



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

DESENVOLVIMENTO URBANO JAPONÊS EM PERSPECTIVA COMPARADA: MÉTODO DE
LAND READJUSTMENT APLICADO À REALIDADE BRASILEIRA

Felipe Francisco de Souza (PMSP-SMDU) - felipefrancisco@gmail.com

*Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, Assessor Técnico da Secretaria Municipal de
Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo e Consultor em Políticas Públicas Urbanas do Banco Mundial.*

Desenvolvimento Urbano Japonês em Perspectiva Comparada: Método de Land Readjustment Aplicado à Realidade Brasileira

Resumo:

Dentro do contexto da temática urbana no Brasil, legitimada pela Constituição Federal em 1988 e pelo Estatuto da Cidade em 2001, os novos aparatos técnicos não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbanístico e a renovação de discursos não é necessariamente acompanhada por uma renovação da realidade territorial. Tal quadro configurou oportunidade tanto para que movimentos sociais exerçam pressão sobre as políticas urbanas vigentes quanto para que organismos internacionais adquiram papel relevante em influenciar os modelos que o Brasil possa vir a adotar para seu desenvolvimento urbano. O Japão, país propenso a desastres naturais, passou seus últimos 80 anos despendendo esforços para alcançar melhores resultados técnico-tecnológicos de desenvolvimento urbano. Durante este processo muitas medidas de planejamento territorial foram institucionalizadas no país, particularmente o *land readjustment* (reajuste fundiário). O presente artigo pretende contribuir para uma análise do *land readjustment*, suas possibilidades de aplicação no Brasil, especificamente por meio de cooperação técnica internacional e, em perspectiva comparada, contribuir para a compreensão das limitações da produção de políticas urbanas no contexto democrático pós-Estatuto da Cidade.

1. Introdução

Neste momento da história mundial, depois de décadas de massiva urbanização, particularmente nos países em desenvolvimento, a população urbana é mais numerosa do que a rural e estima-se que ultrapasse dois terços até 2040 (UNHABITAT, 2009). Em consequência, as cidades do Terceiro Mundo foram responsáveis por absorver quase todo esse crescimento populacional, acomodando-o em “estruturas de ambientes urbanos completamente diferentes, difusos e desorganizados” (SIEVERTS, 2003, p.3), resultado da “transformação estrutural e intensificação da interação de todos os pontos de um contínuo urbano e rural” (GULDIN, 2001, p.14).

Durante este processo de massiva urbanização, ou de “superurbanização”, conceituado como “processo de rápida urbanização aliado a um baixo crescimento econômico e carência de investimentos de infra-estrutura” (DAVIS, 2006a, p.195), enormes áreas desenvolveram-se sem traços de planejamento prévio: sem sistema viário com padrões estruturados, sem áreas verdes, sem quantidades mínimas de espaços públicos e sem a provisão de infra-estrutura básica. A acumulação destas disfunções comprometeu e reduziu a habitabilidade urbana, o convívio territorial e a qualidade de vida nas regiões afetadas por este processo (FARIA, 1995).

Depois que áreas urbanas foram subdivididas e povoadas, legal ou ilegalmente, é difícil reorganizar os limites dessas propriedades e custoso assegurar terras para propósitos coletivos como ruas, calçadas, escolas, estacionamentos e outros usos públicos. As dificuldades surgem porque, entre outros fatores, qualquer intervenção requer deslocamento de usuários e porque o preço da terra aumenta com seu uso intensivo (SORENSEN, 2000). Áreas urbanas ocupadas no passado, sobretudo nas cidades mais influenciadas pelo movimento da globalização, tendem atualmente a sofrer pressões para sua reconversão de uso e ocupação, e o antigo padrão de terrenos rurais, sistemas viários e divisões de propriedade serão obstáculos importantes para a emergente demanda por readequação ou reurbanização de espaços urbanos.

Viver sob condições urbanas difusas, desorganizadas e de precariedade urbanística, nos denominados “espaços urbanos obsoletos”, produz “uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia o acesso a empregos, oportunidades educacionais e culturais” (ROLNIK, 2000, p.75) que estão concentrados ou dispostos em outros pontos dentro das cidades. Estes espaços obsoletos necessitam de intervenções não apenas por que são carentes de infra-estrutura urbana, mas também por que abrigam classes mais baixas, também carentes e em plena expansão (DAVIS, 2006b), que não conseguem ter acesso às possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias, ou delas beneficiar-se.

Nas cidades que concentram qualidades em espaços exíguos, impedidos de sua partilha por todos e cercados por contingentes de espaços urbanos obsoletos, os melhores

espaços equipados estão constantemente ameaçados pelas cobiças imobiliárias, por assaltos e por congestionamentos. A exclusão territorial na cidade é, portanto, a condenação da cidade como um todo (ROLNIK, 2000). Espaços urbanos segregados e excludentes são resultados de um conjunto de determinações sociais, dentre elas, aquelas emanadas pelo Poder Público no exercício de suas atribuições de: controlar a forma de construir o espaço urbano, estabelecendo normas; planejar o crescimento e o desenvolvimento nas cidades e metrópoles, definindo metas e políticas públicas; e de investir em obras de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais, urbanificando o território (GROSTEIN, 2001).

No caso específico brasileiro, as ações do Poder Público sobre as disfunções geradas pelo crescimento urbano são basicamente caracterizadas pela “contradição permanente” entre a regulação urbanística (expressa na aplicação da legislação de ordem urbana) e a gestão político-partidária (expressa na aplicação da política habitacional). Esta contradição estabeleceu-se por que a regulação urbanística ordenou “uma cidade virtual, aonde os assentamentos precários não existem, transferindo a responsabilidade para uma política habitacional que se encarregaria de promover a construção para todos os excluídos do mercado formal” (ROLNIK; CYMBALISTA, 1997, p.7). Ou seja, a regulação urbanística se encarrega de definir as condições de ilegalidade, concentrando seu esforço nas áreas sob controle do mercado formal; enquanto isso, a gestão político-partidária se encarrega de “incorporar a conta-gotas, estas áreas [informais] à cidade, estendendo serviços, urbanizando, estabilizando, nunca eliminando todo o risco a ponto de fazer desaparecer totalmente as marcas da diferença” (ROLNIK; CYMBALISTA, 1997, p.8).

Arelada a esta contradição, mantida até hoje, a implementação de políticas urbanas depende da capacidade de negociar politicamente processos de transformação e mecanismos de gestão disponíveis. Desta relação, estabelecida entre o Poder Público e setores da iniciativa privada, em diferentes momentos históricos, revelaram-se práticas urbanísticas peculiares, que de certa maneira enraizaram os processos de expansão característicos com uma prática bastante recorrente: a desobediência às normas previstas e a geração de irregularidades.

Desta relação, revelaram-se também o papel restrito da aplicação de diretrizes do desenvolvimento urbano e o desequilíbrio quanto “ao tema da terra, [onde] o impacto da valorização imobiliária na promoção da escassez de moradias e do enriquecimento de poucos tem contado com a ajuda do Estado” (MARICATO, 2006, p.212). Numa situação em que todos os custos das infra-estruturas públicas são pagos pelo Estado através dos impostos, enquanto apenas uma pequena porcentagem da população detém terrenos legalmente, ocorre uma grande desigualdade: o grande público paga pelas melhorias, enquanto apenas um pequeno número de proprietários de terra recebe os benefícios do

aumento do valor da propriedade gerada pelo desequilíbrio na aplicação de investimentos públicos entre regiões centrais e periféricas (FURTADO; SMOLKA, 2001).

A reversão desta e de outras tantas desigualdades esbarra não apenas na contradição entre as políticas urbanas aplicadas pelo Poder Público brasileiro. Atualmente, a falta de perspectiva de superação das deficiências urbanas é maior, agravada pelo endividamento herdado por gestões passadas na administração municipal e pela falta de um desenho institucional de administração pública capaz de regular de maneira eficiente e em tempo as ações para capturar as valorizações geradas pelas políticas públicas, e redistribuí-las.

A combinação e a conjugação dos elementos supracitados produziram nas últimas décadas uma enorme enciclopédia de soluções em diversos municípios no Brasil. Diversos instrumentos de intervenção urbana foram e vêm sendo aplicados na tentativa de modificar práticas geradoras de escassez de recursos e de especulação do uso do solo; entre eles, muitos foram legitimados pela Constituição Federal em 1988 e pela Lei Federal do Estatuto da Cidade em 2001.

A despeito de uma subsequente avaliação de resultados e da importância da aplicação desses instrumentos, sobretudo após a aprovação do Estatuto da Cidade, o que temos de mais importante é o fato de que hoje o direito de propriedade no Brasil é substancialmente diferente: protegida desde a Carta Imperial de 1824, e condicionada ao cumprimento de sua função social desde a Constituição de 1934, com a Constituição de 1988 a garantia do direito de propriedade está condicionada à sua destinação. Nessa conjuntura “Constituição e Estatuto”, não foram poupados esforços no sentido de podar o uso absoluto do direito de propriedade, criando uma série de ônus para seu titular, desde restrições de exercício até a proibição de uso exclusivo, passando pela exigência de um aproveitamento racional e eficiente, com a adequada utilização de recursos naturais e preservação do meio ambiente (CALIVION, 2002).

Apesar das promissoras formulações de planejamento urbano, em relação a planos diretores participativos e à regulamentação de instrumentos urbanísticos específicos, acompanhadas com a promessa de um enfrentamento das desigualdades que integram o cenário urbano brasileiro, segundo diversos autores baseados em processos recentes (CYMBALISTA, 2006), reconheceu-se que os novos instrumentos técnicos aprovados na conjuntura “Constituição e Estatuto” não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbanístico e “a renovação de discursos não é necessariamente acompanhada por uma renovação nas práticas e ainda menos por transformações na realidade territorial” (CYMBALISTA, 2006, p.29). As limitações têm, portanto, algo a ver com a técnica, mas também parece uma questão política uma vez que seu efeito progressista depende da “capacidade de mobilização da sociedade civil garantir e assegurar uma implementação

segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social de sua aplicação” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 216).

2. Transferência de modelos e instrumentos urbanísticos por meio de cooperação técnica internacional

O quadro supracitado configurou uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 1995) tanto para que movimentos sociais exercessem pressão sobre as políticas públicas vigentes, quanto para que organismos internacionais adquirissem papel relevante no financiamento de reformas, no intuito de influenciar os modelos que o Brasil poderia adotar para seu desenvolvimento urbano.

A discussão sobre estes modelos sempre influenciou historicamente os urbanistas, no sentido do olhar para os vizinhos para aprender “o como desenvolver”. Segundo Chang:

Os fatos históricos sobre as experiências de desenvolvimento dos países desenvolvidos deveriam ser mais amplamente divulgados. Isto não é só uma questão de fazer jus à história, mas também de permitir aos países em desenvolvimento que estejam melhores informados para escolher políticas e instituições que lhes sejam mais apropriadas. (CHANG, 2002, p.140).

A partir da década de 1970, o Banco Mundial declarou como prioritários os programas para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento através da melhoria das condições de habitação e da provisão de serviços básicos de infra-estrutura. As principais dificuldades em solucionar estes problemas encontravam-se no rápido processo de migração campo-cidade, na disposição fragmentada dos terrenos rurais e urbanos capazes de desenvolver infra-estruturas e na falta tanto de recursos financeiros para realizar intervenções relacionadas à titularidade quanto de mecanismos para capturar a sobrevalorização criada por investimentos públicos.

Em 1974, o economista Orville Grimes e o professor William Doebele foram designados para investigar mecanismos que pudessem contribuir para a solução dos problemas apontados pelo Banco. Seus estudos identificaram três alternativas adotadas em países com realidades distintas:

O primeiro foi o famoso sistema de banco de terras que produziu crescimento urbano de alta qualidade na Suécia com um custo relativamente baixo para o Poder Público. O segundo foi a instituição conhecida como *valorizaciones*, uma forma sofisticada de avaliação e taxação especial que transformou Bogotá, Colômbia – particularmente seu sistema viário principal – com modestos gastos públicos. O terceiro foi o sistema de *land readjustment* que teve grande sucesso na reconstrução urbana do Japão depois dos volumosos bombardeios aéreos da Segunda Guerra Mundial e na recuperação da Coreia do Sul depois da devastação da Guerra Civil Coreana. (HONG; NEEDHAM, 2007, p.ix tradução nossa).

A iniciativa do professor William Doebele da Universidade Harvard, então consultor do Banco Mundial, ao visitar a Coréia e verificar o inusitado sucesso do método após a destruição do país, foi responsável por atrair a atenção para o até então desconhecido ou pouco estudado *land readjustment*. A possibilidade de executar projetos, incluindo o desenvolvimento de terras desarticuladas e a construção de habitações que pudessem ser autofinanciáveis ou que de alguma maneira desonerassem os cofres públicos, pareceu o método mais efetivo para aplicação nos países de Terceiro Mundo. O interesse do Banco Mundial resultou numa conferência em 1979 que mudaria a situação de pouca visibilidade sobre este mecanismo (DOEBELE, 1982).

Emergiu, assim, uma percepção de que era necessário, pela pertinência do enfrentamento das deficiências históricas dos países em desenvolvimento, sobretudo “no encargo do Estado [em] acelerar a industrialização, [...] na modernização da agricultura e no fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização” (EVANS, 1993, p. 107), a transferência de instrumentos de desenvolvimento urbano por meio de agências de cooperação técnica internacional.

Além do aspecto financeiro, a introdução de ideias modernizadoras na administração pública é parte essencial dos modelos iniciados durante a reforma brasileira pós-regime militar. O enfrentamento das deficiências históricas brasileiras inclui a dificuldade que o Brasil tem experimentado na institucionalização de procedimentos de recrutamento meritocrático, consequência dos poderes de indicação política no corpo burocrático, conforme destaca Evans:

As consequências negativas do apadrinhamento são exacerbadas pelo caráter dos padrões de carreira que tal sistema promove. Em vez de serem afinados com os ganhos de longo prazo via promoções baseadas em desempenho organizacional relevante, os burocratas brasileiros enfrentam carreiras em *staccato*, pontuadas pelos ritmos de mudança na liderança política e a gestão periódica de novas organizações. (EVANS, 1993, p.139-140).

Mesmo no Brasil, que desfruta de estoques relativamente abundantes de mão de obra treinada e longa tradição de envolvimento do Estado na economia, dificilmente se encontram burocracias compreensíveis e coerentes: a capacidade do Estado de desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso. A capacidade do Estado cresce de modo mais lento que a expansão das tarefas e o desempenho inadequado avilta sua legitimidade dificultando a reivindicação dos recursos necessários para aumentar sua capacidade.

Neste contexto, agências de cooperação internacional passaram a desempenhar forte papel no sistema meritocrático do Brasil: as agências recrutam, após um processo de postulação, projetos ou técnicos dos escalões superiores, em muitas organizações, para

participar de cursos de especializações. Após a execução deste treinamento, as agências abrem novas postulações para projetos de longo prazo construindo um *ethos* e aumentando a perícia organizacional relevante. Dessa forma, as agências têm conjugado em sua agenda as ações de desenvolvimento local, da reforma do Estado e da descentralização político-administrativa nos países em que atua (SOUZA; CRUZ, 2009).

Muitas destas reformas e treinamentos propostos em acordos de cooperação internacional, na incapacidade de transformar a burocracia como um todo, criam “bolsões de eficiência” no interior da burocracia, modernizando o aparelho do Estado “antes por acréscimo do que através de uma transformação mais ampla” (EVANS, 1993, p.140). As reformas resultantes vêm sendo caracterizadas, portanto, como segmentadas, divididas ou fragmentadas. Escalas consistentes de carreira que atam o indivíduo a metas corporativas e, ao mesmo tempo, permitem que adquira perícia e desempenho eficaz, ainda não estão institucionalizadas.

Esta formação de institucionalizações nos países periféricos aptos à modernização está na agenda de muitos governos dos países centrais, entre eles o governo do Japão. A Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA é uma instituição presente em diversos países e “implementada em prol da cooperação, destinando-se a auxiliar no desenvolvimento sócio-econômico e elevação do bem-estar da sociedade com recursos, técnicos e financeiros, pagos por meio de impostos do contribuinte japonês” (JICA, 2002, p.i tradução nossa).

Por meio da cooperação técnica internacional oferecida pela JICA a urbanistas da SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo para treinamento no Japão, foi realizado processo de transferência do método *land readjustment*.

O treinamento contou com 16 participantes de diversos países, e durante o desenvolvimento do treinamento foram adotadas duas modalidades: políticas públicas e a prática simulada na implementação de projetos urbanos. Ambos receberam treinamento sobre o método do *land readjustment* (método de desenvolvimento urbano japonês) por três meses em Tóquio. Na última semana, ao final do curso, cada participante realizou uma apresentação final. Cada uma tinha por objetivo a aplicação do método aprendido em seus respectivos países, na tentativa de solucionar problemas específicos. (MONTANDON; SOUZA, 2007, p.12).

Firmou-se, em seguida, um acordo para a produção de publicação, patrocinada com recursos oriundos do *follow-up cooperation* da JICA, modalidade de financiamento de pequenos eventos e publicações pós-curso, e com a contrapartida da SEMPLA, através de recursos humanos. Os denominados projetos de *follow-up cooperation* são projetos onde bolsistas que participaram de treinamento no Japão divulgam os conhecimentos adquiridos, adaptando-os à realidade de seus países. Podem ser feitos de diversas maneiras: por meio de envio de equipe técnica para levantamentos, monitoramento, avaliação, supervisão e

gerenciamento de obras e aquisições; por meio de fornecimento de novos equipamentos ou reposição de peças; ou pela realização de seminários, workshops e elaboração de material educativo. No caso mencionado, os recursos do *follow-up cooperation* da JICA foram utilizados no processo de difusão do método de planejamento urbano do *land readjustment* (MONTANDON; SOUZA, 2007).

Conforme alertou Maricato e Ferreira, “o ideário do planejamento urbano no Brasil configura “idéias fora do lugar” (SCHWARZ, 1981) [por que] uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada – não é objeto de teorias, leis, planos e gestão [...], ao passo que a outra – a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, formal, legal – mimetiza o debate internacional” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.3). Com o atual processo de tentativa de adoção e “tradução” do *land readjustment* à realidade brasileira, o artigo entende como necessário o aprofundamento de uma análise de suas potencialidades, para que não exista mais espaço para “idéias fora do lugar”.

3. Análise sobre o método de land readjustment aplicado à realidade japonesa

O Japão passou por grandes transformações desde sua era feudal até o processo de recuperação do Pós-Guerra, seguido pelo seu rápido crescimento econômico. O rápido processo de urbanização gerou concentração em áreas industriais e descontrolada ocupação territorial, onde antes comunidades agrícolas constituíam-se sem a provisão de infra-estrutura básica e suporte para atividades de sua população.

A despeito das razões e análises históricas de todo o processo de crescimento do país e do denominado “fenômeno japonês”, sujeitas a laudos imediatistas, faz-se importante estudar o *land readjustment* no contexto do urbanismo japonês por uma única razão. O Japão foi o único país que, nas últimas décadas, conseguiu desenvolver inúmeras soluções aos problemas urbanos que todos os países em desenvolvimento enfrentam: migração das áreas rurais para os centros urbanos; expansão urbana e crescimento desordenado nas zonas periféricas; diminuição dos trabalhadores na indústria primária; inúmeros problemas ambientais; altos níveis de pobreza; e envelhecimento da sociedade.

Os projetos de desenvolvimento urbano fizeram-se necessários num primeiro momento quando a migração das zonas rurais para urbanas iniciou-se e num segundo momento quando as cidades tiveram de ser reconstruídas por conta de acidentes naturais, como terremotos e tufões, ou pela destruição em massa causada pela Segunda Guerra Mundial. Dentre as diversas modalidades de projetos de desenvolvimento urbano, o *land readjustment* desempenhou importante papel como instrumento de adequação à concentração de atividades econômicas em áreas urbanizadas, expansão desordenada das atividades humanas, problemas ambientais e conseqüentemente, a readequação de setores urbanos adaptando-os ao processo atual de envelhecimento de sua sociedade.

Land readjustment é um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada, em que os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, dividindo de maneira equilibrada os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano. Essa prática é autorizada por meio de lei específica e sua execução fica a cargo de uma agência técnica multidisciplinar conhecida como agência de implementação, que é responsável pelo processo de transformação das diversas unidades fundiárias inseridas na delimitação do projeto.

O principal mecanismo de execução do *land readjustment* é o instrumento conhecido como *replotting* (que pode ser traduzido para o português como “re loteamento”, “reparcelamento”, “redimensionamento” ou “reposicionamento”). *Replotting* é a mudança de localização, formato e área de diversas parcelas de terra, segundo processos de amalgamação, subdivisão, relocação e troca, com o objetivo de atingir o cenário estipulado pelo projeto. A partir de sua execução, antigas parcelas de terra são transformadas em novas com localização e formatos total ou parcialmente diferentes (ver Anexo I).

Com a conclusão do projeto, as propriedades são valorizadas em função da melhoria em acessibilidade, melhoria da qualidade ambiental e de novas ou otimizadas infraestruturas. A absorção dos benefícios do desenvolvimento é feita por parte do Poder Público através da constituição de novas áreas públicas, sem o instrumento de aquisição extensiva de terras, e por parte da iniciativa privada, pela sobrevalorização fundiária após a execução do projeto. Sobre o método de desenvolvimento, segundo Kiyotaka Hayashi:

O *land readjustment* pode parecer um tipo de magia para a grande audiência, mas contém um sofisticado *know-how* e procedimentos para transformar terrenos em assentamentos urbanizados. O *land readjustment* consiste em, principalmente, não adotar o sistema de aquisição de terras. É um sistema de conversão de títulos de propriedade baseado num plano de melhorias físicas. (HAYASHI, 2002, p.3 tradução nossa).

Projetos de *land readjustment* possuem diversas etapas de execução. Para uma boa implementação, muitos proprietários precisam ser relocados provisoriamente, a fim de possibilitar a execução de diversas obras, tais como o nivelamento e a preparação do solo, para a viabilização das instalações públicas. Isso ocorre antes da execução final do novo parcelamento aprovado e segue um plano de “*replotting* provisório”. Em princípio, este e o “definitivo” devem ser executados após um acordo em comum entre todos os proprietários e inquilinos envolvidos, respeitando a preservação dos títulos de propriedade e garantindo a transferência do título original da propriedade antiga para a nova parcela de terra.

Esse processo de transformação das propriedades envolvidas é feito após tentativas de “acordo e consenso” entre proprietários e inquilinos, perante diretrizes e condições preestabelecidas pelo Poder Público. A adesão deve ser superior a um determinado número total de propriedades e proprietários integrantes do projeto, o que pode levar uma enorme

quantidade de tempo até ser realizada. Em situações nas quais ela não se efetiva, a agência de implementação pode ser forçada a paralisar, definitivamente ou temporariamente, a execução do projeto. Quando há adesão, a agência de implementação pode trabalhar com um leque de opções no sentido de solucionar os impasses restantes do projeto. Entre os meios disponíveis para sanar as dificuldades, se encontram: desapropriação pontual, concessão de exclusão da propriedade do perímetro de transformação mediante pagamento de impostos adicionais e imposição de restrições ao desenvolvimento da propriedade privada enquanto o projeto de *land readjustment* não chegar ao fim.

Na maioria dos casos, após o *replotting*, as áreas das parcelas de terra são reduzidas em função da ampliação de espaços públicos e da constituição de novas infraestruturas necessárias para a readequação de determinadas áreas da cidade. Com a conclusão das obras, as propriedades são valorizadas em função das novas ou otimizadas infraestruturas ou da melhoria em qualidade ambiental e acessibilidade.

A diferença em área de propriedade privada entre antes e depois do *replotting* medida em porcentagem é denominada de “taxa de contribuição”. Seu valor corresponde ao decréscimo que a propriedade sofre com a execução do projeto. Corresponde também à quantidade de benefícios que determinada área requer compartilhado entre todos os detentores de direitos. A contribuição pode ser em parcelas de terra ou dinheiro (quando proprietários precisam permanecer com a mesma área de terreno, porque ela está no limite do tamanho mínimo permitido pela legislação vigente). Assim, o *replotting* (reparcelamento) e a taxa de contribuição (doação de parte da terra privada para torná-la pública) servem a dois propósitos complementares: adequar o perímetro de intervenção às demandas necessárias de urbanização e criar condições de financiar parcial ou integralmente a execução das obras de infraestrutura.

De que maneira pode-se financiar a execução de obras de infraestrutura?

No Japão, o propósito do *land readjustment* é constituir, além do espaço público, “terrenos-reserva” oriundos da contribuição fundiária de cada proprietário. Os terrenos-reserva são parcelas de terra a serem comercializadas para o financiamento dos custos do próprio projeto e sua execução. Por isso, seu posicionamento, suas quantidades e suas dimensões são adequados e estabelecidos segundo critérios que levam em consideração: o fator econômico, ou seja, sua capacidade de retorno financeiro para viabilizar as novas instalações públicas propostas; e o fator de equidade, ou seja, sua capacidade de balancear a valorização gerada pelo próprio projeto.

Apesar da venda de terrenos-reserva ser destinada ao pagamento do projeto e à execução das futuras infraestruturas, em diversos casos, o governo local ou nacional fornece subsídios para a implementação de vias estruturais ou outras infraestruturas de maior porte.

Por envolver a comunidade local ao invés de removê-la, criando valor econômico, social e capacidade de governança, comumente chamado de capital social, e por se exigir que todos os proprietários contribuam com uma parte de seu terreno para criar espaços públicos, projeto de *land readjustment* viabilizam ações que não seriam possíveis de outro modo, considerando que, em muitas situações, adquirir terreno para melhorias públicas nas cidades pode ser proibitivamente caro. Na prática, porém, projetos de *land readjustment*, método de desenvolvimento urbano alvo da transferência técnica internacional da JICA, são bastante difíceis de executar, como demonstrado em vários projetos executados no Japão e em outros países (SOUZA, 2009). Os proprietários são primeiramente cautelosos e consideram o equilíbrio de riscos e benefícios durante a execução do projeto: o período de interrupção de suas atividades cotidianas, o deslocamento ou realojamento, os danos materiais no processo de mudança e outras possibilidades de que algo possa dar errado.

Neste contexto, é necessário certa cautela em relação a artigos japoneses sobre o *land readjustment*, especialmente os publicados em inglês, pois estes tendem a esconder as dificuldades de se levar a cabo este tipo de projeto, bem como a vigorosa oposição aos projetos de *land readjustment* que surgiu no Japão (SORENSEN, 2000; SORENSEN, 2007). Existe uma grande dificuldade no processo de conciliação e uma forte oposição aos projetos de *land readjustment* em muitos países aonde esta metodologia foi incorporada e vem sendo aplicada. Uma imagem idealizada deste método é, portanto, desaconselhada, pois além de esconder os enormes esforços dos planejadores urbanos japoneses e das comunidades em alcançar projetos bem-sucedidos, também esconde as dificuldades em compreender a forte oposição relacionada aos mais diversos fatores.

4. Análise sobre o método de land readjustment aplicado à realidade brasileira

No Brasil, o processo de aplicação de tal metodologia também enfrentaria diversas dificuldades, que não consistem apenas em dificuldades conciliatórias ou oposicionistas no âmbito da transição entre propriedade pública e privada. Aqui, elas vão muito além. Sua implementação esbarra em questões de ordem legal, institucional, técnico-territoriais, sócio-econômico-culturais, políticas e que abrangem o estágio atual de formulação de políticas de desenvolvimento urbano no país (SOUZA, 2009).

Após a promulgação da Constituinte de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 2001), os planos diretores estratégicos tornaram-se a principal ferramenta de política e ordenação urbana. Referente a essa lei, a primeira dúvida abrange a necessidade, ou não, da criação e institucionalização do *land readjustment* em nível nacional como instrumento urbanístico, seguido de sua regulamentação técnico-jurídica por meio dos diversos agentes envolvidos no processo: Poder Público, iniciativa privada, proprietários e outros setores da sociedade.

A criação e a aplicação de uma legislação própria para o *land readjustment* seria uma necessidade para que o método pudesse ser aplicado? Se a resposta for positiva, essa legislação complementar as leis já existentes? (principalmente a antiquada Lei do Parcelamento do Solo Urbano – lei 6.766 de 1979, em fase de reestruturação – e o Estatuto da Cidade – lei 10.257 de 2001 – que regulamenta o capítulo original sobre a política urbana aprovado pela Constituição de 1988). Se for assim, os municípios poderão estabelecer normas complementares para adequar essa nova lei à sua própria realidade?

Ou devemos implementar o método japonês sem segui-lo à risca? Como alternativa, será que poderíamos explorar seus elementos separadamente (reposicionamento e redimensionamento fundiário, contribuição por meio de doação em parcela de terra etc.), combinando instrumentos existentes no Estatuto (edificação compulsória, tributação progressiva, usucapião especial urbano, consórcio imobiliário etc.)?

A resposta por si só contém um determinante prévio a ser considerado: o início desse processo depende, invariavelmente, de tomada de decisão política e governamental. Para tanto, é preciso haver identificação do problema no âmbito da política pública, estabelecer a melhor maneira de enfrentá-lo dentro de uma agenda política, institucionalizar e implementar essa resposta (seja por meio da introdução do método japonês ou de alternativas), gerenciar e avaliar seus resultados, e fazer reformulações segundo nossa realidade.

O processo de formulação de políticas públicas é descontínuo no Brasil, devido à mudança de prioridades de cada gestão a cada quatro anos, o que nos faz questionar sobre qual seria a garantia de continuidade do processo de desenvolvimento do projeto e como realizá-lo desvinculado da gestão político-partidária.

Em consequência, quais seriam os mecanismos preventivos à instabilidade desse processo, capazes de conferir confiabilidade ao Poder Público, perante os diversos setores privados, permitindo a realização de um projeto no qual todos devem ceder parte de sua propriedade, esperando um resultado positivo (financeiro e urbano) após mais do que quatro anos? Ou: quais seriam os mecanismos para utilizar o *land readjustment* como facilitador da readequação fundiária, sem a cobrança de contrapartidas para obter recursos e viabilizar obras públicas?

Outro fator, complementar a qualquer vontade política, porque um não pode acontecer sem a viabilidade do outro, diz respeito a questões técnico-territoriais. O Brasil não possui um sistema de cadastro fundiário atualizado em nenhum nível de governo, seja ele municipal, estadual ou federal. Além disso, o Poder Público é muito limitado na gestão de suas próprias terras. Onde há grandes centros urbanos que apresentam bastante potencial para desenvolvimento, existem terrenos ocupados irregularmente, e, portanto, ilegalmente consolidados.

Dessa maneira, o *land readjustment* poderia ser utilizado como uma ferramenta de auxílio na gestão do uso do solo, principalmente nos processos de regularização fundiária, pois o processo é democrático, não gera grande ônus para o Poder Público, é indicado para áreas pequenas e prevê a regulamentação física e jurídica dos terrenos.

Considerando o plano das possibilidades, ainda que determinada gestão político-partidária considere a implementação de tal método, transpondo as dificuldades técnico-territoriais e ainda que o *land readjustment* encontre suporte legal e jurídico, existe ainda um grande salto entre a teoria e sua aplicação. Os recursos humanos da administração pública precisam ser qualificados e capacitados, capazes de dialogar e discutir sobre o método para sua execução efetiva.

O Japão há muitos anos vem despendendo esforços para o aprimoramento técnico e a capacitação de seus recursos humanos, bem como para a criação de sistemas de avaliação do mercado de imóveis e o estabelecimento de procedimentos claros e precisos para a tramitação projetual. Nesse caso, o projeto urbanístico passou a ser o elemento principal das orientações focadas nas diretrizes do desenvolvimento urbano e o *land readjustment* o método para implementá-lo.

Ainda com relação às questões que envolvem o Poder Público brasileiro, para projetos urbanos, é necessária a criação de agências de interlocução e articulação para o processo de negociação entre os agentes relacionados, a fim de viabilizar a execução do projeto. Essa articulação não se restringe ao âmbito municipal, relacionando-se aos órgãos estaduais e federais, mas também aos agentes privados.

Quando se trata dos agentes privados, temos, primeiramente, que discutir o regime da propriedade, dando garantias ao cidadão, conforme a Constituição Federal, que estabelece o direito coletivo, sobrepondo-se ao direito individual. Apesar disso, qualquer ato de interferência ou intervenção do Poder Público brasileiro sobre a propriedade privada é sempre considerado uma ameaça. Mesmo devidamente justificado e ressarcido, provoca inconformismo e longos impasses quanto à sua execução. No entanto, quando tal intervenção traz benefícios relativos à valorização da propriedade, a reação provocada é de resistência à socialização dessa valorização, considerando o benefício apenas como uma obrigação por parte do Estado. Além disso, vivemos a cultura do curto prazo, o que torna muito difícil encontrar parceiros financeiros interessados em investir grandes quantias de dinheiro num projeto com longa duração e complexidade.

Em âmbito nacional, o levantamento desses problemas não consiste apenas na implementação ou na incorporação parcial ou integral de metodologia internacional. Refere-se também a discussão e melhoria na maneira como fazemos planejamento urbano no Brasil, contribuindo para o debate e a reflexão para que novos ou atuais instrumentos de desenvolvimento urbano possam ser mais efetivos.

5. Conclusões: as oportunidades que envolvem o land readjustment no Brasil

O interesse nacional que está se formando por maiores avanços em torno da reforma urbana tem como principal premissa produzir métodos de planejamento urbano mais eficientes e menos custosos, com expectativa de serviços melhores e mais qualificados com programas mais efetivos, e, simultaneamente, permitir maior controle público e autonomia gerencial, tornando o governo mais transparente e eficaz. Portanto, se faz oportuno questionar: por que no sistema de governo brasileiro existiria a necessidade de um instrumento como o *land readjustment*? Ainda que exista a necessidade de um maior aprofundamento sobre certos tópicos relacionados à transferência de conhecimento, nos parece correto afirmar a existência de duas respostas.

A primeira resposta seria a necessidade da transformação da propriedade privada legitimada pela ação conjunta entre Poder Público e a Sociedade Civil no sentido de produzir melhorias na cidade. A segunda seria a necessidade de processos de gestão social na elaboração, aprovação e implementação de projetos urbanos (como acontece em muitos projetos de reurbanização de favelas). Ainda que essas propostas encontrem resistência, quando encontraremos uma “janela de oportunidade”, com grupos das mais diversas áreas da sociedade civil batalhando por interesses desse tipo, e como isso influenciará a então reforma urbana, temos poucos mecanismos teóricos para predizer. Nesse longo processo de reforma das políticas urbanas brasileiras, compreende-se que muitas janelas foram e podem ser abertas e fechadas.

Além disso, qualquer reforma da gestão pública no sentido de incorporar novos métodos e metodologias pode dar errado. Elas podem não trazer benefício algum, falhar e ainda gerar efeitos políticos e administrativos perversos. Mesmo porque, a nosso ver, a reforma necessária para a aplicação de novos mecanismos urbanísticos é um subconjunto de todas as performances políticas, e não um conjunto separado de esforços técnicos.

Não temos dúvida de que a adaptação e a aplicação do *land readjustment*, não apenas à realidade brasileira, mas a outras, é válida. Essa, a nosso ver, é uma das formas de aplicar o conceito da contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, que consta na Constituição Federal de 1988, e de fazer cumprir a função social da propriedade urbana, que consta na lei federal do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001). Ainda que instrumentos semelhantes existam em algumas legislações municipais ou apresentem estudos anteriores que ficaram fora da legislação final aprovada, não vemos mais razões para eles ficarem fora do alcance do Poder Público e conseqüentemente da produção da revitalização urbana tão necessária. Os instrumentos atuais ainda não oferecem uma efetiva capacidade comunitária pública ou privada de reparcelamento do solo, necessárias em face ao frequente fracionamento aleatório dos solos rural e urbano, para obtenção de uma melhor qualidade de vida, com espaços e equipamentos públicos adequados.

6. Referências Bibliográficas

- CALIVION, E. *Aspectos Constitucionais do Direito de Propriedade no Brasil*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2002.
- CHANG, H. *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Comparada*. Editora UNESP, 2002.
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.111, 2006.
- DAVIS, M. Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal. In: SADER, E. (org.). *Contragolpes: seleção de artigos da New Left Review*. São Paulo: Boitempo, 2006a.
- DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Editora Boitempo, 2006b.
- DOEBELE, W. A. (ed.). *Land Readjustment: A Different Approach to Finance Urbanization*. Lexington, MA: Lexington Books, 1982.
- EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, pp. 107-156, 1993.
- FARIA, V. Social exclusion and Latin American analyses of poverty and deprivation. In: RODGERS, G. et al. (orgs.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies / United Nations Development Programme, 1995
- FURTADO, F.; SMOLKA, M. (orgs.). *Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Colección Eurelibros. Santiago, Chile, 2001.
- GROSTEIN, M. Análise dos Processos de Ocupação Irregular do Solo e dos Processos de Expansão e Crescimento das Cidades. In: IPEA, INFURB. *Gestão do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas*. Brasília: IPEA, 2001.
- GULDIN, G. *What's a Peasant to Do? Village Becoming Town in Southern China*. Boulder, Westview, 2001.
- HAYASHI, K. *Land readjustment as a crucial tool for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy: Conference Paper, 2002.
- HONG, Y.; NEEDHAM, B. *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- JICA, Institute for Japan International Cooperation Agency. *Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Federative Republic of Brazil – towards the Building of New Partnership*. Japan: Tokyo, 2002.

- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 2nd ed., 1995. Republicado parcialmente em THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.
- MARICATO, E. Posfácio. In: DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Editora Boitempo, 2006.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p.215-250, 2002.
- MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora, 1^a edição, 2007.
- ROLNIK, R. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR / IGC / UFMG, n. 2, pp.73-88, 2000.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis, 1997.
- SCHWARZ, R. As Idéias Fora do Lugar. In: *Ao Vencedor as Batatas*. São Paulo: Duas Cidades, 1981.
- SIEVERTS, T. *Cities without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. Londres: Taylor and Francis, 2003.
- SORENSEN, A. Conflict, Consensus or Consent: Implications of Japanese Land Readjustment Practice for Developing Countries. In: *Habitat International*, 24, (1), pp.51-73, 2000.
- SORENSEN, A. Consensus, Persuasion, and Opposition: Organizing Land Readjustment in Japan. In: HONG, Y.; NEEDHAM, B. *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 89-114, 2007.
- SOUZA, F.F. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo, Brasil: Editora Paulo's, 1^a edição, 2009.
- SOUZA, F. F.; CRUZ, M. F. O Impacto das Agências de Cooperação Internacional no Desenvolvimento Urbano Brasileiro: o caso da Japan International Cooperation Agency. In: *XIII ENANPUR*. Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009.
- UNHABITAT. *World Urbanization Prospects: The 2008 Revision*. United Nations, 2009.

7. Anexo I

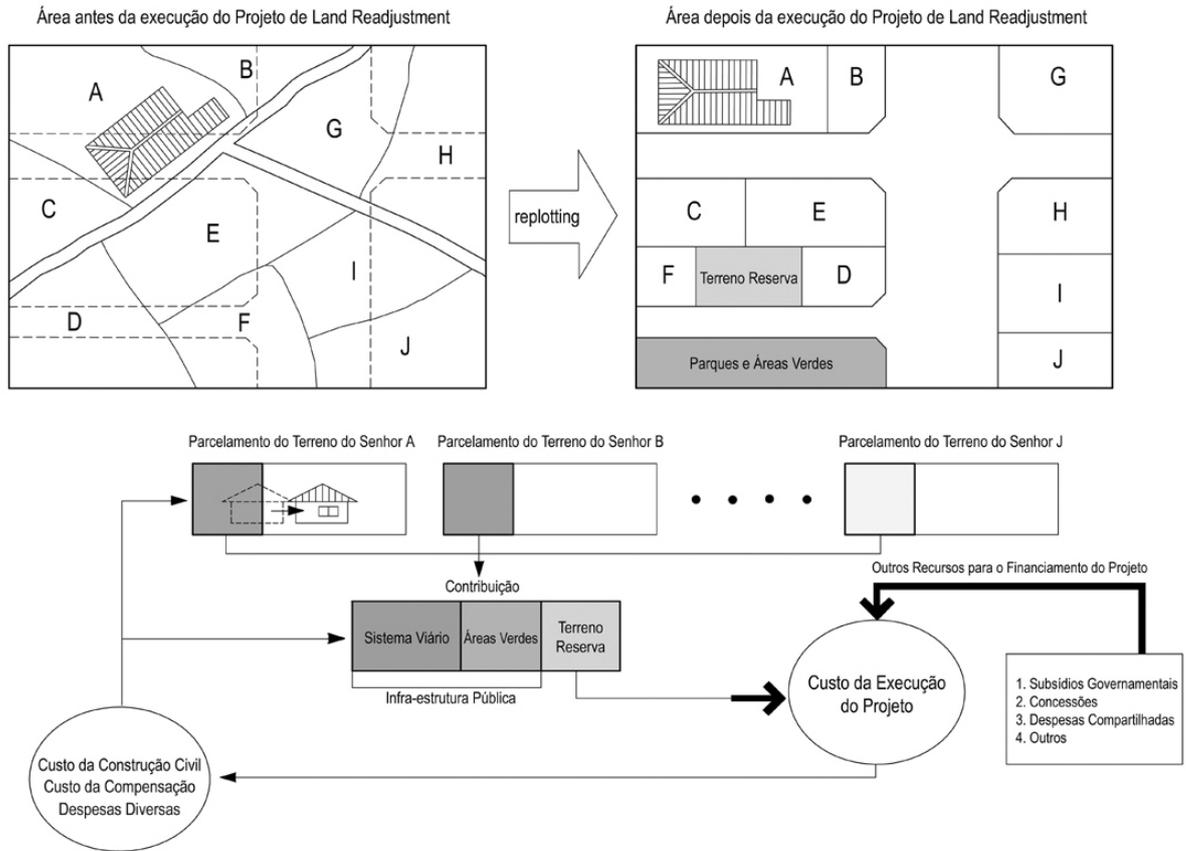


Figura 1: Mecanismo do método de *land readjustment*.
 Fonte: MLIT – Ministério de Terras, Infraestrutura e Transporte do Japão.



Figura 02: Imagem aérea do município de Obu-Hantsuki no Estado de Aichi, antes da execução do projeto de *land readjustment* (1994). Fonte: Governo do Estado de Aichi no Japão.



Figura 03: Imagem aérea do município de Obu-Hantsuki no Estado de Aichi, depois da execução do projeto de *land readjustment* (2002). Fonte: Governo do Estado de Aichi no Japão.