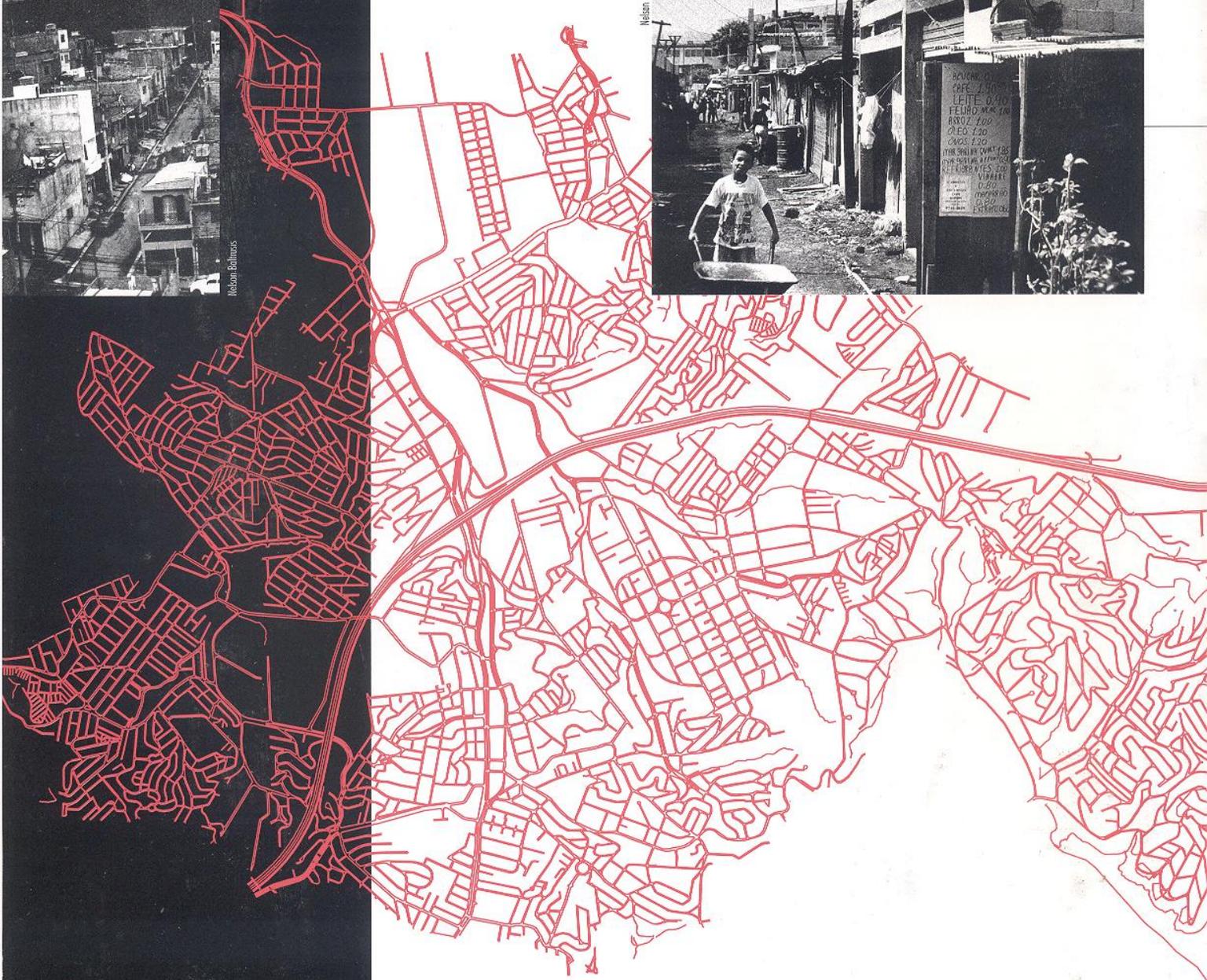




Nelson Bohm

Nelson Bohm



Instrumentos Urbanísticos

CONCEPÇÃO E GESTÃO

Raquel Rolnik

Os principais problemas urbanos a enfrentar neste final de século remetem ao alto grau de injustiça na distribuição dos encargos e dos benefícios nas cidades. As cidades brasileiras, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, apresentam um contraste muito claro entre uma parte que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra-estrutura completa independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca, e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta e onde o urbanismo é inexistente, que se aproxima muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade.

Essa estrutura apresenta-se no território sob várias morfologias: nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas de São Paulo ou Belo Horizonte; na

ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla, em muitas cidades de beira-mar; na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto no Rio, e em muitas outras variantes dessa cisão das nossas cidades, que se repete permanentemente em nossa história e geografia urbanas.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de *exclusão territorial*. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Esse mecanismo é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente: ela nunca pode crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados. É impossível para a maior parte das pessoas o pagamento de uma vez só pelo acesso a toda a infra-estrutura que já está instalada. Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, áreas que teoricamente não poderiam ser urbanizadas.



Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar, para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, criando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca enchentes ou erosões, é evidente que quem mais sofre é o habitante desses locais; entretanto, as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos atingem a cidade como um todo.

Além disso, a pequena parte com melhor infra-estrutura e mais bem qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiça imobiliária, o que acaba também levando à sua deterioração. A escassez de áreas de melhor qualidade leva às altas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade do poder público de intervir como agente no mercado.

Há também uma relação muito estreita entre a exclusão territorial e a violência urbana (Rolnik, 1999): os municípios que apresentam as piores condições de exclusão territorial e não os mais pobres são aqueles onde há maior violência. Ou seja, a violência está muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita.

O quadro de exclusão territorial brasileiro, sempre presente, agrava-se nas décadas de 60 e 70, período de intenso crescimento das cidades sobretudo as maiores. Nesse mesmo período verifica-se o auge de uma concepção de planejamento urbano na qual o Estado se via como protagonista único da política urbana, capaz de promover o equilíbrio das cidades a partir de dispositivos técnicos universalizantes.

Os instrumentos tradicionais de planejamento baseiam-se na idéia da definição de um modelo de cidade ideal ou satisfatório, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes etc.





Renato Cymbalista

Diadema Conjunto Habitacional Rincão

A adoção de padrões exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos Planos Diretores fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão *tecnocrática* na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas a de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se, dessa forma, qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos.

Decorrente da primazia da tecnocracia, mingua a esfera da *política*, ou seja, a permeabilidade da lei a processos e pressões vindos dos diversos setores da sociedade visando à intervenção nos campos da tomada de decisão. Dificultando a explicitação de forças e setores excluídos da legalidade, a lei facilita proporcionalmente que a legislação só se ocupe de quem já está contemplado, ou seja, a minoria de alta renda. Dessa forma, a impermeabilidade à política favorece a constituição de espaços para a captura dos mecanismos legais por parte dos mais poderosos.

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser questionados no contexto do processo de politização da questão urbana que ocorre com a emergência dos movimentos sociais urbanos, a partir do final dos anos 70. No âmbito da reforma do ordenamento jurídico nacional, esses movimentos impulsionaram o tema da *reforma urbana*, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos.

Um dos temas que marcaram os debates foi a relação da legislação com a cidade real e, sobretudo, sua responsabilidade para com a cidade irregular, informal e clandestina. A idéia da necessidade de legalizar a cidade real partiu do movimento popular, alcançando diversos setores da sociedade e resultando em uma proposta de

reformulação da legislação -- a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Aí estavam contidas as propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, que, entre outros objetivos, garantissem o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

A concepção tradicional praticava uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre estas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão, na dimensão política. O novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. Pressupõe uma revisão permanente para ajustes ou adequações, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução da cidade. É neste contexto que se procura explorar as possibilidades de utilização de instrumentos de manejo do solo urbano, apontando alguns requisitos de implementação e identificando, nos casos em que houve aplicação mais consistente, as dificuldades e alternativas de novos caminhos.

A partir de meados da década de 80, as concepções defendidas por lideranças populares e setores técnicos envolvidos na revisão do paradigma tradicional do planejamento urbano penetram nas administrações de vários municípios do país. As novas concepções da política urbana vão sendo colocadas em prática, dando origem a inúmeras experiências em cidades de vários portes e modelos econômicos. Dessas experiências surgem os novos instrumentos urbanísticos, que partem da idéia de ser a cidade um palco de conflitos, que pressupõem a construção permanente de um espaço público de mediação e negociação. Sob este enfoque, transforma-se radicalmente a prática do planejamento: no lugar do modelo quase único de cidade saudável, um plano de intervenção nos processos reais de produção da cidade; no lugar de instrumentos incidindo de forma indiscriminada em todos os espaços, a identificação da necessidade de determinados grupos e territórios por parâmetros específicos; no lugar de instrumentos de preservação ambiental que paralisam a ocupação legal abrindo assim flancos para a mais predatória ocupação ilegal, uma preocupação com a viabilidade de se garantir uma ocupação ambientalmente sustentável e simultaneamente acessível para muitos.

O diagnóstico praticado pelo planejamento tradicional baseia-se no cotejamento entre a realidade local e aquela universalmente aceita como adequada padrões "ideais" e "universais" de áreas verdes, sistemas de transportes, espaços

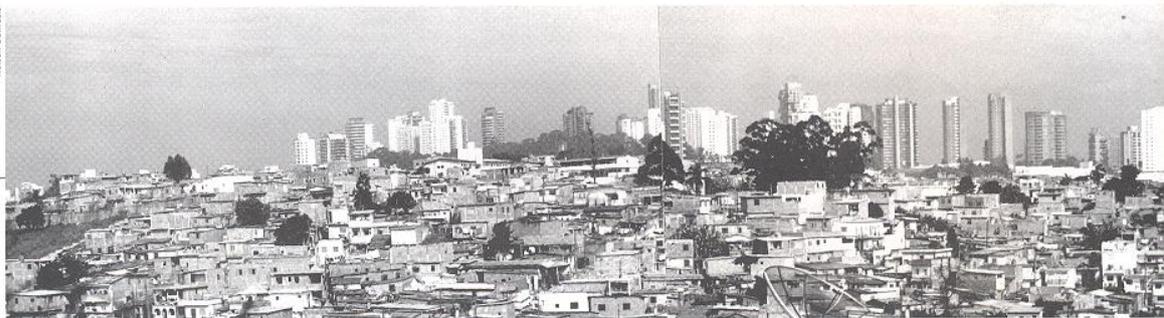
institucionais, áreas de preservação ambiental ou interesse histórico etc. Não há, portanto, uma preocupação com a identificação de uma realidade ou problemática local, mas sim com a definição do tamanho da distância entre o real e o adequado. Nega-se, assim, as propriedades da situação real, desperdiçando-se sua potencialidade. Ao mesmo tempo, o foco no que falta em relação ao que existe embute uma eterna concepção da cidade como algo doente a ser curado pelo planejamento, incapaz de detectar as diferenças como especificidades e desejos de autonomia.

Como invariavelmente a realidade é absolutamente diversa do desejável, o diagnóstico aponta uma infinidade de investimentos necessários para sua "correção": implementação de parques e praças, ampliação dos sistemas viários e de transporte público, criação de equipamentos onde eles faltam... a lista é sempre imensa e, como nossas cidades têm carências em quase tudo, não revela prioridades ou vetores de ação preferencial.

As novas práticas substituem o plano que prioriza tudo ou seja, não prioriza nada pela idéia do plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade.

Nelson Bahls

São Paulo Favela de Paraisópolis



Sob esse conceito foram produzidos planos de diferentes conteúdos. Em São Paulo (1989-1992), deu-se especial atenção à redistribuição de mais-valias produzidas pelo mercado imobiliário. Em Diadema (1993-1996) o foco principal foi a regularização e abertura de possibilidades de assentamento para a população de mais baixa renda (30% da população, que ocupava cerca de 3,5% do espaço). Em Natal (1993-1996) as questões fundamentais eram a preservação ambiental e sua possível integração a um projeto econômico ligado ao turismo, além da integração entre a parte pobre e a rica da cidade. Em Mauá (1997-2000) o Plano Diretor teve como foco principal a flexibilização das leis de uso e ocupação do solo, permitindo e regulamentando a instalação de indústrias em todo o território, além de abrir possibilidades de produção habitacional popular no interior do marco legal.

Percebe-se nesses poucos exemplos outra característica emergente: o planejamento em interface permanente com a dinâmica econômica e a estrutura de emprego e renda local. Diferentes modelos econômicos engendram práticas de regulação específicas; instrumentos eficazes em determinada realidade podem ser inócuos em outra. Assim, em São Paulo fazia todo o sentido desenhar um instrumento do tipo solo criado para poder implementar a estratégia de captura de mais-valias imobiliárias, ou mobilizar o IPTU com a mesma finalidade. Já no caso de Diadema, o fundamental era desenhar um instrumento que fosse capaz de introduzir legalidade em assentamentos já existentes e de abrir novos espaços destinados exclusivamente à demanda de habitação social. Neste caso, a definição de AEIS (áreas especiais de interesse social) tanto em áreas ocupadas por favelas em condições concretas de urbanizar como em terrenos vazios em áreas já servidas de infra-estrutura foi a forma encontrada para atender aos objetivos propostos.

Todo e qualquer instrumento, parâmetro ou índice deve ser necessariamente vinculado a um objetivo e a uma estratégia; portanto, instituir um controle como taxa de ocupação pode ou não fazer sentido. Em algumas situações é muito mais importante controlar movimento de terra do que recuos frontais. Desta forma, a disciplina de uso e ocupação do solo deve ser focalizada (e não dispersa em um milhão de controles difíceis de efetivamente fiscalizar e sobretudo de serem de domínio público) e vinculada à estratégia de intervenção na cidade adotada na conjuntura em que foi elaborada.

Mas a própria engenharia dos instrumentos já prevê que a simples existência de uma legislação de cunho democrático não garante de forma alguma a democratização da cidade. Esta só é conquistada se o conteúdo dos instrumentos for incorporado na vivência cotidiana dos moradores.

A política urbana deve ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação na Câmara Municipal, sua aplicação conforme os objetivos originais, sua fiscalização e revisão periódica. Em todas as etapas está presente a *política*, na forma da explicitação de posições e da negociação entre as diferentes partes interessadas. Faz toda a diferença a presença (ou não) de setores populares organizados e com capacidade de pressão, que podem e devem exigir do poder público um relacionamento às claras com os setores mais poderosos ou se opor a tentativas de cooptação da população pelos costumeiros sistemas clientelistas e fisiológicos que tratam suas bases apenas como currais eleitorais.



Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. Os conselhos de desenvolvimento e política urbana, as instâncias de participação popular no conjunto dos processos, são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real e não simulada com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade. Não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades mas absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.



Referências Bibliográficas

ROLNIK, Raquel. (1999), "Exclusão Territorial e Violência". In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, vol. 13, n.2.

RAQUEL ROLNIK,
mestre em Urbanismo pela FAUUSP e Ph.D. em História Urbana pela New York University, é professora titular de Planejamento Urbano e coordenadora do curso de mestrado em Urbanismo da FAU PUC-Campinas. É também membro do corpo técnico do Instituto Pólis.
rrolnik@polis.org.br