

| 1014 | NOVOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO

E OS LIMITES DA POLÍTICA URBANA

Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

Resumo

Dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos parecem ocorrer nas últimas décadas nas metrópoles latino-americanas: um forte avanço do capital imobiliário como determinante da conformação urbana simultaneamente à criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social. O documento Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, (ONU-Habitat) aponta evidências dessa condição numa leitura do conjunto da região, sem particularizar nenhuma cidade nem os mecanismos envolvidos nessa configuração. O presente texto tem por objetivo aprofundar o entendimento desses processos na cidade de São Paulo. Para tanto se buscará, a partir dos desafios e questões presentes atualmente na cidade, compreender correlações entre instrumentos de regulação, projeto urbano-metropolitano e opções macroeconômicas de desenvolvimento. Expondo as condições concretas da cidade de São Paulo e de seu Plano Diretor (municipal), inseridos no quadro nacional que abrange o Estatuto da Cidade e o recente programa Minha Casa Minha Vida, procura-se discutir a aplicação desses instrumentos e o debate sobre seu potencial em atender aos objetivos que expressam.

Palavras-chave: Política Urbana, Habitação de Interesse Social, Regulação Urbanística, Estatuto da Cidade, Centros.

Introdução

Dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos parecem ocorrer nas últimas décadas nas metrópoles latino-americanas: um forte avanço do capital imobiliário como determinante da conformação urbana simultaneamente à criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social.

O documento Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, (ONU-Habitat) aponta evidências dessa condição numa leitura do conjunto da região, sem particularizar nenhuma cidade nem os mecanismos envolvidos nessa configuração. O presente texto tem por objetivo aprofundar o entendimento desses processos na cidade de São Paulo.

Para tanto se buscará, a partir dos desafios e questões presentes atualmente na cidade, compreender correlações entre instrumentos de regulação, projeto urbano-metropolitano e opções macroeconômicas de desenvolvimento.

Expondo as condições concretas da cidade de São Paulo e de seu Plano Diretor (municipal), inseridos no quadro nacional que abrange o Estatuto da Cidade e o recente programa Minha Casa Minha Vida, procura-se discutir a aplicação desses instrumentos e o debate sobre seu potencial em atender aos objetivos que expressam.

A conjugação do proposto por essas duas leis nacionais, que fazem um enlace entre economia e produção do espaço urbano e conseqüentemente forma urbana, nos leva a refletir sobre a relação entre o papel econômico, o planejamento e o conceito e desenho das metrópoles.

Apesar de seu propósito de desenvolvimento urbano e social expressos por instrumentos pautados por um objetivo de justiça sócioambiental, entre eles a promoção da Função Social da Propriedade Urbana, por meio de sanções à retenção especulativa de imóveis subutilizados, esse conjunto de leis representa proposições relativas a objetivos de desenvolvimento urbano, mas que sofrem de algumas faltas, em escalas muito diversas:

- não chegam a configurar uma forma urbana. Para os princípios assumidos, não se chegou a desenvolver a correspondente materialidade, forma física ou desenho urbano que expresse e materialize tais princípios e objetivos. A fragilidade da falta dessa visualização (e conseqüente dificuldade de acompanhamento e verificação pela sociedade) se confronta à força de uma lógica do mercado, que foca o consumidor, não o cidadão;

- são descoladas de diretrizes da política macroeconômica e de modelo de desenvolvimento do país.

Para explorar as hipóteses acima elencadas se tomará por base planos, propostas e intervenções recentes no núcleo da Região Metropolitana de São Paulo, área central do município de mesmo nome.

O Movimento da Reforma Urbana levantou desde seus primórdios uma questão central: os danos causados pela retenção especulativa de imóveis sem utilização. A diretriz para seu enfrentamento resultou incluída na Constituição de 1988, expressa nos artigos 182 e 183. A valorização imobiliária - assim entendida como a valorização das localizações urbanas é produto da sociedade: investimentos públicos e privados. Portanto cabe retornar essa valorização a essa mesma sociedade que a gerou, de modo justo e repartido, pautado pelo interesse público. Foram consolidados conceitos como a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; foram criados instrumentos como o IPTU progressivo no tempo para imóveis sub-aproveitados bem como a outorga onerosa de direito de construir.

A possibilidade de aplicação desses instrumentos requereu, desde a promulgação da Constituição, 13 anos de disputas e tramitação, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Mas, o embate de forças presentes na época e articulações necessárias para viabilizar sua aprovação, fez com que a desconstrução das idéias força começasse, no entanto, já no próprio corpo do Estatuto da Cidade, com a incorporação do instrumento das Operações Urbanas, que se apóia no mesmo fundamento da outorga onerosa mas que, ao aplica-la na própria área em que é gerada, valoriza essa mesma área. Devolve assim, com uma mão, ao proprietário, aquilo que cobrou com outra.

As diversas iniciativas dessas operações em São Paulo têm gerado apenas valorização das áreas em que se realizam, sem qualquer redistribuição social ou locacional desse ganho. É o que se observa em áreas como Faria Lima e Águas Espreiadas, já amplamente estudadas por diversos autores.



Av. Luiz Carlos Berrini – Águas Espreiadas

Não havendo essa perspectiva de valorização e diferenciação da área, como nesses dois casos, a funcionalidade do instrumento se altera e não há interesse do mercado. Potenciais áreas para intervenção só se tornam atrativas ao setor imobiliário com prévio investimento público.

O mercado busca sempre áreas de expansão e inovação. Áreas tradicionais com quadro edificado envelhecido e pouco mantido, adjacentes a locais valorizados são vistas como as potenciais áreas para Operações Urbanas. Apostar em seu desenvolvimento via mercado é a perspectiva desse instrumento

Mas o equilíbrio da equação desenvolvimento – bem estar social já mostrou evidência, nos anos recentes, que jamais é construído pelo mercado, conforme bem demonstraram as experiências da macroeconomia num grande número de países, particularmente na América Latina na virada do século.

É nesse contexto que, na cidade de São Paulo, os diversos planos e propostas de intervenção e qualificação de sua área central têm sido muito limitados, quando não desastrosos.

O centro da metrópole

São Paulo cresceu lentamente até o século XIX. A constituição de um segundo núcleo de atividades do setor terciário (particularmente área financeira) teve início em meados da década de 1950, com os primeiros edifícios na Av. Paulista. Esse movimento não chegou, no entanto, a causar grande impacto no centro principal, que seguiu sólido nos setores financeiros e judiciais.

No entanto, o novo surto de crescimento demográfico acelerado da cidade nos anos 70 e o padrão de circulação apoiado no automóvel e num sistema de transporte coletivo sobre pneus, com lógica rádio concêntrica, reforçou o centro como ponto de passagem, congestionado de veículos e de pedestres.

A construção do Metrô como solução para melhorar a mobilidade metropolitana potencializou o centro como local de entroncamento de transportes, aumentando consideravelmente o fluxo de pessoas na região.

A transferência da moradia, comércio e serviços de mais alta renda em direção ao sudoeste se intensificou e o centro passou a concentrar comércio e serviços mais populares. A partir de então iniciou-se a trajetória de projetos para o centro, que se propunham a requalificá-lo.

Silva (2004), faz o agrupamento de três conjuntos de ações que foram implementados durante a década de 1970 na área central. O primeiro foi a implantação das estações do metrô, acompanhadas de obras em espaços públicos ao redor, como na Sé e São Bento. O segundo grupo consistiu na implantação de ruas de pedestres (calçadas) e obras de restauro de edificações e de espaços públicos - Pátio do Colégio, edifício Martinelli, viaduto Santa Ifigênia. O terceiro grupo de intervenções foi a realização do inventário de edificações de interesse histórico, arquitetônico e cultural.

A partir do início dos anos 90, último período da gestão de Luisa Erundina, cuja proposta era “inversão de prioridades” e investimento na periferia e áreas pobres da cidade, teve início uma reação que começa a pautar uma imagem que associa a concentração de transporte coletivo e as ruas com grande circulação de pessoas e, conseqüentemente, de

comércio ambulante, à ideia de “degradação” urbana da área central e da necessidade de “revitalização”.

Terminada a gestão, surge o Procentro (Programa “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”, 1993-2000), esboçado inicialmente durante a gestão municipal de Paulo Maluf (1993-1996). Foi com o Procentro que se iniciou a ideia de contrair empréstimo internacional (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) para intervenção na área central.

No campo dos movimentos de moradia se intensificam as ocupações de edifícios abandonados, iniciada pouco antes. A questão da moradia no centro passa a ser uma demanda explícita e um confronto de projetos em relação à cidade e a seu centro, do ponto de vista funcional e como referencial simbólico, é claramente colocado.

Pode-se avaliar que a gestão de Luisa Erundina (1989-1992) pautou na prática e simbolicamente a “inclusão” e a ampliação de oportunidades aos mais pobres, postura imediatamente contraposta na gestão seguinte, de Paulo Maluf, que apontou no sentido de um centro a ser repaginado.

A partir de 2001 (gestão Mata Suplicy) foi formulado o Programa Morar no Centro, considerando a oportunidade de construir uma política habitacional na área central. No entanto, inserida no programa Ação Centro, precisava também contemplar as exigências colocadas pelo BID, como a valorização imobiliária e efetiva e transformação do perfil econômico e social. Isso a tornou de certa forma ambígua, ao preconizar simultaneamente a atração de atividades e camadas de renda média e alta para o centro, mantendo também a população de baixa renda, já moradora.

As gestões seguintes retomaram a visão do centro elitizado. De um modo mais simbólico-ideológico no período (2005-2006), de forma mais pragmática e com visão de mercado a partir de 2007.

No meio político e simbólico e mesmo em parte do meio técnico prevalece o discurso sobre a “revitalização”, “requalificação” e “reabilitação”. O projeto derrapa há anos. Erro absoluto de avaliação. Se de um lado configura projeto elitista e excludente, o mau uso do recurso público se deve também pela inconsistência do projeto dentro de uma lógica de maximizar o custo-benefício.

A história do Planejamento Urbano vem demonstrando a estreita relação entre contexto econômico e forma urbana, numa relação de recíproca interveniência.

O espaço urbano sobrepõe diferentes etapas da economia assim como seus diferentes circuitos. E particularmente o centro das cidades condensa todas essas

sobreposições. Promove-lo exige uma leitura sensível desse quadro. É o que não tem se mostrado presente nas recentes propostas, particularmente a insistência municipal de aplicar a essa região o instrumento da Operação Urbana. O projeto Nova Luz explicita paradigmaticamente esse desacerto.

A área da Luz, junto ao centro histórico da cidade, apresenta um parque edificado que foi sendo abandonado pelas atividades econômicas mais dinâmicas bem como pela moradia de renda média ou alta. Recebendo pouca manutenção, entra em decadência física, com parte dos imóveis desocupada e mesmo abandonada. São áreas com ampla qualidade locacional, em que os que teriam condições de ocupá-la não demonstram interesse, os que gostariam não têm acesso por razões econômicas e falta de ofertas adequadas.

O projeto defendido pelo governo municipal insiste em querer renová-lo, substituindo sua dimensão de espaço popular, correlacionado ao mercado interno, por instalações do terciário superior, de empresas do circuito internacional. São setores que exigem infra-estrutura de qualidade superior para o que o setor imobiliário só se aventura se seguro do investimento público que será feito e do potencial de configuração de área diferenciada. Nesses termos, mostraria interesse apenas se se viabilizassem processos de total reconfiguração; ações de “terra arrasada”, em que todo o patrimônio edificado e a propriedade imobiliária fossem substituídos. As seguidas propostas com baixíssima resposta para o centro de São Paulo e particularmente o projeto Nova Luz são exemplos paradigmáticos dessa condição. Muito recurso público é investido e a área não se faz atrativa ao mercado. Nem será.

O “centro de todos” é indesejado por princípio por um investimento que busca diferenciação e se vê “exclusivo”. O setor terciário superior internacionalizado, a arquitetura midiática, o urbanismo-espetáculo, só buscariam esse espaço se inteiramente reconfigurado e, se inteiramente reconfigurado, perderia sua dimensão histórica e simbólica de centro.

São Paulo tem um centro em que convivem: um comércio ativo de produtos da indústria de transformação, de média tecnologia, que tem grande vigor advindo do mercado interno. A ele corresponde um amplo setor de trabalho assalariado, mensalista, tanto no comércio, quanto no tipo de indústria que o abastece; um intenso comércio da indústria eletrônica e de telefonia, ao qual se associa ampla gama de serviços de reparo, reposição e reciclagem, movido por trabalho autônomo e em grande parte desregulado, e um número crescente de trabalhadores de pequenos serviços, totalmente informais, desregulado e

eventual, que tira seu sustento do excedente gerado nessas áreas de intensa atividade. São catadores e carrinheiros. Muitos vivem em situação de rua.

Há uma intensa vida econômica e demanda por moradia que merece ser potencializada mas as propostas parecem ter-se pautado pela busca de reconfigurá-la para outro padrão de atividade econômica.

É aí que a centralidade econômica da metrópole e a configuração urbana de seu centro evidenciam sua correlação. O projeto nacional – mais desenvolvimentista e com forte referência na ampliação do mercado interno, geração de renda e consumo de massa ou um projeto mais internacionalizado e concentrador, vão requerer diferentes centros. E por outro lado esse centro, em função da centralidade econômica da metrópole, poderá reforçar o modelo econômico.



Rua Santa Efigênia



Rua 25 de março

Assim, defender determinado projeto de centro metropolitano é muito mais do que uma opção urbanística. É nesse sentido que se contrapõe o modelo das ruas especializadas ao modelo do padrão torres de vidro das grandes corporações.

É injustificável investir recursos públicos num processo que se configuraria como transferência de renda justamente para os setores mais poderosos economicamente. Se há integral dependência de investimento público, que seja na promoção de política pública de amplo interesse econômico e impacto social.

A região conta hoje com ruas de comércio altamente especializado, sofisticado pelo nível de alternativas e especificidade de oferta, que atrai compradores do estado, do país e da macro região. São ferramentas e máquinas (Rua Florêncio de Abreu), equipamentos de informática, som e telefonia (Rua Santa Efigênia), implementos para hotéis e restaurantes (rua Paula Souza), implementos para confecção e moda (Rua 25 de Março), entre outras.

Mas o centro de São Paulo, apesar de apresentar edifícios altos, convive com densidades relativamente baixas – tanto demográfica quanto de edificações.



Rua João Teodoro

Instrumentos de Regulação e a configuração urbana

É nesse quadro, que cabe dar forma e visibilidade para princípios expressos no Estatuto da Cidade. É necessário configurar a materialidade de cidade da Reforma Urbana. Implica na promoção de projetos e alternativas de oferta de habitação econômica com maior densidade e qualidade ambiental, buscando o melhor aproveitamento da boa localização e infraestrutura disponível.

Criar alternativas econômicas, espaciais e legais para o melhor aproveitamento dessas áreas é fundamental. A Lei de Zoneamento (de 1972) e seu particular dispositivo de incentivo à produção de edifícios altos isolados no centro do lote, conhecida por “Fórmula de Adiron”¹, criou um espaço empobrecido. Esse padrão, associado a imagens produzidas pelo marketing imobiliário e à escalada da violência urbana, construiu um padrão de moradia que nega o espaço público, a urbanidade e a diversidade dos centros urbanos.

A transferência ideológica desses “valores” para todas as classes sociais, associada a legislação urbanística e edilícia que reforça essa tipologia engendra o abandono de alternativas formais que poderiam viabilizar melhor qualidade urbana e ambiental. Por outro lado, a perspectiva de traduzir conceitos, hipóteses e princípios subjacentes em desenhos, em forma urbana, para que materializados e visíveis tornem mais fácil avaliar o

¹ O dispositivo determinava que os edifícios que reduzissem a taxa de ocupação (TO) eram beneficiados com um coeficiente de aproveitamento (CA) maior, de forma gratuita ao incorporador, sem contrapartida de interesse coletivo. A redução da TO não representava uma opção técnica, com implicações ambientais já que as garagens poderiam ocupar o subsolo, impermeabilizando a área do lote, mas sim o resultado do estabelecimento de um padrão urbanístico.

impacto e o significado formal e ambiental das escolhas de princípios, conceitos e índices urbanísticos é contribuição inadiável.

As Zonas Especiais de Interesse Social constituem tipologia de zona incluída no Plano Diretor de São Paulo como instrumento de políticas de habitacionais, na medida em que destaca porções do território municipal que se tornam prioritárias para a produção e regularização de Habitação de Interesse Social (HIS), buscando interferir na dinâmica fundiária e lançando mão de mecanismos voltados à redução do preço da terra ou imóveis, tornado-os mais interessantes tanto para a produção pública quanto privada.

No entanto, o que se observa é que a normativa urbanística opera com parâmetros urbanísticos que não se articulam a parâmetros de forma e desenho, seja em termos de plano de massa, do simples gabarito, ou das condições das unidades habitacionais. A aplicação de tais parâmetros, considerando-se a utilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo permitido para a zona, pode levar a uma densidade líquida de 2.500 a 3.000 hab/ha, muito elevada se aplicada em área contínua e extensa. Isso evidencia a inconsistência da normativa que se torna visível quando se traduzem os parâmetros sob a forma de desenho. Assim, a potencial viabilidade econômica se traduz em inviabilidade urbanística.

Para promover qualificação urbana e ambiental dessas regiões com Habitação de Interesse Social é fundamental articular critérios de projeto arquitetônico, de forma de assentamento e de tecnologia. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para promover a função social da cidade e da propriedade. Os Planos Diretores e, entre eles o Plano Diretor Estratégico de São Paulo procura aplicá-los, estabelecendo fundamentos e regulação que, se por um lado operam conceitos e princípios, por outro não os materializa em termos de desenho urbano e do produto espacial resultante.

Por fim, conclui-se reiterando que a qualificação urbana e ambiental de áreas centrais paulistanas precarizadas, só se viabiliza com a promoção, conduzida pelo estado, nessas áreas, da Habitação Econômica. Por outro lado essa habitação deverá ter alta densidade para melhor aproveitamento da boa localização e um desenho urbano que propicie ambiente estimulante e diversificado, com tipologias que tirem proveito da condição de centralidade.

Isso implica, por outro lado, assumir uma concepção de metrópole que confia na cidade enquanto centro dinâmico nacional, expressão de um mercado interno e capacidade instalada que lhe asseguram consistência econômica e altíssima especialização e unicidade. Contrapõe-se, assim, a uma avaliação, que sonha um “espaço globalizado”, glamurizado e

identificado com um setor terciário superior (consultoras, financeiras e sedes de direção de grandes empresas), considerado como de inserção global, cuja potência se mostra, no entanto frágil e remota, e socialmente injusta.

Para completar o argumento vale a pena recorrer ao que observa Harvey (2009), de que metade das crises financeiras ocorridas no mundo nos últimos trinta anos teve origem na propriedade urbana.

O que aconteceu foi que nos anos de 1990 surgiu o problema de um excedente de dinheiro sem destinação;

“uma crescente dificuldade em encontrar saídas rentáveis para o excedente de capital. Desde 1970 tem sido investido cada vez menos em novas produções e mais na compra de ativos, ações, direitos de propriedade, inclusive intelectual, e, é claro, em propriedade imobiliária. Com isso, os preços da propriedade imobiliária aumentam mais e mais. E isso não torna uma cidade melhor, e sim a torna mais cara” (HARVEY, 2009, p.2).

Segundo sua análise, a crise americana vinculada aos subprime – e conclui-se que também parte da que se espraiou pela Europa, tem fortes componentes na urbanização. Então, parte da solução deve ser uma urbanização diferente, e é aí que a luta pelo direito à cidade se torna crucial

“A resposta dada à crise pelos Estados Unidos e Inglaterra foi salvar os bancos. Foram 700 bilhões de dólares para os bancos nos EUA. O interessante é que, se nós tivéssemos investido antes esse recurso no desenvolvimento urbano, para salvarmos todas as comunidades que estavam sendo destruídas pela crise das hipotecas, muito da crise teria simplesmente desaparecido, porque não haveria a execução das hipotecas”(HARVEY, 2009, p.4)

Por outro lado, o que se observa é que essa condição do setor imobiliário como captador do excedente, associada a um padrão de regulamentação urbanística que se altera das anteriores regras rígidas para instrumentos negociais, são, no presente contexto, a máquina de incrementar crise urbana e econômica.

Caminham lado a lado, de modo associado: a impossibilidade de controle do atendimento à norma urbanística pela sociedade pois não é claro o que pode o que não pode, já que há um amplo espectro de análise de novos empreendimentos pelo poder público caso a caso e negociação. Isso propicia imensa pressão sobre agentes públicos, insegurança legal,

jogos de influência e mesmo potencial de corrupção. É o que expressam as suspeitas que se viram recentemente em São Paulo, em que responsáveis da área de Uso e Ocupação do Solo, pela aprovação de novos empreendimentos, incorporaram a seu patrimônio, em poucos anos de gestão, um incrível número de imóveis.

Observar esse quadro exige um amplo debate sobre a natureza e os impactos dos novos instrumentos de regulação urbana, em sua maioria trazidos, ou pelo menos reiterados, pelo Estatuto da Cidade, que hoje se vê frente a um quadro econômico e de forças diverso daquele que estava presente no período de sua formulação e que se mostrava mais favorável a um projeto social.

O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para promover a função social da cidade e da propriedade. Os Planos Diretores e, entre eles o Plano Diretor Estratégico de São Paulo procura aplicá-los, estabelecendo fundamentos e regulação que, se por um lado operam conceitos e princípios, por outro não os materializa em termos de desenho urbano e do produto espacial resultante. A fragilidade da falta de referências formais se confronta à objetividade de uma potente lógica de mercado

A partir de meados da década de 70, movimentos sociais urbanos, profissionais e acadêmicos bradavam contra os vazios urbanos – terrenos não utilizados que oneravam a sociedade, guardados como reserva de valor aguardando valorização. Era a especulação imobiliária que se procurava combater, afirmando que a cidade “não é cofrinho”. Formulou-se então, no bojo do Movimento pela Reforma Urbana, o conceito de Função Social da Propriedade Urbana, o Imposto Territorial Progressivo no tempo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esses princípios foram incluídos na Constituição Brasileira e foram necessários treze anos de campanha para poder aplicá-lo, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Mas o Estatuto da Cidade foi além. Não se restringiu a regulamentar o art. 182 (sanções para imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificados), mas desenvolveu o disposto no art. 24, da Constituição, que atribui à União legislar concorrentemente com Estados e Distrito Federal sobre algumas áreas do Direito, entre eles o Urbanístico. Assim, atendendo aos artigos 182 e 183 incluiu instrumentos inovadores que visam proteger os imóveis da especulação. Mas, incluiu ao lado deles, novos instrumentos, que incorporam a gestão de mais valias urbanas.

No bojo das propostas de Reforma Urbana incluiu instrumentos visando a recuperação de mais valias urbanas na perspectiva de redistribuição desse ganho, o que implica, na prática, que o estado se associe, de algum modo, aos ganhos decorrentes da valorização imobiliária.

Ao contrário do que até então existia enquanto normativa, mais rígida e formal, são instrumentos negociais, de operacionalização mais complexa..

No quadro atual esses instrumentos têm se mostrado muito mais funcionais ao capital do que à redistribuição de ganhos, tanto pela atual retração dos movimentos sociais quanto pelo fato da inovação não ter simultaneamente criado nos municípios, que têm a atribuição de implementação, competente estrutura de regulação, capaz de operar instrumentos mais sofisticados e de difícil visualização e controle pelo cidadão comum.

Municípios, ainda que com governos progressistas, assim como os movimentos sociais, estão menos preparados do que o setor da produção imobiliária para lidar com um aparato regulador mais sofisticado e com impactos urbanos muito maiores, mas mais dificilmente detectados pela cidadania antes de sua implantação.

Essa dimensão fica evidente quando se observam perdas e ganhos advindos das inovações na regulação. Assim, conforme afirma Saule (2012):

“sobre a efetividade das normas contidas do Estatuto da Cidade, tem ocorrido uma progressiva incorporação de seus princípios e diretrizes e instrumentos na legislação civil - vide o código civil que dispõe sobre o princípio da função social da propriedade, dos institutos de regularização fundiária como direitos reais, do instituto do abandono, do usucapião para fins de moradia, bem como da temática da regularização fundiária de interesse social na legislação ambiental - vide o novo código florestal. E existe a possibilidade de incluirmos no código de processo civil um tratamento especial referente aos conflitos possessórios urbanos com base no princípios da função social da propriedade urbana. Também deve ser ressaltado que na lei do programa minha casa minha vida foi incorporado a política e os instrumentos e procedimentos para fins da promoção da regularização fundiária de interesse social, bem como foi constituída a legislação sobre a regularização fundiária de interesse social referente ao imóveis urbanos da União como o reconhecimento do direito à moradia

nestes imóveis através da CUEM (a meu ver uma grande conquista do movimento da reforma urbana também)”

Sem dúvida, são importantíssimas conquistas e decorrem todas dos instrumentos do Estatuto da Cidade que visam proteger da especulação o assentamento social e o interesse público. No entanto, aquela parcela de instrumentos negociais, que visam a gestão das mais valias urbanas e que obrigatoriamente têm que constar do Plano Diretor, é onde o capital imobiliário vem ganhando “de lavada”, se apropriando com muita eficácia desses instrumentos. Conforme Brito (2012):

“o uso reverso do Estatuto também implica na aplicação dos instrumentos urbanísticos para permitir a financeirização da terra urbana, afastando os pobres do acesso à terra. Podemos citar, outros dois exemplos que são os casos da outorga onerosa e as operações consorciadas no Rio e São Paulo, que ao invés de assegurarem a função social da terra urbana, permitem o avanço do capital financeiro imobiliário sobre as áreas "nobres" das cidades empurrando mais pobres para as periferias sem infraestrutura, quando não oferecem indenizações que sequer cobrem os despejos”.

O Estatuto da Cidade produto da luta pela reforma urbana para a apropriação social da terra urbana é agora fundamento para o avanço do capital financeiro imobiliário na cidade, com o apoio ou, pelo menos sem a contraposição – deliberada ou por incapacidade institucional, dos diferentes níveis de governo.

Hoje precisaríamos da campanha de que a cidade não pode ser “um cofrão”. A especulação mudou de porte e de objeto.

Nosso bravo instrumento do IPTU progressivo no tempo praticamente não emplacou. Mas mesmo que estivesse em prática, mal faria cócegas na grande articulação que se formou em torno do espaço construído, que torna ainda mais monumental aquilo que Evelina Dagnino chamou, referindo-se às políticas sociais de “convergência perversa”.

A luta social da Reforma Urbana pela flexibilização da normativa urbanística, então percebida como elitista, levou à conquista de instrumentos negociais que permitiriam ganhos sociais pela redistribuição de mais valias urbanas. Presentemente, num contexto de retração de movimentos e de configuração do setor imobiliário como alternativa de rentabilidade melhor do que a maioria dos demais setores econômicos, essa flexibilidade

negocial dos instrumentos se torna inteiramente funcional e promissora para o investimento imobiliário.

Se a superacumulação e as transformações no sistema financeiro buscavam um campo para pousar, as transformações na normativa urbanística, acreditando democratizar-se, abriu espaço para a perfeita realização no setor imobiliário.

E, por outro lado, é bom lembrar que o setor imobiliário não é apenas um circuito econômico- financeiro. Mas tem formas e sobre sua imbricação com essas formas temos pouquíssima discussão.

Se o direito à cidade pode ter tons de disputa de classe, ele não se refere apenas a uma disputa sobre apropriação. Ele tem formas. E as formas para as quais nossa normativa abriu espaço são inconciliáveis com qualquer perspectiva includente.

Alem da dimensão da disputa na correlação de forças, que é condição básica, há que se pensar na materialidade, na forma de cidade pela qual lutar.

Por isso, concordo apenas em parte com Fernandes (2012), quando afirma que “pensar na lei menos como instrumento e mais como uma arena sóciopolítica - não a única, mas uma - onde os conflitos possam ser identificados, confrontados e quem sabe resolvidos, parece um caminho mais interessante.

Pois, se o direito à cidade pode ter tons de disputa de classe, ele não se refere apenas a uma disputa sobre apropriação. Ele tem formas. E as formas para as quais nossa normativa abriu espaço são, na sua maioria, inconciliáveis com a construção de um espaço includente e democrático, ainda que se consiga a redistribuição de mais valias. A “torre de vidro” intimidadora, o shopping center sem acesso a pedestres jamais serão acolhedores da diversidade.

Alem da dimensão da disputa na correlação de forças, que é condição básica, há que se pensar na materialidade, na forma de cidade pela qual lutar, no desenho da cidade da Reforma Urbana.

Faço então coro com Tardim (2012), quando observa que:

“no planejamento da ordem do capital especulativo, a flexibilização dos condicionantes jurídicos e urbanístico-financeiros do uso do solo parece ser estruturante no Regime Urbano que tem que vigorar para viabilizar os negócios da cidade-mercadoria. Como é notório, no exemplo do Rio de Janeiro, apesar de ter até aumentado o número de projetos de lei de uso e ocupação do solo de planos de estruturação urbana que a Prefeitura do Rio tem submetido à Câmara Municipal,

o que, em tese demonstraria uma preocupação maior com o planejamento da cidade, a legislação urbanística produzida, não é para a consolidação normativa de regras que venham a viabilizar um planejamento da ocupação físico-territorial, submetido a um projeto social, como estabelece, inclusive a o Estatuto da Cidade, mas para flexibilizar as regras existentes de forma a estabelecer garantias e condições de incentivo, atrativas a investidores do mercado nacional e internacional, conforme ocorre com as Leis: LC 101/2009”

Pode-se afirmar o mesmo em relação a São Paulo, com seus Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs e com a Lei Municipal 14.917/2009 referente à Concessão Urbanística.

Bibliografia

BRINDLEY,T, RYDIN,Y, STOKER,G. 1996. *Remaking Planning - the politics of urban change*. 2a edição, revisada. Londres, Routledge,

EMURB-PMSP, CEBRAP, CEM. 2004. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo, CD-Rom.

DAGNINO, E. 2007. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo.

HARVEY,D. 2009. *O Direito à Cidade*. Palestra proferida no Fórum social Mundial, Porto Alegre.

<http://www.forumreformaurbana.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/26/File/FSM%202009/Harvey%20Speech%20translatedFINAL.pdf> (baixado em 20/03/2010)

Instituto Brasileiro de Direito Urbano. Debate desenvolvido no grupo eletrônico (privado) sobre o Estatuto da Cidade. Desenrolou-se entre 26/10/2012 e 12/11/2012. Dentre as manifestações, destacam-se as de Álvaro Pessoa, Edésio Fernandes, Fátima Tardim, Fernando Bruno, Maria Lucia Martins, Nelson Saule, Victor Carvalho Pinto, entre outros, com os quais este texto dialoga.

MARICATO, E. 2010. *Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica*. São Paulo, mimeo, revisão julho de 2010.

MARTINS, M. L. R. 1995. *Movimentos Populares Urbanos face à desregulamentação no tocante à cidade*. PROPOSTA, Rio de Janeiro, v. No 67, n.dez, p. 51-58.

MARTINS, M. L. R. 2011. *São Paulo, centro e periferia; a retórica ambiental e os limites da política urbana*. ESTUDOS AVANÇADOS 25 (71), 2011.

- MARTINS, M. L. R. 2012. *The city center and the city as a center: urban design and economic insertion*. Apresentação feita no 3º São Paulo, London, Beijing Symposium 2012, FAUUSP, 19/06/2012
- MARTINS, M. L. R. e RODRIGUES, R. M. 2010. *Parâmetros Urbanísticos e Desenho Urbano na produção de Habitação de Interesse Social em São Paulo*. Seminário Política e Planejamento - PPLA 2010. Anais... Curitiba, Ambiens.
- ONU-HABITAT. 2012. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi, agosto 2012. www.unhabitat.org (baixado em 18/09/2012)
- Prefeitura do Município de São Paulo / EMURB. 2004. *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/EMURB.
- Trabalhos finais da disciplina AUP-0274 - Desenho urbano e projeto dos espaços da cidade e AUP-0545 - Habitação de Interesse Social. Departamento de Projeto da FAUUSP. Anos 2007-2010
- SILVA, H. M. B. (coord). 2007. *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy.
- SILVA, L. O. da. 2004. Decadência e reabilitação do centro de São Paulo. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo, EMURB - PMSP, CEBRAP. CD-ROM.
- SOMEKH, N. 2004. Programa Ação Centro: reconstruindo a área central de São Paulo. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo, EMURB - PMSP, CEBRAP, CEM. CD-ROM.
- VILLAÇA, F. Estatuto da Cidade: para que serve ? Carta Maior, outubro 2012
- http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componente_id=23732