



## POLÍTICA FUNDIÁRIA E PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

**Gabriela Lema Icasuriaga<sup>1</sup>**

### RESUMO

Neste artigo buscamos refletir sobre a política fundiária urbana tomando como referência a cidade do Rio de Janeiro, por entendermos que esta expressa um exemplo paradigmático de urbanização excludente. No qual a irregularidade, nos mecanismos de acesso ao solo urbano, com fins de moradia, é resultante do processo de desigualdade e segregação sócio-territorial da urbanização brasileira.

Palavras -Chave: política fundiária urbana

### ABSTRACT

At this paper we analyze the urban land policy in Rio de Janeiro, believing that this experience express a paradigmatic example of excluding urbanization. In witch the irregular mechanisms, of access an urban land with home finalities, becomes a product of the inequality and segregation of the urbanization process.

Keywords: urban land policy

## 1.INTRODUÇÃO

Partimos do pressuposto que o fenômeno urbano está relacionado às transformações ocorridas nas formas que os homens desenvolvem a produção e reprodução de sua existência material, sob a lógica de um determinado modo de produção e de uma correspondente estrutura político-institucional. Sua concretude está na concentração espacial dos meios de produção social (em relação ao capital e à força de trabalho). Ou seja, o espaço é o suporte do conjunto de práticas relacionadas à geração e distribuição das riquezas produzidas e das condições de vida em sociedade.

O processo de crescente mercantilização, a que foram expostas as relações sociais no capitalismo contemporâneo, aprofundado pelo decálogo neoliberal nos últimos decênios, colocaram em evidência a impossibilidade de equacionar os problemas inerentes ao desenvolvimento de nossas sociedades, privilegiando a eficiência como parâmetro de medição das relações econômicas e sociais.

Em sociedades, como a brasileira, que nunca conseguiram atingir patamares mínimos de inclusão produtiva, que alberga, historicamente, numerosos contingentes de trabalhadores sem acesso ao mercado de trabalho, sem oferecer sequer condições mínimas

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social. Docente da Escola de Serviço Social – UFRJ(Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado).

para a satisfação de suas necessidades essenciais, as práticas econômicas efetivadas em anos recentes só demonstram de forma mais dramática os efeitos das novas nuances da dinâmica de acumulação. Um dos resultados mais imediatos, dessas políticas, nas condições de vida e espoliação de enormes contingentes de população, particularmente nas grandes cidades, é a sistemática limitação no acesso à moradia digna, isto é a terra e habitação em espaços urbanizados e providos de equipamentos e serviços básicos. A urbanização excludente é a materialização, no espaço da cidade, da inserção periférica do Brasil num dado modo de produção e do desenvolvimento das relações sociais que o sustentam. A estruturação da economia brasileira, que resulta nos índices alarmantes de concentração de renda e de acesso desigual aos bens socialmente produzidos, é historicamente apoiada por uma elite estrategicamente articulada aos centros de poder do Estado, do mercado e da sociedade com suas articulações ao nível internacional.

O solo urbano reúne, para Marx (no *Capital*), as funções de instrumento de produção e suporte dos meios de produção, circulação e consumo e, ainda, para Lojkine (1997) “a capacidade de *aglomerar*, logo de *combinar socialmente* meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” (Lojkine, 1997: 186). Pelo simples fato de ser a terra um bem finito, a sua localização, em relação às infra-estruturas, materiais e imateriais, e equipamentos urbanos, particularmente, às redes de comunicação e transporte, lhe confere um valor a partir do qual desenvolvem-se uma multiplicidade de mecanismos de formação dos preços do solo urbano e a criação de um mercado imobiliário envolvendo diversos atores: o proprietário fundiário, o incorporador, o inquilino etc. A legalização/normatização desse conjunto de relações traz para o centro da cena o Estado e suas instituições especializadas, garantes históricos da propriedade privada, atribuindo-lhes outras funções: a provisão, via financiamento público, de um conjunto de equipamentos e serviços urbanos não rentáveis para o incorporador/proprietário individual; a coordenação (planificação) da ocupação e utilização do solo urbano e a alocação das funções e serviços urbanos não resolvidos via mercado.

Neste sentido, pensamos a política fundiária urbana como resultado do processo de urbanização, ou, como define Lojkine (1997: 202) “como produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano” que pode ser analisado à luz de situações históricas concretas de um determinado processo de produção do espaço urbano, considerando as várias dimensões: os efeitos ideológicos e jurídicos do conjunto de opções espaciais e regulamentos de ocupação do solo (a planificação urbanística), os efeitos das intervenções urbanísticas e os efeitos sociais no espaço urbano. Sendo que, tal como assinala o mesmo autor, a política urbana e, por tanto, a política fundiária e a política habitacional urbana, se definem pelo resultado do conjunto da organização social do espaço e não pelos aspectos

ideológicos ou decisórios “materializados por um plano e realizados por um conjunto de práticas coercitivas” (idem.: 203).

O acesso e as condições de apropriação e uso, por parte dos habitantes, ao espaço da cidade e aos benefícios da urbanização - conjunto de equipamentos e serviços que a cidade oferece-, expressam a forma e o conteúdo das políticas públicas para o espaço urbano. A partir desta perspectiva analítica observamos o processo pelo qual se constituiu a imagem e o conteúdo da segregação sócio-espacial no Rio de Janeiro.

## **2.A PRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL NO RIO DE JANEIRO**

Historicamente é possível distinguir diferentes padrões de segregação sócio-espacial ou, dito de outro modo, diferentes formas de distribuição da população no espaço da cidade. Tomando como referência o trabalho de Caldeira (2000), identificamos uma primeira forma de assentamento habitacional, na cidade do Rio de Janeiro, caracterizada pela concentração populacional e de atividades no centro da cidade. Outra forma de distribuição sócio-espacial da população, nesta cidade, começa a se perfilar nas primeiras décadas do século XX e se estende até os dias atuais, consolidou o padrão conhecido como centro/periferia, embora demonstrando momentos diferenciados ao longo desses anos. Por último, ainda segundo a mesma autora, podemos distinguir, na atualidade, uma diversificação da periferia em que alguns espaços passam por um enobrecimento com uma tendência muito forte à configuração de um novo padrão caracterizado pela presença de “enclaves fortificados” como forma construtiva privilegiada pelas elites urbanas (Caldeira, 2000: 211). Este último padrão segregativo se fundamenta, segundo esta autora, no medo e na insegurança diante do crime violento e se caracteriza pela introdução de sofisticadas tecnologias de segurança nos espaços da residência, do trabalho, do consumo e do lazer. Trata-se de um novo padrão de construção urbana e engloba, fundamentalmente, condomínios fechados horizontais (casas) e verticais (edifícios) e mistos (casas e edifícios), conjuntos de escritórios, *shopping centers*, mas é extensivo a um conjunto de equipamentos e serviços coletivos como escolas, creches, hospitais, parques temáticos, que têm como particularidade a organização do espaço com a adoção de sofisticadas técnicas de segurança, provocando assim um forte distanciamento entre os grupos sociais que podem acessar esses espaços e aqueles para os quais fica limitado e, inclusive, impossibilitado o acesso.

Considerando que a segregação sócio-espacial se traduz na distância e nas possibilidades de acesso aos serviços e equipamentos coletivos, que estão diretamente vinculadas à localização dos investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos. Estas

intervenções influenciam de maneira considerável o preço da terra e, portanto, o mercado imobiliário, de tal modo que os agentes do capital imobiliário utilizam suas estratégias junto ao poder público para se beneficiar dos efeitos úteis da localização das infra-estruturas, equipamentos e serviços que se verão refletidos no valor da terra. A terra valorizada, pelas intervenções públicas ou privadas no espaço urbano, constitui um elemento de expulsão de certas camadas sociais que não podem arcar com as despesas geradas pela valorização, sejam elas na forma de aluguel, taxas, impostos, etc. Ao mesmo tempo, os espaços valorizados atraem camadas sociais de renda que podem arcar com tais custos. Tal como afirmam pesquisas realizadas em décadas anteriores:

a regressividade ou progressividade da distribuição interpessoal dos benefícios dos investimentos públicos depende não só de sua localização espacial e do impacto desta localização sobre os alugueis e o valor do solo, mas também do efeito desta valorização sobre a distribuição espacial da população segundo grupos de renda” (VETTER, et. alii., 1979: 33)<sup>2</sup>.

Estes autores constataram, àquela época, que os mecanismos de intervenção do Estado e do mercado fundiário tendem sempre a aumentar a renda dos estratos superiores, em contraposição aos inferiores, e a realizar investimentos urbanos em infraestrutura e serviços nos locais de residência dos primeiros, como decorrência da capacidade de barganha política desses setores da sociedade (idem).

Essas práticas interventivas dos poderes públicos ficam mais evidentes a partir da década de 1980, quando se produz uma diminuição no ritmo de crescimento das grandes metrópoles e os deslocamentos internos entre bairros e entre centro e periferia se produzem com população residente na própria metrópole, como conseqüência dos efeitos macro e micro sociais que, entre outras manifestações, se evidenciam nas dinâmicas inerentes à mobilidade social e profissional. Neste sentido, Rolnik (*apud* Lago, 2000) denomina o processo decorrente das mudanças demográficas nessa década de “diminuição perversa da segregação”, apontando para o crescimento do número de habitantes em áreas faveladas dos grandes centros urbanos, como o Rio de Janeiro e São Paulo, e a diminuição do número de habitantes na periferia<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Para estes autores a distribuição pode ser progressiva, regressiva ou nula. É progressiva, quando tendem a igualar as oportunidades de acesso à riqueza social dos diferentes grupos sociais urbanos, neste sentido tenderão à suprir as carências em equipamentos e serviços das áreas mais desprotegidas da cidade. Do lado oposto, os investimentos são regressivos quando privilegiam as camadas de renda mais altas e localizadas em áreas já bem servidas.

<sup>3</sup> Diferentemente das tendências que se verificavam até a década de 1980, onde se constatavam duas dinâmicas de mobilidade espacial nas metrópoles brasileiras, uma dinâmica inter-regional que atraía população para as grandes cidades e uma outra dinâmica intra-urbana que deslocava pessoas do centro para a periferia, que teve como conseqüência a solidificação do padrão de segregação urbana, evidenciado pela estratificação sócio-espacial profundamente desigual da população.

O crescimento das favelas cariocas, em anos recentes, tem sido atribuído à crise do trabalho que assola o mundo capitalista e, sobretudo as populações mais empobrecidas dos países do Terceiro Mundo como o Brasil, demonstrando as dificuldades de acesso aos bairros residenciais da cidade, particularmente aqueles melhor dotados de serviços e infra-estruturas urbanas. Os elevados custos de moradia, seja pela dinâmica do mercado imobiliário, seja pelas taxas e encargos da administração municipal e outros serviços públicos, limitam o acesso de amplas camadas de população às áreas em condição de habitabilidade. Em decorrência, segmentos da população que antes habitavam os espaços “formais” da cidade passam a engrossar os espaços residenciais identificados como “subnormais”, as favelas, como também passam a ocupar novos espaços não urbanizados.

Embora a ocupação de terrenos públicos ou privados seja ainda a forma mais freqüente de surgimento de novos assentamentos habitacionais, nos últimos dez anos podemos constatar que muitas das novas ocupações foram criadas através da venda de lotes pelos proprietários legítimos. O crescimento das favelas já consolidadas corresponde, basicamente, a crescimento vertical, “puxadinhos” e pequenos prédios de apartamentos.

Vários fatores têm contribuído para este tipo “perverso” de crescimento das favelas; entre os mais importantes ressaltamos os aspectos relacionados à distribuição de renda e à ausência de incentivos para a habitação popular. Note-se que desde a extinção do Sistema Financeiro de Habitação, não houve nenhum programa de moradia destinado para as classes baixas e médias. Em contraposição, o mercado imobiliário vivenciou um processo de elitização.

### **3.OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA FUNDIÁRIA**

Atualmente a legislação urbanística brasileira avança no sentido de instrumentalizar o direito constitucional à moradia digna. O Estatuto da Cidade que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, referentes à política urbana, constitui um marco político ideológico, na perspectiva de enfrentamento dos problemas urbanos brasileiros a partir da legalização/normatização de um conjunto de instrumentos urbanísticos mais adequados às necessidades da população. Mesmo tendo-se passado mais de dez anos entre a promulgação da Carta Magna (1988) e a lei 10.257, Estatuto da Cidade (2001) os esforços persistentes dos movimentos sociais e parcelas da sociedade conquistaram um arcabouço legal substantivo para reverter a política fundiária do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Contudo, os aspectos meramente normativos de uma legislação avançada não garantem a efetivação dos direitos à cidade. O quadro institucional, nas diferentes instâncias

da administração nacional, não vem acompanhando as mudanças da nova legalidade. É observável que a implementação das novas diretrizes da política urbana continua a esbarrar com as práticas arcaicas do estado brasileiro: desarticulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e, ainda entre esferas federais, estaduais e municipais.

Para além de uma extensa rede de movimentos urbanos, instituições acadêmicas e organizações não governamentais, com longa trajetória em reivindicações e ações em prol do bem coletivo, a arquitetura institucional pública brasileira, no que refere à política fundiária urbana, vem assumindo um discurso avançado, expressão da vontade política de um segmento dos quadros governamentais, que se explicita nos exemplos a seguir:

► Em âmbito federal o Ministério das Cidades através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos é porta voz de uma *“política fundiária com inclusão social”* que na sua formulação tem o imperativo de *“transformar a cultura da exclusão territorial das cidades brasileiras”* numa *“organização mais humanizada do espaço urbano”* por meio da construção de uma rede de organizações públicas e privadas nos vários níveis administrativos da federação, que busquem, conjunta e coordenadamente, quebrar os obstáculos políticos e burocráticos que limitam o acesso da população de menor renda à terra urbanizada.

► No Rio de Janeiro, em nível estatal, a política fundiária esta a cargo do Instituto de Terras e Cartografia do Estado – ITERJ, que desenvolve o Programa Nossa Terra, contendo várias linhas de ação, entre as quais encontra-se a regularização fundiária em comunidades urbanas e rurais e o projeto de infra-estrutura nas comunidades urbanas. Entre as atividades de destaque, nesses projetos, o ITERJ prevê a *“identificação de comunidades urbanas com baixo nível de infra-estrutura e conflitos fundiários que através destas intervenções possam melhorar consideravelmente sua qualidade de vida e habitabilidade. Identificação de áreas públicas disponíveis para implantação de assentamentos humanos e projetos habitacionais, priorizando as que contemplem projetos de reassentamento contribuindo para inserção urbana e social de famílias ocupantes de área de risco e preservação ambiental”*.

► Na prefeitura do Rio de Janeiro funciona a Secretaria Municipal do Habitat e o Núcleo de Regularização de Loteamentos, este último se propõe a ser *“um canal de articulação entre moradores, lideranças comunitárias, técnicos da Prefeitura, Estado, Governo Federal e concessionárias de serviço público”* (núcleo.htm, 2007: 1). O Núcleo funciona desde 1987 e nestes 20 anos de funcionamento diz ter regularizado 151 loteamentos na cidade do Rio de Janeiro.

Apesar da quantidade e qualidade de iniciativas dessas três instâncias da política pública fundiária, as ações que vem sendo desenvolvidas estão longe de mudar o

quadro de efeitos sociais negativos no espaço da cidade<sup>4</sup>. A situação de ilegalidade ou irregularidade de grande parcela de habitantes desta cidade é produto de uma ordem jurídica e urbanística excludente, característica principal do processo histórico brasileiro de produção do espaço.

#### **4.CONCLUSÃO**

Os efeitos reais das atuais iniciativas em matéria de regulação do uso da propriedade urbana ainda não permitem tirar conclusões definitivas, mas, em todo caso, nos possibilitam tecer algumas especulações a partir dos pontos críticos que aparecem na implementação das atuais propostas:

Em primeiro lugar, como já fora assinalado neste texto, a desarticulação histórica entre instâncias do governo não parece estar caminhando no sentido de uma interlocução que venha favorecer a maior efetividade das ações propostas para a regularização fundiária urbana. Ainda persistem fortes entraves burocráticos e parcelas de poder institucional que dificultam e até impedem a possibilidade do Estado vir a ter controle sobre o próprio processo de urbanização.

Em segundo lugar, mas não de menor importância, as propostas e ações em matéria de regularização fundiária carecem de estudos avaliativos que antecipem os impactos das mesmas sobre a população alvo, sobre o setor imobiliário e fundiário formal e “informal” e sobre a organização de conjunto do espaço urbano.

Finalmente parece-nos importante ressaltar que qualquer intervenção pública, nesta área, requer, além de investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos compatíveis com critérios de distribuição progressiva da riqueza socialmente produzida, a explicitação clara dos resultados esperados com os programas e procedimentos de regularização efetivamente implementados no Rio de Janeiro. Por enquanto, o alcance, quantitativo e geográfico, das iniciativas públicas define com imprecisão os resultados almejados para uma política pública fundiária.

---

<sup>4</sup> Dados de 1999 revelaram a existência de 140 novas ocupações irregulares no Rio de Janeiro. Dois anos depois, um levantamento do Instituto Pereira Passos (IPP) identificou mais 49 favelas na cidade. Essas informações fizeram saltar o cadastro municipal de favelas da Prefeitura do Rio de 603 para 752, correspondendo a um crescimento de 24,7%, nas favelas cadastradas. Desse total de novas favelas, 60 situam-se na zona Oeste, 34 na Barra da Tijuca e em Jacarepaguá, 46 nos subúrbios da Central e da Leopoldina, 3 na Tijuca, 2 em Paquetá e 1 no Rio Comprido.

## REFERÊNCIAS

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**; São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

VASCONCELLOS, Eduardo; **Transporte urbano nos países em desenvolvimento – reflexões e propostas**; 3ª ed., São Paulo: Annablume, 2000.

LAGO, Luciana Lago, Luciana Corrêa do; **Desigualdade e Segregação na Metrópole: O Rio de Janeiro em tempo de crise**; Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

LOJKINE, Jean; **O Estado capitalista e a Questão Urbana, São Paulo**, Martins Fontes, 2ª ed, 1997.

MOREIRA, Tomás; **A política habitacional e fundiária no Brasil**; Seminário: Terra urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação, LaHab e Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 2002.

ROLNIK, Raquel e Cymbalista, Renato (org.); **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**, São Paulo, Polis n° 29, 1997.-

VETTER, David Michael, Massena, Rosa Maria Ramalho e Rodrigues, Elza Freire; **Espaço, Valor da Terra e Equidade dos Investimentos em Infra-estrutura do Município do Rio de Janeiro**; Rio de Janeiro: Revista Brasileira de geografia, n° 41 (1 – 2): 32-71, jan./jun. 1979.

<http://www.cidades.gov.br>

<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/núcleo.htm>

<http://www.iterj.rj.gov.br>