

Mais regulação da ocupação do solo é melhor?

2013 . Ano 10 . Edição 76 - 25/02/2013

Paulo Avila



Brasília, cidade planejada, não conseguiu fugir da marca indelével da urbanização brasileira moldada pela ocupação irregular do solo. O rígido planejamento urbano praticado do Distrito Federal, desde a inauguração da capital, foi incapaz de evitar que grande parte de sua população passasse a viver na informalidade. E isso contando com o sonho de grande parte dos planejadores urbanos: a propriedade pública da maior parte das terras urbanizáveis

O Censo de 2010 do IBGE revelou que cerca de 133,5 mil pessoas vivem em aglomerados subnormais no Distrito Federal, no qual está a segunda maior favela do país, o Sol Nascente, com 56,5 mil moradores, atrás apenas da Rocinha, no Rio de Janeiro, com 69 mil pessoas. A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2011, realizada pela Companhia do Desenvolvimento do Distrito Federal – Codeplan –, por sua vez, aponta 158 mil domicílios, ou 20% dos domicílios do Distrito Federal, com problemas fundiários, totalizando 515 mil pessoas vivendo sem proteção aos direitos de moradia e de propriedade.

Desse total, cerca de 31%, ou 49 mil imóveis, estão em áreas de alta ou média-alta rendas, revelando que no Distrito Federal a insegurança da posse da moradia não atinge apenas a população de baixa renda, como em geral se espera. A irregularidade fundiária não resulta apenas das relações econômicas e sociais assimétricas do crescimento urbano, mas também da inadequação das políticas de uso e ocupação do solo, como demonstram diversos estudos.

Nota-se por parte dos planejadores urbanos Brasil afora, certo fetiche por vários instrumentos de planejamento como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e leis de parcelamento do solo, entre outros, sem uma avaliação sobre os seus limites e se os resultados da sua aplicação têm sido satisfatórios ou não. Leis restritivas e parâmetros urbanísticos muito exigentes que elevam o consumo de solo por unidade habitacional e limitam a oferta de imóveis em áreas com grande demanda, ou ainda, procedimentos excessivamente burocráticos para aprovação, licenciamento e registro de empreendimentos elevam os custos da produção habitacional e o preço das moradias, dificultando o acesso de determinados grupos sociais à moradia formal.

Os impactos gerados na produção formal de moradias ou de lotes urbanos a partir de imposições legais podem ter dois efeitos: empurrar empreendimentos para a informalidade, como forma de evitar os custos adicionais gerados, ou, ao internalizar tais custos na produção, direcionar os empreendimentos para os segmentos de renda mais elevada, deixando os segmentos de baixa renda sem opção além da informalidade.

Quando pensadas individualmente, as exigências contidas nos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo podem parecer razoáveis, mas em conjunto implicam efeitos

negativos. Diante desses efeitos, a resposta padrão tem sido criar leis ainda mais restritivas e complexas, alimentando círculos viciosos que geram mais ineficiência e resultados negativos.

A combinação da regularização jurídica da posse dos imóveis com ações de urbanização e de recuperação ambiental se impõe como necessidade marcada por forte componente ético, uma vez que se reveste do reconhecimento de direitos constitucionais de moradia e a um meio ambiente equilibrado para significativa parcela da população.

Numa perspectiva econômica, a regularização das 158 mil moradias sem registro no caso do Distrito Federal, por exemplo, reecuperaria para o mercado formal um estoque de capital residencial da ordem de 25 bilhões de reais, com grande repercussão na sua economia. Sem contar os terrenos desocupados e a eventual valorização dos imóveis a partir da regularização, esse valor equivale a 15,6% do PIB do Distrito Federal de 2011.

Além de capacitar economicamente segmentos de baixa renda da população, viabilizando a utilização dos imóveis em operações de crédito e financiamento para compra, venda e adoção de melhorias habitacionais, a regularização dos imóveis geraria recursos públicos a partir dos impostos das transações imobiliárias que hoje se dão na informalidade e contribuiria também para o equilíbrio dos preços no mercado formal. Estudos demonstram que a regularização fundiária urbana também contribui para melhorar a inserção de adultos no mercado de trabalho, elevando a renda das famílias mais pobres e reduzindo o trabalho infantil.

Avanços recentes da legislação federal, incluindo o próprio Código Florestal, facilitam a regularização dos assentamentos informais urbanos. No entanto, essa tarefa ainda encontra obstáculos devido ao apego a normas já superadas. Nesse sentido, deve prevalecer o bom senso dos agentes públicos para entender a importância da regularização fundiária no contexto social e econômico das cidades, eliminando eventuais ranços que dificultam a aplicação dos novos dispositivos legais e trabalham contra o interesse público, apesar do discurso no sentido inverso.

Paulo Avila é arquiteto e urbanista.