

Programas de Incentivo à Produção de Lotes Urbanizados: uma análise preliminar dos instrumentos disponíveis nas legislações das cidades de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá.

Antônio Augusto Veríssimo

Introdução

O objetivo do trabalho foi o de realizar uma análise comparativa entre instrumentos de gestão urbana, existentes nas legislações de algumas cidades, que tem por finalidade ampliar a oferta de lotes urbanizados para a produção habitacional para famílias de baixa renda.

A relevância de um estudo sobre os instrumentos desta natureza se manifesta, quando verificamos que no nosso país 84% do déficit habitacional está situado entre as famílias com renda inferior a três salários-mínimos, e que dos escassos recursos públicos disponibilizados para o investimento em produção de habitação pelo governo federal, cerca de 67% foram aplicados em programas que atendem a faixa de renda familiar superior a cinco salários-mínimos.

Matéria publicada no jornal o Globo do dia 8 de setembro, informa que os únicos recursos do FGTS que chegam a esta faixa de renda (até três salários mínimos), são aqueles destinados ao financiamento de materiais de construção; estes, no entanto, são aplicados, na sua maioria, em unidades habitacionais construídas em assentamentos irregulares, não resolvendo adequadamente a questão do déficit habitacional.

Por este, entre outros motivos, me parece de fundamental importância o desenvolvimento de estudos com o objetivo de construir ou aprimorar instrumentos de intervenção pública, que visem a ampliação da oferta de lotes urbanizados para a produção de habitações para a população de baixa-renda.

Neste trabalho busquei realizar uma análise comparativa entre instrumentos legais existentes nas legislações das cidades de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá, que objetivam o incentivo à produção ou a facilitação da produção de lotes urbanizados e/ou unidades habitacionais.

Joinville:

Desde o ano de 1997 a Prefeitura Municipal de Joinville desenvolve um programa de incentivo à produção de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada. Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Habitação daquela cidade, de 1997 até o ano de 2000 foram produzidos, legalmente, através deste programa, 4700 desses lotes para a população de baixa renda.

O programa de Joinville funciona com base em uma legislação que permite ao município, a produção de loteamentos populares e/ou conjuntos habitacionais, através de convênios com órgãos públicos federais, estaduais, cooperativas habitacionais ou através de contratos com a iniciativa privada. Essa legislação define também os

critérios para a seleção e contratação com os interessados em produzir lotes urbanizados, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas privadas. A legislação relaciona ainda as obrigações das partes envolvidas, cabendo ao proprietário a comprovação da propriedade da área de terra a ser loteada; o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis respectivo; a execução de parte ou da totalidade das obras de infraestrutura do loteamento; a efetivação das vendas dos lotes para as famílias incluídas no cadastro da Secretaria de Habitação, (mediante contrato de compromisso de compra e venda ou por escritura pública); e a obrigação de informar as vendas dos lotes mediante relatórios quinzenais ou mensais a serem apresentados ao município. De parte da Prefeitura, são assumidos os seguintes compromissos: a elaboração do levantamento planimétrico da área; a definição das diretrizes e produção dos projetos de loteamentos (inclusive os de infra-estrutura); a elaboração do cronograma de execução do empreendimento; o gerenciamento junto às concessionárias de água e esgoto e energia elétrica para a extensão e fornecimento dos respectivos serviços; a execução, no todo ou em parte, das obras de infra-estrutura do loteamento; a regularização do loteamento junto aos órgãos competentes e a efetivação da venda dos lotes somente para os inscritos na Secretaria de Habitação do Município.

A legislação define também os critérios para o estabelecimento do custo de produção do empreendimento, estipulando que todos os custos deverão ser lançados em uma planilha que servirá de base para a determinação da quantidade de lotes a serem repartidos entre os contratantes. Esta planilha deve ser preenchida e apresentada à prefeitura, mesmo que não haja participação financeira do município no empreendimento. Os valores aplicados por cada uma das partes são ressarcidos proporcionalmente aos investimentos realizados na forma de lotes urbanizados. Outra forma prevista de compensação é o denominado "custo social", que corresponde a uma redução proporcional no preço de venda do lote destinado à população de baixa renda, efetuada pelo empreendedor.

Os lotes resultantes da produção desses loteamentos de interesse social são alienados somente para famílias inscritas no cadastro da Secretaria Municipal de Habitação de Joinville, observando-se o prazo máximo de 10 (dez) anos para os contratos efetuados com as cooperativas habitacionais sem fins lucrativos, ou com a iniciativa privada, e de 15 (quinze) anos para os contratos efetuados diretamente pelo Município. As famílias inscritas são selecionadas com base nos seguintes critérios: ser família constituída; estar localizada na faixa de renda familiar de até seis salários mínimos; não possuir imóvel próprio naquele município; residir no território municipal há mínimo três anos; ter, o casal, domicílio eleitoral em Joinville.

Rio de Janeiro:

O Município do Rio de Janeiro, desde a aprovação do seu Plano Diretor Decenal em 1992, possui dispositivos legais que permitiriam o desenvolvimento de um programa para a implantação de lotes e moradias para a população de baixa renda. Caso estes instrumentos tivessem sido aplicados, já poderiam ter produzido milhares de lotes urbanizados para a população de baixa renda.

O Plano Diretor, nos artigos 160 a 167, define as condições para a execução de um Programa de Lotes Urbanizados e de Moradias Populares, e nos artigos 164, 165 e 167, da mesma lei, considera a possibilidade de estabelecimento de consórcios entre o Município, proprietários, cooperativas habitacionais ou associações. O programa

previsto tem em vista os seguintes objetivos: promover o reassentamento das populações de baixa renda, localizadas em áreas de risco e em outras áreas impróprias para habitação e produzir lotes urbanizados e moradias para a população de baixa renda.

No mesmo plano está também contemplada a possibilidade de proprietários, cooperativas e associações, interessadas em participar do programa, requererem ao Poder Executivo o estabelecimento de consórcio para a execução em suas propriedades de projeto de urbanização ou de edificação de interesse social. Para tanto são estabelecidas as seguintes condições: o proprietário deverá transferir ao Município fração da área urbanizada (para atender à demanda de famílias de baixa renda); e o valor da fração, que permanecerá no domínio do proprietário, deverá equivaler ao valor de toda a gleba, antes da implantação da infra-estrutura.

O estabelecimento do consórcio pressupõe as seguintes condições: avaliação e fixação prévia do valor da gleba a ser determinado por órgão especializado do município; definição de prazo para a execução das obras com base em um cronograma e a definição prévia dos lotes urbanizados a serem destinados ao proprietário e ao município com base nos respectivos valores investidos por cada parte.

Os loteamentos, produzidos com base neste consórcio, poderiam ter sido implementados obedecendo a padrões urbanísticos diferenciados aplicados às áreas de especial interesse social. Infelizmente, ao longo destes dez anos de vigência do Plano Diretor Decenal, não houve por parte das autoridades municipais, interesse na regulamentação e aplicação destes instrumentos. Postos em prática, poderiam ter evitado o surgimento de centenas de loteamentos clandestinos e ocupações na cidade. Os recursos investidos na urbanização, através dos consórcios, seriam certamente muito mais reduzidos que os gastos hoje efetuados no processo de regularização, e os resultados, sob o ponto de vista legal, urbanístico, ambiental, econômico e social, seriam, certamente, muito mais satisfatórios.

Porto Alegre:

A Câmara Municipal de Porto Alegre aprovou recentemente Projeto de Lei encaminhado pela Prefeitura daquela cidade denominado Urbanizador Social. A lei aprovada regulamenta artigo do Plano Diretor que dispõe sobre a possibilidade do estabelecimento de parcerias entre a administração pública municipal e empreendedores privados, objetivando a produção de loteamentos e/ou habitações para o atendimento de demandas consideradas prioritárias pela municipalidade.

O Urbanizador Social, segundo consta da lei, é o empreendedor imobiliário cadastrado no município, interessado em realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo poder público como aptas para receber habitação, que se interessa em desenvolver parceria visando a produção de habitação de interesse social. As cooperativas habitacionais, desde que cadastradas na prefeitura, são também equiparadas aos urbanizadores sociais podendo ser enquadradas nos benefícios da lei.

A parceria entre o município e o urbanizador, se estabelece através de um Termo de Compromisso onde são definidas as responsabilidades atribuídas às partes. Cabe basicamente ao município a avaliação da adequação da área e do empreendimento

proposto ao fim pretendido (atendimento à demanda de interesse social); a definição dos padrões urbanísticos especiais; a aprovação do cronograma de obras a ser obedecido e a priorização e agilização dos processos de aprovação de projetos e licenciamento das obras. Ao empreendedor cabe a tarefa de realizar o empreendimento na forma acordada no termo de compromisso; apresentar a planilha de custos demonstrando a relação entre o valor investido e o custo para os adquirentes e apresentar a planilha com o perfil social e econômico dos adquirentes.

A lei prevê a possibilidade do município assumir a responsabilidade pelos estudos ambientais e/ou projetos urbanísticos e de infra-estrutura. Tal providência, a meu ver, se justifica essencialmente por dois aspectos: pode garantir maior qualidade e adequação dos empreendimentos às determinações municipais; facilita a entrada no programa de proprietários desprovidos de capital para investimento na elaboração dos levantamentos e projetos necessários.

No artigo sexto, a lei faculta ao município autorizar a transferência e/ou a alienação do potencial construtivo referente às áreas que serão objeto de destinação de áreas públicas decorrentes do parcelamento. Esta concessão é considerada na lei como parte da contrapartida oferecida pelo município na parceria, passível de aplicação somente em áreas definidas como de “ocupação intensiva” definida no Plano Diretor com base em avaliação técnica emitida por órgão específico da administração municipal.

Cabe ao município indicar as áreas nas quais as condições topográficas, ambientais e de infra-estrutura urbana estão aptas a receber empreendimentos de urbanização social, tendo em vista as diretrizes contidas no Plano Diretor. Após identificadas as áreas mencionadas, o município deve providenciar a publicação de edital de chamamento público dos proprietários das glebas indicadas, para que estes venham compor um cadastro das propriedades prioritárias para fins de intervenção pela via do urbanizador social.

A execução das obras de infra-estrutura e urbanização poderá ser implementada de forma progressiva, de acordo com os prazos definidos no cronograma aprovado pela prefeitura, que será considerado parte integrante do termo de compromisso estabelecido entre as partes. A urbanização progressiva poderá ocorrer de duas formas: pela implementação completa da infra-estrutura por setores do parcelamento (progressividade por setores) ou pela implementação de componentes da infra-estrutura em toda a área do parcelamento de forma progressiva (progressividade por sistemas).

Além da modalidade “urbanização progressiva”, a lei também faculta ao município aceitar a urbanização parcial. Entendo que nesses casos, caberá ao poder público a complementação futura das obras ou serviços não incluídos nesta fase inicial. Em ambos os casos - urbanização progressiva e urbanização parcial - poderão ser também utilizados padrões urbanísticos diferenciados, que também deverão estar estipulados no termo de compromisso firmado.

Os compromissos firmados entre as partes são fixados caso a caso por integrantes de uma comissão de análise indicada pela prefeitura e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, levando em conta os seguintes aspectos: adequação às condicionantes locais do terreno; legislação urbanística vigente

(admitidas alterações caso necessário); disponibilidade/necessidade de equipamentos públicos; déficit habitacional para o setor de demanda priorizado.

Nas suas disposições gerais, a Lei determina que o município, juntamente com o empreendedor parceiro, deverá realizar esforços institucionais para que a comercialização aos adquirentes de lotes produzidos com base nesta lei sejam beneficiários de programa do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Na exposição de motivos que acompanha o Projeto de Lei, consta a afirmação de que a lei atende a diretriz do Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre, que busca a integração do empreendedor imobiliário como urbanizador, com vistas a integrar a iniciativa privada na produção de empreendimentos de interesse social. O urbanizador social é ainda apresentado como um braço complementar da política habitacional, cuja atuação permitirá a oferta de alternativas para que a população de baixa renda possa adquirir um lote no mercado imobiliário de forma regular. As condições para esta oferta, virá, segundo a exposição, do estabelecimento de uma “relação privilegiada” com os empreendedores privados, oferecendo-lhes incentivos para que os lotes produzidos tenham preços acessíveis para a população de baixa renda. Parte-se da idéia que estes incentivos são legítimos na exata medida em que a “urbanização social” é uma “função pública subsidiária” que será desempenhada pelo particular em parceria com o poder público.

Uma breve análise do texto da lei e de sua exposição de motivos, denuncia a existência de algumas inconsistências ou lacunas na sua formulação. A primeira diz respeito à imprecisa definição da figura do Urbanizador Social. No artigo 3º ele é definido como “empreendedor imobiliário”. No parágrafo único do artigo sétimo consta, no entanto, que o município publicará edital de chamamento público dos “proprietários de glebas” aptas a receberem empreendimentos de urbanização social. Ao que parece, estamos tratando de dois agentes distintos, de um lado um agente empreendedor imobiliário, e de outro um proprietário de gleba. Em muitos casos, um mesmo agente pode acumular as duas funções, porém na maioria das vezes, especialmente nas áreas mais adequadas para o assentamento popular (portanto de pouco interesse para o capital imobiliário), não é isto que ocorre.

Não encontramos no texto da lei, a referência a nenhum instrumento que indique uma intenção de induzir, disciplinar ou facilitar as negociações que certamente deverão ocorrer entre os empreendedores e proprietários. Se tomarmos como referência a legislação espanhola, que certamente inspirou a proposição desta lei, vamos observar que lá está presente o conceito de que a atividade urbanizadora é desvinculada dos direitos inerentes à propriedade do solo, manifestando o caráter público da atividade de urbanização. Aqui não há referência a este conceito, nem a eventual utilização, para este fim, de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. O que encontramos, é uma vaga referência de que a “urbanização social é função pública subsidiária” sem que fique claro o que é efetivamente isso.

Um outro aspecto observado, diz respeito ao fato de que não está prevista nesta parceria, o investimento de recursos públicos na execução das obras de infra-estrutura e urbanização. Conta-se como ação suficiente do município para a promoção do barateamento do preço da terra e democratização do acesso à habitação, a simples flexibilização da legislação, dos cronogramas de obra, e a simplificação dos procedimentos administrativos, admitindo-se a possibilidade, eventual, da autorização

da transferência e/ou alienação do potencial construtivo das áreas destinadas ao uso público.

Bogotá - Projeto Usme:

O caso analisado refere-se a um projeto específico que está sendo realizado na localidade de Usme, situada na região sudeste do Município de Bogotá. Este projeto tem como origem uma determinação constante do Plano de Ordenamento Territorial – POT, aprovado no ano de 2000 que define as seguintes diretrizes básicas para a localidade:

“ Se incentivará la oferta de suelo urbanizable con infraestructura de servicios, equipamientos y desarrollo de vivienda de interés social y la consolidación de las centralidades Nuevo Usme, Danubio, Alfonso López y Centro Usme, y el nodo de servicios regionales Puerta al Llano.”

A intervenção do município nas áreas especificadas se dá através da elaboração de um instrumento denominado Plano Parcial, previsto na legislação federal colombiana (Lei 388/97),

“ Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales...”

e no Plano de Ordenamento Territorial.

“El planeamiento de todas las áreas del suelo de expansión objeto de incorporación a los usos urbanos, y de las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos entre otras operaciones urbanas, deberá definirse de manera obligatoria a través de planes parciales adoptados por decreto del Alcalde Mayor, según los parámetros y las condiciones que se establecen en la Ley.”

O Plano Parcial da localidade de Usme utiliza para sua implementação diversos instrumentos de gestão e recuperação de mais valias previstos na legislação Colombiana.

Desde a sua aprovação, a Lei 388 determina que em caso de aquisição de terras pelo poder público, o valor comercial da terra não poderá incluir o montante correspondente à valorização gerada pelo Plano Parcial. Esta providência congela o preço da terra nos níveis anteriores ao anúncio do plano, e assim torna-se um instrumento conveniente para reduzir o custo que a administração local teria que pagar pela terra para promover o seu desenvolvimento urbano.

O Plano Parcial, para o desenvolvimento local, aplica o princípio da distribuição equitativa de custos e benefícios que a Lei colombiana adotou da lei espanhola. Este modo de “re-parcelamento” inclui a distribuição dos custos de infra-estruturas, assim como dos direitos de urbanização, e permite a administração pública obter uma quantidade de terra urbanizada como retorno do pagamento pelos investimentos em

urbanização. Através deste mecanismo a municipalidade pode obter terra barata para a produção de habitação popular.

Um outro instrumento aprovado pela Lei 388, determina que o município pode recuperar entre 30% e 50% do preço da terra incrementado pela mudança de classificação de rural para urbano e pela autorização para usos mais lucrativos e incremento de direitos de construção. As mais valias podem ser pagas em terra, como participação em projetos de infra-estrutura ou em dinheiro. Novamente, o resultado é a redução do preço da terra obtida pela administração local para o desenvolvimento de empreendimentos de interesse sociais.

A administração local pode ainda, atribuir direitos de construção diretamente aos beneficiários de programas de habitação para baixa renda. O engenhoso mecanismo, baseado na separação dos direitos de construção dos direitos de propriedade, tem como resultado a alteração do equilíbrio de poder entre os loteadores e as famílias de baixa renda, que se mudam para a área e subseqüentemente repartem na terra o incremento de valor gerado pela urbanização. Estes novos residentes agora possuem os direitos à terra que de outra forma teria sido vendida pelo parcelador clandestino, que não possui mais este mercado cativo.

Assumindo um papel ativo na regularização da ocupação da área através da distribuição destes direitos de construir, a municipalidade encontra-se, em uma melhor posição para negociar diretamente com o loteador irregular e competir de alguma forma com estes, promovendo serviços (“*sites and services*”) por preços acessíveis. Este caminho legal seguido pela municipalidade assegura provisão de ruas, redes de serviços públicos, espaços verdes, recreacionais e equipamentos públicos que usualmente não são providos pelos loteadores ou que o proprietário rural original não é capaz de prover. Por fim, o procedimento garante o direito de construir para os habitantes de baixa renda que vão construir casas pelos seus próprios meios ao longo do tempo. Uma vez que o direito de construir do proprietário original é reduzido através do Plano Parcial, o preço da terra é também reduzido.

Para uma melhor compreensão e comparação das legislações, elaborei os seguintes quadros:

- O primeiro apresenta um resumo do instrumento legal, suas principais características e objetivos e uma breve descrição e comentários sobre a sua operacionalização;
- O segundo destaca aspectos de cada legislação referentes a: características das leis; objetivos dos programas a que estão vinculadas; identificação dos agentes públicos e privados envolvidos; definição das atribuições dos agentes envolvidos; responsabilidade quanto a organização da demanda; e origem dos recursos aplicados;
- O terceiro ressalta aspectos que podem ser considerados como inovadores neste tipo de legislação, tais como: a parceria público-privado para a produção de lotes urbanizados; a aplicação de instrumentos legais de recuperação de custos pelo poder público; a redução de padrões urbanísticos; a possibilidade da transferência de potencial construtivo e o controle sobre o valor de venda dos lotes produzidos.

QUADRO I - COMPARATIVO DAS LEGISLAÇÕES DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE LOTES URBANIZADOS DAS CIDADES DE JOINVILLE, PORTO ALEGRE E RIO E BOGOTÁ			
Joinville	Rio de Janeiro	Porto Alegre	Bogotá
<p>A lei municipal complementar n° 74 /99, regulamentada pelo Decreto n.º 9.499/00. permite ao município, viabilizar a produção de loteamentos populares ou conjuntos habitacionais através de convênios com <u>entidades públicas</u> e contratos com <u>agentes privados</u>. A Prefeitura participa destes convênios e contratos, através do investimento direto na execução dos projetos e obras (parcial ou total); da simplificação da legislação e dos procedimentos; do cadastro da demanda e do controle dos preços de comercialização dos lotes.</p> <p>Parte dos lotes produzidos com base nesta lei, são repassados para o município, como contrapartida pelos recursos investidos por este nas etapas de projeto e urbanização. Os lotes resultantes da produção destes loteamentos de interesse social, são alienados somente para as famílias inscritas no cadastro municipal.</p> <p>Parte-se do pressuposto, que as entidades ou agentes participantes são detentoras dos direitos de propriedades sobre os terrenos a serem urbanizados.</p>	<p>O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1992), define, nos artigos 160 a 167, as condições para a execução de um Programa de Lotes Urbanizados e Moradias Populares. No artigo 164 está prevista a possibilidade de serem estabelecidos consórcios entre os <u>proprietários</u> e o município. A Prefeitura participaria destes consórcios, através da elaboração dos projetos e da execução das obras por este último. Está também prevista a possibilidade de se estabelecerem padrões de diferenças de infra-estrutura.</p> <p>A lei prevê ainda o repasse de parcela dos lotes urbanizados resultantes para o município, para que este utilize para atendimento de suas demandas habitacionais de baixa renda.</p> <p>Não há nenhuma referência a controle, pelo município, dos preços de comercialização dos lotes.</p>	<p>A Lei municipal que regulamentou os parágrafos 3º e 4º do Art. 76 da Lei Complementar 434/99 (Plano Diretor), estabelece as condições para a produção de lotes urbanizados e/ou edificações para a população de baixa renda, através do estabelecimento de termos de compromisso entre a municipalidade e empreendedores imobiliários denominados pela Lei como “urbanizadores sociais”.</p> <p>A Prefeitura participa dos acordos firmados nos termos de referência, através da flexibilização da legislação e simplificação dos procedimentos administrativos; do controle sobre os preços de comercialização ; em casos especiais, da elaboração dos projetos; e da possibilidade do município autorizar a transferência e/ou alienação do potencial construtivo referente às áreas de destinação pública do empreendimento.</p> <p>Está prevista a destinação de uma contrapartida pelo urbanizador social ao município, correspondente a um valor “pré-acordado” entre as partes. Como não está previsto o investimento direto da Prefeitura na execução das obras, deduz-se que esta contrapartida se dá em função da flexibilização da legislação urbana.</p> <p>Não fica claro na lei, como se estabelecem as relações entre os empreendedores imobiliários e os proprietários das glebas.</p>	<p>A Lei 388/97 da Reforma Urbana da Colômbia instituiu uma série de instrumentos de gestão urbana que foram regulamentados no O Plano de Ordenamento Territorial da Cidade de Bogotá. a) “Planos parciais”: são instituídos por decreto do poder executivo municipal com o objetivo de definir o planejamento das áreas de solo de expansão urbana, e das áreas disponíveis para desenvolvimento mediante “operações urbanas especiais” de urbanização nova, renovação urbana ou reurbanização. Aplicam o princípio da distribuição equitativa de custos e benefícios adotados da Lei espanhola, permitindo a distribuição dos custos de infra-estrutura, assim como dos direitos de urbanização. Permite a administração pública obter uma quantidade de terra urbanizada como retorno do pagamento pelos investimentos em urbanização. b) Recuperação de mais valia: o município pode recuperar entre 30% e 50% do valor da terra incrementado pela mudança de classificação de uso rural para urbano, autorização para usos mais lucrativos e incremento de direitos de construção. c) Transferência de direitos de construção: a administração pode atribuir direitos de construção diretamente aos beneficiários de programas de habitação de baixa renda.</p>

QUADRO II - COMPARATIVO DAS LEGISLAÇÕES DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE LOTES URBANIZADOS DAS CIDADES DE JOINVILLE, PORTO ALEGRE E RIO E BOGOTÁ				
Item analisado	Joinville	Rio de Janeiro	Porto Alegre	Bogotá
Características da legislação	Lei Complementar, regulamentada por decreto municipal	Lei Complementar sem regulamentação (deverá ser feita por lei ordinária)	Lei Complementar, regulamentada por Lei Ordinária	Lei Complementar, Regulamentada por decreto municipal
Objetivos	Produção de loteamentos populares e/ou conjuntos habitacionais.	Implantação de lotes urbanizados e moradias para população de baixa renda.	Produção de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária.	Produção de lotes urbanizados para população de baixa renda.
Agente privado	Pessoas físicas ou jurídicas privadas. Cooperativas habitacionais sem fins lucrativos.	Proprietários, cooperativas habitacionais, associações de moradores.	Empreendedor imobiliário, cooperativas habitacionais autogestionárias.	Proprietários de terrenos urbanos e rurais limítrofes a área urbana
Agente público	Prefeitura Municipal, Governo Estadual, Governo Federal	Prefeitura Municipal.	Prefeitura Municipal, Governo Estadual e Governo Federal	Município
Atribuições do agente privado	Registro do loteamento no Registro de Imóveis, execução de parte ou da totalidade das obras de infra-estrutura, venda dos lotes às famílias cadastradas pela Prefeitura	Registrar o loteamento no Registro de Imóveis; transferir ao município o número de lotes equivalente aos valores investidos nos projetos e nas obras de urbanização.	Realizar a urbanização progressiva do loteamento, apresentar planilha de custos, cadastrar e aprovar a demanda, destinar ao município a contrapartida estipulada no Termo de Compromisso.	Repassar ao município lotes urbanizados equivalentes aos custos de urbanização.
Atribuições do agente público	Cadastrar as famílias interessadas na aquisição de lotes urbanizados; Elaborar os levantamentos e projetos de urbanismo e de infra-estrutura necessários. Realizar a totalidade ou parte das obras de infra-estrutura e urbanização.	Cadastrar interessados na aquisição de lotes urbanizados; Elaborar os projetos de urbanização e infra-estrutura e executar as obras de urbanização necessárias; vender os lotes que lhe foram transferidos aos inscritos no cadastro de interessados.	Avaliar a adequação do da área e do empreendimento proposto ao fim pretendido; definir os padrões urbanísticos especiais e aprovar o cronograma de obras a ser obedecido; priorizar e agilizar a aprovação dos projetos e o licenciamento das obras. Em casos especiais, elaborar os projetos de urbanização e parcelamento. Autorizar a transferência de potencial construtivo	Elaborar o Plano Parcial (operação urbana especial) Realizar os investimentos em urbanização. Converter terra rural em urbana, alterar usos e potencial construtivo. Oferecer títulos de direitos adicionais de construção e desenvolvimento. Atribuir direitos de construção para as famílias de baixa renda.
Organização da demanda	Prefeitura	Prefeitura	Iniciativa Privada e Prefeitura	Prefeitura
Fonte dos recursos para a urbanização	Recursos públicos municipais e recursos privados	Recursos públicos municipais.	Recursos privados.	Recursos públicos municipais e recursos privados

Quadro III Características	Joinville	Rio de Janeiro	Porto Alegre	Bogotá
Investimento direto de recursos públicos na urbanização parcial ou total do empreendimento	X	X		X
Recuperação de custos em função dos investimentos na urbanização	X	X		X
Alteração na legislação de padrões urbanísticos	X	X	X	X
Recuperação de custos em função das alterações da legislação			X	X
Autorização para transferência de potencial construtivo			X	X
Controle sobre o valor de venda do lote	X		X	(Sem informação)

Observações

A análise comparativa apontou como mais inovadora a legislação da cidade de Bogotá, que incorpora uma série de novos instrumentos legais e aplica o princípio da separação do direito de propriedade; do direito de urbanizar e do direito de construir, presentes na legislação espanhola.

A legislação de Porto Alegre também apresenta novidades, embora deixe dúvidas quanto a sua efetividade, uma vez que não prevê a aplicação de recursos públicos diretos na produção; não deixa clara a relação que deverá se estabelecer entre o “empreendedor imobiliário” e o “proprietário da gleba” e atribui essencialmente a flexibilização da legislação o atributo de redução dos custos de produção dos lotes urbanizados.

A única legislação de que temos notícias de que foi aplicada com resultados bastante exitosos, foi a de Joinville, que a despeito de sua simplicidade, conseguiu, segundo informações da Prefeitura daquela cidade, reduzir significativamente o número de novos loteamentos clandestinos surgidos naquele município, através da oferta de lotes produzida pelo programa.

A legislação do Município do Rio, que está entre as mais simplórias, mesmo assim jamais foi aplicada, uma vez que este instrumento previsto no Plano Diretor (aprovado em 1992), assim como muitos outros, nunca foi regulamentado. Os motivos para este desinteresse talvez possam ser atribuídos a alguns dos seguintes fatores: o entendimento prevalecente na lei 6766/79 de que a tarefa de prover a infra-estrutura e a urbanização em novas áreas é do proprietário da gleba e não do poder público, ao contrário de “senso comum”, que tende a identificar esta obrigação como da Prefeitura

ou do Estado e uma postura “tolerante” do poderes públicos e dos políticos, que vêm na produção informal uma alternativa aceitável de solução do déficit e também conveniente a estratégia de formação de clientelas eleitorais.

Para se ter uma idéia do que vem ocorrendo no Rio de Janeiro em função desse desinteresse, vale observar que a Secretaria de Urbanismo identificou, entre os anos 1991 e 2000, setecentos e cinco novos loteamentos clandestinos no Município. Esses assentamentos possuem em média cem lotes cada, o que representa uma oferta no mercado imobiliário informal de mais de sete mil novos lotes a cada ano. São números que demonstram ser essa uma das formas mais freqüentes de acesso a terra e a moradia para milhares de famílias que não encontram no mercado formal uma alternativa adequada às suas possibilidades econômicas. Muitos desses loteamentos já se tornaram comunidades consolidadas e organizadas, que passaram a demandar da Prefeitura a sua regularização urbanística e fundiária, requerendo a implantação das redes de infraestrutura e equipamentos públicos que, por lei, deveriam ter sido implantados pelos loteadores. O atendimento dessas demandas representa para a Prefeitura investimentos anuais de milhões de reais, os quais são utilizados na execução de projetos de obras de infraestrutura e de urbanização.

A dinâmica observada nesse mercado informal indica, portanto, que a dificuldade para a solução de parte do déficit habitacional no Município não está na falta de oferta de terras para habitação, mas sim na ausência, nessa terra ofertada, dos requisitos mínimos de infraestrutura e equipamentos públicos.

Na falta de um mercado formal que atenda à demanda dos setores de mais baixa renda, parece-me justificável que o município invista em parcerias e na utilização de novos instrumentos de gestão urbana, assumindo, no todo ou em parte, a responsabilidade pela provisão da infraestrutura em terras de particulares. No controle da operação, pode o município zelar pela qualidade do empreendimento, pela sua legalidade e pelo retorno dos investimentos públicos realizado, na forma da redução do preço final para os adquirentes.

Bibliografia:

- Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura do Rio de Janeiro, 1992
- Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre. Prefeitura da Cidade do Porto Alegre, 1999
- Plan de Ordenamiento Territorial - POT, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000
- *The Usme Project in Colombia* - Maria Mercedes Maldonado and Martin Smolka. Land Lines - Vol. 15 n.º 3, Cambridge, July 2003.
- Lei municipal complementar n.º 74/99 - Município de Joinville, 1999
- Decreto municipal n.º 9.499/00 - Município de Joinville, 2000