



PANORAMA DAS DISPUTAS EM TORNO DA POLÍTICA URBANA NAS METRÓPOLES DO NORDESTE BRASILEIRO: UM BALANÇO DA DESREGULAÇÃO URBANÍSTICA NOS ÚLTIMOS ANOS (SESSÃO LIVRE)

Renato Pequeno

PPGAUD – UFC | renatopequeno@gmail.com

Demóstenes de Moraes

UFCG | damoraes6@gmail.com

Resumo: Nos últimos anos as cidades brasileiras têm sido alvo de alterações na legislação urbanística; via-de-regra o Estado tem atuado com o intuito de regulamentar a desregulação, favorecendo ao setor imobiliário via flexibilização de índices. Tais modificações têm ocorrido nos processos de revisão dos planos diretores e das leis de uso e ocupação do solo e por meio de proposições do legislativo municipal alterando de maneira fragmentada o zoneamento urbano-ambiental. Ademais, verifica-se que a regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano - outorgas onerosas, transferência do direito de construir, operações urbanas - têm revelado a verdadeira captura destes mecanismos pelo setor imobiliário. Nesta sessão serão expostas as realidades de cinco cidades nordestinas - Fortaleza, Natal, João Pessoa, Campina Grande e Recife – evidenciando-se algumas similaridades entre seus processos de planejamento, e algumas singularidades reveladoras do processo histórico de produção do espaço urbano e das especificidades das práticas espaciais de seus agentes.

OVERVIEW OF DISPUTES OVER URBAN POLICY IN THE METROPOLIS OF NORTHEAST BRAZIL: A REVIEW OF URBAN DEREGULATION IN RECENT YEARS

Renato Pequeno

PPGAUD – UFC | renatopequeno@gmail.com

Demóstenes de Moraes

UFCG | damoraes6@gmail.com

Abstract: In recent years, Brazilian cities have been the target of changes in urban legislation; As a rule, the State has acted with the aim of regulating deregulation, favoring the real estate sector by making indexes more flexible. Such changes have occurred in the processes of reviewing master plans and land use and occupation laws and through proposals from the city councilors changing the urban-environmental zoning in a fragmented manner. Furthermore, it appears that the regulation of instruments for inducing urban development - onerous grants, transfer of the right to build, urban operations - have revealed the true capture of these mechanisms by the real estate sector. In this session, the realities of five northeastern cities will be exposed - Fortaleza, Natal, João Pessoa, Campina Grande and Recife - highlighting some similarities between their planning processes, and some singularities revealing the historical process of production of urban space and the specificities of spatial practices of its agents.

PANORAMA DE LAS DISPUTAS POR LA POLÍTICA URBANA EN LAS METRÓPOLIS DEL NORESTE DE BRASIL: UNA REVISIÓN DE LA DESREGULACIÓN URBANA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Renato Pequeno

PPGAUD – UFC | renatopequeno@gmail.com

Demóstenes de Moraes

UFCG | damoraes6@gmail.com

En los últimos años, las ciudades brasileñas han sido objeto de cambios en la legislación urbana; Por regla general, el Estado ha actuado con el objetivo de regular la desregulación, favoreciendo al sector inmobiliario flexibilizando los índices. Dichos cambios se han producido en los procesos de revisión de planes maestros y leyes de uso y ocupación del suelo y a través de propuestas de la legislatura municipal que cambian la zonificación urbano-ambiental de manera fragmentada. Además, parece que la regulación de los instrumentos de inducción del desarrollo urbano (subvenciones onerosas, transferencia del derecho a construir, operaciones urbanas) ha revelado la verdadera captura de estos mecanismos por parte del sector inmobiliario. En esta sesión, se expondrán las realidades de cinco ciudades del noreste - Fortaleza, Natal, João Pessoa, Campina Grande y Recife - destacando algunas similitudes entre sus procesos de planificación, y algunas singularidades que revelan el proceso histórico de producción del espacio urbano y las especificidades de prácticas espaciales de sus agentes.

Resumo geral

Na presente Sessão Livre são compartilhados estudos críticos realizados em Metrôpoles e Cidades do Nordeste Brasileiro sobre as desregulações urbanísticas e ambientais, reconhecidas informalmente no meio técnico como “boiadas” em alusão ao comentário do ex-Ministro do Meio Ambiente do governo de Jair Bolsonaro, Ricardo Salles, sobre a desconsideração de regras de preservação ambiental.

Mas antes de abordar o contexto atual marcado pela ampliação de situações de desregulação urbanística e ambiental, é importante ressaltar que no Brasil, até os anos 1970, o estabelecimento de marcos regulatórios urbanos para o uso e ocupação do solo urbano, por meio de zoneamentos e parâmetros urbanísticos e edílios, serviram, principalmente, para ampliar diferenciações socioespaciais que favoreceram a acumulação e reprodução do capital e a extração de rendas fundiárias, alimentando um padrão de desenvolvimento urbano desigual que marca ainda hoje as cidades brasileiras. Desse modo, o padrão de regulação urbanística excludente contribuiu para a concentração de investimentos públicos em infraestruturas, serviços e equipamentos e, também, os investimentos privados, principalmente do setor imobiliário em determinadas parcelas das cidades reconhecidas como "legais-formais", e para a omissão estatal em relação a extensas áreas, em sua maioria periféricas e precárias, ocupadas, predominantemente por população em situação de pobreza e vulnerabilidade.

É importante considerar, ainda, que, a despeito das desigualdades estruturais históricas se expressarem na concepção e aplicação das leis, a regulação urbanística foi uma das frentes priorizadas na retomada do debate sobre a reforma urbana no Brasil a partir dos anos 1980, considerando o padrão de produção desigual e excludente das cidades brasileiras. Na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, uma parte pequena da emenda popular proposta pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana à Assembleia Constituinte foi inserida no Capítulo sobre a política urbana, artigos 182 e 183. Neste capítulo, foram previstos os princípios da função social da cidade e da propriedade e instrumentos para inibição da especulação imobiliária e regularização fundiária.

Porém, a maior parte dos instrumentos de política urbana propostos na emenda popular não foi contemplada na Constituição e só foram incluídos 13 anos depois na legislação federal, com o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001. Vale registrar que instrumentos de política urbana em perspectiva reformista-inclusiva já vinham sendo experimentados em alguns municípios a partir de leis elaboradas e implementadas por gestões progressistas, alguns deles inspirados em instrumentos, normas e leis aplicados em cidades de outros países.

Contudo, os instrumentos pró reforma urbana foram aplicados em poucas cidades brasileiras, incluindo as do Nordeste, por falta de regulamentação, mesmo tendo sido previstos nos Planos Diretores, em decorrência dos interesses que têm prevalecido na produção do espaço, principalmente os imobiliários. Mais recentemente vêm sendo acentuadas as tendências de distanciamento do planejamento municipal em relação ao ideário da reforma urbana a partir dos preceitos do Estatuto da Cidade e maior alinhamento à perspectiva neoliberal da cidade como negócio, acarretando o desinteresse na utilização de instrumentos urbanísticos previsto nessa lei federal ou no desvirtuamento destes.

O ideário neoliberal prevalecente neste contexto vem impondo uma agenda de desregulação regulamentada e privatização dos espaços e serviços públicos e uma pretensa diminuição do Estado, com o enfraquecimento das esferas de planejamento e regulação estatais e de gestão

democrática e controle social, substituídas por novos padrões de articulação e cooperação entre agentes públicos e privados para a governança urbana empreendedora de cidades.

Tal quadro, em realidade, significou uma adequação da atuação estatal para o desenvolvimento de ações, políticas e investimentos públicos para ampliar a financeirização-mercantilização das cidades e regiões, principalmente a partir dos investimentos imobiliários. O setor imobiliário, no contexto da financeirização, passou a ter um fluxo mais abrangente, intenso e frequente de excedentes financeiros em atividades especulativas e imobiliárias, possibilitando a diversificação de tipos de produtos e serviços financeiros e imobiliários e o alargamento da dominância deste setor na produção do espaço e consolidando o ambiente construído e a produção imobiliária como frentes de acumulação específica, com implicações evidentes na estrutura fundiária, nas infraestruturas e amenidades das cidades, nas normas de uso e ocupação do solo e nas condições de vida dos vários segmentos sociais.

A influência do setor imobiliário, portanto, sobre as agendas públicas locais também cresceu; dessa forma obstáculos legais, institucionais, políticos, espaciais e materiais, entre eles os relacionados aos interesses histórico-culturais, ambientais e sociais, vêm sendo removidos a partir de desregulações liberalizantes das normas de uso e ocupação do solo urbano e ambientais e, também, de grandes investimentos privados e públicos focados e articulados aos interesses imobiliários.

Neste sentido, ganham destaque os processos de revisão dos Planos Diretores Municipais ocorridos nos últimos anos e as reuniões deliberativas e consultivas em instâncias de controle social da política urbana, como os conselhos municipais de desenvolvimento urbano, na forma como têm sido capturados pelo mercado imobiliário e pelos seus representantes que atuam no comando das instituições públicas, de modo a viabilizar a ampliação de lucros a partir do desmantelamento do controle urbano e da flexibilização de índices. Sobre este quadro de intensificação dos processos de desregulação liberalizante nas cidades, na presente Sessão Livre são compartilhados estudos e análises críticas sobre algumas situações nas cidades de Fortaleza, Natal, João Pessoa, Campina Grande e Recife, as quais vem sendo investigadas pelos respectivos Núcleos da Rede Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq). Ressalta-se todavia, que apesar das similaridades entre os processos ocorridos e vigentes, que cada uma das cidades possui suas peculiaridades em decorrência do processo histórico e específico de produção do espaço urbano.

ENTRE IRREGULARIDADES, FLEXIBILIZAÇÕES E DESREGULAÇÕES: APONTAMENTOS SOBRE AS BOIADAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS EM JOÃO PESSOA E CAMPINA GRANDE

Demóstenes Moraes

Universidade Federal de Campina Grande | damoraes6@gmail.com

Algumas situações de desregulação liberalizante em João Pessoa e Campina Grande na Paraíba vêm sendo problematizadas criticamente por pesquisadores e ativistas da reforma urbana considerando que tais processos têm se tornado mais frequentes e amplos espacialmente. Tais desregulações têm se expressado em situações diversas: desde irregularidades pontuais ignoradas que podem abranger alguns imóveis até setores urbanos e que podem ser regularizadas por meio acordos formalizados com órgãos públicos de controle; passando por flexibilizações casuísticas das normas, relacionadas a interpretações que distorcem as concepções das regras ou por meio de alterações muito específicas de leis ou até da criação de novas leis; chegando às desregulações sistêmicas, com mudanças de leis mais amplas como os planos diretores, lei de uso e ocupação do solo etc. abrangendo o município de forma integral.

Em João Pessoa, capital do estado da Paraíba, com população de 833.932 pessoas (IBGE, 2022) e polo de uma das regiões metropolitanas mais desiguais do Brasil serão abordadas algumas situações de desregulação: irregularidades pontuais, como as construções para o setor da orla de João Pessoa que não atendem aos parâmetros previstos na legislação; flexibilizações e desregulações sistêmicas, como as alterações das regras de uso e ocupação do solo no Bairro do Altiplano e as mudanças de leis mais amplas como o Plano Diretor; até regulações excludentes, como as promovidas pelo Programa João Pessoa Sustentável.

Em Campina Grande, importante centro regional de serviços e indústrias da Paraíba, com população de 419.379 mil pessoas (IBGE, 2022), algumas situações de desregulação liberalizante podem ser evidenciadas: a ampliação do perímetro urbano e indiferença em relação a zoneamento e parâmetros urbanísticos estabelecidos pela legislação municipal para a implantação do Complexo Multimodal Aluizio Campos; a aprovação ou anistia a loteamentos urbanos na Macrozona Rural; a regularização de empreendimentos imobiliários que desrespeitam os parâmetros urbanísticos estabelecidos na Área de Preservação do Entorno (APE) do Centro Histórico de Campina Grande (Decreto Estadual nº 33.816/2013); a extinção da Unidade de Conservação Parque Estadual do Poeta e Repentista Juvenal de Oliveira (Decreto Estadual nº 25.322/2004) para a construção de um centro de convenções estadual, liberando a área para outros empreendimentos.

Tais situações evidenciam articulações e arranjos entre agentes públicos e privados, principalmente do setor imobiliário, nos processos de desregulação liberalizante que tendem a acentuar desigualdades e segregações socioespaciais nesses municípios.

PLANO DIRETOR DO RECIFE 2021: LIMITES E RISCOS DE PROCESSOS DE PLANEJAMENTO NÃO-PARTICIPATIVOS SOBRE A PROMOÇÃO DE EQUIDADE SOCIOESPACIAL URBANA

Fabiano Diniz

PPG-Desenvolvimento Urbano UFPE | fabiano.diniz@ufpe.br

Os Planos Diretores Municipais, instrumentos urbanísticos de ordenamento do desenvolvimento territorial urbano e de promoção da equidade socioespacial, visam um preceito constitucional: garantir o cumprimento das funções sociais da propriedade-cidade. O Plano Diretor do Recife (PDR-2021) foi elaborado entre 2018 e 2020, em um processo turbulento sob intensas críticas dos segmentos populares à sua condução. Denunciou-se o curto prazo para aprofundar assuntos de natureza técnica e o restrito espaço à participação dos cidadãos que vivenciam as mazelas de uma cidade extremamente desigual. Em dezembro de 2018, prazo para revisão do Plano Diretor anterior, o PL 28/2018 com o instrumento revisado foi encaminhado à Câmara dos Vereadores após apenas seis meses de discussão. Esse aqodamento restringiu os momentos de planejamento participativo e a defesa dos interesses de movimentos sociais, representantes do segmento popular e ONGs. Passaram-se dois anos até que o texto final fosse publicado, em 2021.

Na disputa pela cidade corporificada no PDR-2021, destacam-se debates relativos às condições de permanência da população pobre nos territórios por ela ocupados. Expressão desse dilema e instrumento urbanístico chave para a consolidação de favelas e comunidades urbanas na cidade, recebeu atenção o papel das ZEIS na conquista de melhores condições do habitat urbano em três dimensões: a democrática, referente à inserção da representação do Fórum do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) no Conselho da Cidade do Recife (ConCidade) e sua incidência sobre o PDR-2021; a indução do desenvolvimento urbano e o financiamento das políticas públicas urbanas, concernentes aos meios materiais-financeiros para a implementação da PMHIS; e a aplicação da Reurb-S apenas em ZEIS, dado seu potencial de garantir os investimentos públicos e a função social da propriedade urbana.

Nesse panorama, a apresentação evidencia barreiras impostas à aplicação de instrumentos de natureza redistributiva e/ou democratizante. Num balanço entre perdas e ganhos, ponderam-se limites impostos sobre mecanismos de proteção das ZEIS, concentrados na restrição à definição de instrumentos redistributivos da mais-valia urbana e indução do desenvolvimento urbano no ambiente do Sistema de Planejamento Urbano Participativo para a Gestão Democrática vigente. Contrasta a negativa à proposta das ZEIS de Amortecimento de Potencial Construtivo – para reduzir os impactos da pressão imobiliária no entorno das ZEIS em áreas de grande atratividade –, diante da aprovação de que imóveis localizados em ZEIS adjacentes a eixos de transporte público adotem os parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) – criadas para estimular o adensamento em áreas com infraestrutura de mobilidade.

O NOVO PLANO DIRETOR DE NATAL E A DESREGULAÇÃO URBANÍSTICO-AMBIENTAL: RETROCESSOS NOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO E INCLUSÃO SOCIOAMBIENTAL

Ruth Maria da Costa Ataíde

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo – DARQ e do PPGAU / UFRN e Coordenadora do Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade – UFRN | maria.ataide@ufrn.br

Em sintonia com o desenho do Planejamento urbano e territorial experimentado no Brasil a partir da década de 1970, o município de Natal também elegeu o Plano Diretor como seu principal instrumento de gestão urbana. A partir dele adotou o padrão de regulação urbanística excludente que dá significado ao instrumento, na medida em que atua, fundamentalmente, a favor da concentração de investimentos públicos em áreas de interesse dos segmentos imobiliários-fundiários, afirma as desigualdades e nega os mesmos investimentos em territórios periféricos e socioambientalmente vulneráveis, que seguem na invisibilidade da gestão pública.

Por outro lado, este mesmo instrumento inaugurou em Natal, ainda nos anos 1980, no contexto das lutas pelo restabelecimento da democracia e pela reforma urbana, um sistema de proteção socioambiental pioneiro no Brasil, que esteve vigente por 40 anos, até o seu desmonte no último processo de revisão do Plano Diretor, concluído em 2022. Com foco na proteção de uma paisagem verde, com áreas de elevada fragilidade ambiental e margeada por águas marítimas e fluviais, o sistema se consolidou a partir do desenho da política introduzido na Constituição de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade e validado nos Planos Diretores Participativos elaborados a partir dos anos 2000. Em paralelo aos avanços, as estratégias de flexibilizações das normativas urbanísticas e ambientais passaram a ser cada vez mais atuantes, ancoradas nas prerrogativas da inflexão conservadora, impondo os interesses de alguns setores econômicos e que se instalou também no Estado brasileiro desde a segunda década deste século.

Nessa perspectiva, o Plano Diretor de Natal 2022 foi aprovado com diversos retrocessos e contradições. Além dos problemas de coerência textual e riscos potencial ao meio ambiente, o texto introduziu diversas desregulações liberalizantes no macrozoneamento e nos parâmetros urbanísticos, no sistema de proteção da Paisagem, que inclui as Áreas Especiais de Interesse Paisagístico (AEITPs) e de Interesse Social (AEIS), só para citar algumas; modificações dos instrumentos de gestão (Transferência do Potencial Construtivo -TPC e Outorga Onerosa do Direito de Construir- OODC), entre outras. Entre essas alterações destacamos as que incidiram nas AEITPs, algumas sobrepostas as AEIS, as quais, envolvem, principalmente os territórios da franja litorânea. As flexibilizações no sistema de proteção ambiental, além de modificar o desenho de uma gestão ambiental historicamente pactuada e ameaçar os territórios populares consolidados, evidencia conflitos de interesses econômicos (segmentos fundiário-imobiliários e turísticos) e histórico-culturais, socioambientais (populações vulneráveis residentes), sempre com a prevalência dos primeiros.

QUADRO DE REGULAMENTAÇÃO DA DESREGULAÇÃO URBANÍSTICA EM FORTALEZA: DISSEMINAÇÃO DAS OUTORGAS ONEROSAS DO DIREITO DE BURLAR A LEI

Renato Pequeno

Laboratório de Estudos da Habitação – LEHAB – PPGAUD – UFC | renatopequeno@gmail.com

Fortaleza, 4º. maior município em população e mais densa capital atravessou processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDPFor) dos mais conflituosos entre 2002 e 2009. Disto resultou a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as ZEIS, assim como outros indutores do desenvolvimento urbano em favor do setor imobiliário. Contudo, após a aprovação na Câmara, o PDPFor foi engavetado, devido à condição de Fortaleza como sede da Copa de 2014 e aos vários projetos a serem implementados, geralmente associados a remoções. Diante de contradições e conflitos na formulação da política urbana de Fortaleza pretende-se apresentar periodização que tem como rupturas: a regulamentação das outorgas onerosas de alteração de uso do solo em 2015 e 2022. No Primeiro período, a regulamentação de instrumentos previstas desaparece da agenda, exceto as ZEIS utilizadas como medidas protetivas frente as ameaças de despejo. Posteriormente, em 2013 com a mudança do Prefeito, verifica-se a retomada da regulamentação dos instrumentos de maneira seletiva, favorecendo aos interesses do mercado. Destaque para a reativação da Comissão Permanente do Plano Diretor, como instância de controle social. Desde então foram encaminhados projetos para análise e aprovação na condição de especiais, apesar de irregulares. Ademais, em 2015 foram regulamentadas: a Transferência do Direito de Construir, as Outorgas Onerosas do Direito de Alterar o Uso, promovendo-se verdadeira desregulação regulamentada associada à renúncia fiscal por parte do município. Inicia-se assim o Segundo período, quando dezenas de outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo, foram aprovadas, que na verdade correspondem a outorgas onerosas do direito de construir, dado que viabilizam ampliação de índice de aproveitamento, para além do máximo permitido. Some-se ainda uma ampla alteração no Zoneamento por ocasião da revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo, como a criação de várias Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica. Desde 2022, abre-se o Terceiro período, com a aprovação de novas leis das outorgas, as quais apesar da tentativa de corrigir as irregularidades das leis anteriores, finda por promover um quadro ainda pior, tendo em vista as proposições trazidas no futuro plano diretor de Fortaleza, a ser aprovado em 2025. Destaque para o processo pouco transparente como tem se dado a revisão, para a subtração de diversas áreas de proteção ambiental, assim como as amplas alterações nos índices urbanísticos e proposição de um novo zoneamento, os quais em nada dialogam com o diagnóstico previamente elaborado.

PANORAMA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NAS CIDADES NORDESTINAS: ENTRE DESAFIOS E RISCOS

Henrique Botelho Frota

Instituto Polis / Plataforma Global pelo Direito à Cidade | henriquefrota@polis.org.br

Pretende-se num esforço de síntese destacar os avanços e desafios ocorridos nestes processos de planejamento. Diante da realidade de quatro capitais nordestinas e de uma cidade média, as quais tem sido alvo de revisão em seus planos diretores, trazendo em comum as ações bem sucedidas por parte do capital imobiliário em parceria com o Estado, faz-se necessário um olhar crítico a respeito das alterações na legislação urbanística, assim como nos procedimentos adotados na elaboração dos planos diretores e na regulamentação de instrumentos urbanísticos.

Chama atenção o quadro de desigualdades socioespaciais como característica destas cidades. Por um lado, tem-se a presença de setores amplamente beneficiados com investimentos público-privados, para os quais tem ocorrido o desvirtuamento do controle urbano, exacerbando-se as condições de ocupação do solo, revelando-se por meio de zoneamento especial e outras formas de alteração das leis urbanísticas. Via-de-regra, estas modificações têm sido realizadas tanto no atacado, como no varejo, tendo como algoz o legislativo municipal que as propõe e as aprova em detrimento da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, constata-se a expansão da informalidade mediante o crescimento avassalador de favelas e outras formas de assentamento urbano precários, frente aos quais pouco tem-se avançado na busca por soluções que viabilizem programas de provisão habitacional de interesse social, programas de urbanização de favelas que tragam em seus conteúdos a flexibilização dos índices urbanísticos conforme as características da cidade o reassentamento socialmente justo nas proximidades, a regularização fundiária, as melhorias habitacionais, dentre outros aspectos.

Neste sentido, pretende-se apontar as similaridades e especificidades dos processos de planejamento urbano apresentados nesta sessão, considerando dentre outros aspectos: as condições como os processos ocorreram no âmbito institucional; a composição dos arranjos institucionais diretamente envolvidos; a validade dos processos participativos, verificando-se a composição das instâncias sociais de tomada de decisão e o grau de participação da sociedade civil; as condições de associação entre as políticas urbana e habitacional, bem como fazer um balanço do que tem representado o quadro de alterações nas legislações urbanísticas de algumas cidades do Nordeste brasileiro, reconhecendo que apesar de suas peculiaridades, muito do que nelas ocorre corresponde à situação em muitos outros municípios pelo Brasil a fora.

