

# **SUSTENTABILIDADE URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

**MORETTI, Ricardo S. (1); FERNANDES, Agnes (2)**

(1) Eng. Civil, Doutor em Engenharia, pesquisador do IPT, professor da  
FAU- PUCCAMP. Cidade Universitária CP 0141 CEP 01064-970 São Paulo SP  
E-mail: rsmoreti@ipt.br

(2) Geógrafa, Mestre em Geografia, pesquisadora do IPT. Cidade Universitária CP 0141  
CEP 01064-970 São Paulo SP E-mail: agneth@ipt.br

## **RESUMO**

Este texto analisa os impactos sócio-ambientais associados ao enfrentamento da demanda habitacional da população de baixa renda, através da expansão periférica, com a contínua ampliação das áreas loteadas. São apresentadas alternativas de ação do Poder Público, visando o controle da expansão urbana, o estímulo à ocupação de lotes e edificações existentes e a qualificação dos bairros periféricos.

## **ABSTRACT**

The paper presents an analysis of the social-environmental impacts related to the continuous expansion of the urban area, thorough low-cost housing enterprises. Public policies aiming the urban expansion control, the reinforcement to the use of pre-existing lots and buildings and for the up-grading of suburbs are presented.

## **1. INTRODUÇÃO - Habitação de interesse social : o limite da ação individual e a necessidade de atuação do Poder Público**

A riqueza concentrada nas mãos de poucos e a miséria socializada entre a maioria da população gravaram em nossos territórios urbanos a segregação espacial enquanto materialização da segregação sócio-econômica. Desta forma, uma caminhada pela cidade nos coloca frente a uma dura realidade: "uma cidade que aparece como duas, uma parte onde moram os que podem pagar, por isso dispõe dos serviços públicos, e outra parte onde estão os que não podem pagar e por isso dispõe desses serviços de modo precário ou não os tem." (GONÇALVES, 1984).

A maior parte da população de baixa renda tem resolvido seu problema de abrigo praticamente por conta própria, auto construindo suas moradias, em loteamentos precários nas periferias das cidades, ou em terrenos invadidos, nas favelas e loteamentos

clandestinos. Nas metrópoles, os moradores de rua executam a auto-construção em papelão, procurando improvisar a solução para o abrigo de cada noite.

É perverso que uma nação se organize de modo que uma parte relevante de seus cidadãos não consiga rendimentos que lhes possibilite adquirir sua moradia, e tenha que produzi-la, trabalhando adicionalmente nos seus períodos livres. Destaque-se, porém, que o cidadão pode, com seu sacrifício, construir sua casa, mas é praticamente impossível, por conta própria, produzir a cidade. Tem-se aí a necessidade de um trabalho coletivo, no qual o Estado é um dos principais atores, quer pela ação direta de implantação de obras e manutenção dos bens públicos - ou pela ação indireta, de regulamentação, fiscalização e geração de estímulos e incentivos diversos. A omissão do Poder Público na "produção democrática da cidade", dificilmente pode ser repostada pelas iniciativas individuais ou de mercado. Multiplicam-se assim as edificações precárias e, simultaneamente, amplia-se a degradação do ambiente urbano e das áreas de interesse ambiental.

No enfrentamento do problema habitacional é necessário que o Poder Público assuma, pelo menos, a responsabilidade de facilitar o acesso à terra urbana. Vale questionar, porém, o modelo baseado na simples ampliação da área urbanizada periférica, através de loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social. Quais os riscos ambientais associados à esta alternativa? Quais as alternativas à este modelo? Que tipo de ação pode evitar a expansão da área loteada e consolidar os tecidos degradados hoje existentes nas periferias das cidades brasileiras?

## **2. IMPACTOS SÓCIO-AMBIENTAIS ASSOCIADOS AO MODELO DE EXPANSÃO PERIFÉRICA**

No final da década de 40, a dificuldade da classe trabalhadora em manter-se como inquilina nas áreas centrais, o sonho da casa própria e o descaso do Poder Público para com a demanda habitacional para a população de baixa renda potencializaram o surgimento de vários empreendimentos habitacionais na periferia da cidade, dando origem ao modelo de expansão periférica. Este modelo, segundo BONDUKI (1998) viria atender a dois objetivos há décadas perseguidos pela elite: desadensar e segregar, através de uma solução fácil e barata ao poder público e à iniciativa privada, pois nestas áreas, quase nada se investia em infra-estrutura, os pequenos lotes em área rural eram vendidos como áreas urbanas e as unidades habitacionais, normalmente, eram auto-construídas. Essa foi a forma encontrada para resolver o problema habitacional da grande maioria da população de baixa renda.

Juntamente a esse processo de segregação sócio-espacial, vai se moldando uma nova configuração espacial urbana - a cidade inacabada, espraiada em enormes periferias totalmente carentes de infra-estrutura e serviços. Esta configuração apresenta profundas implicações de caráter ambiental.

A expansão da área urbanizada de uma cidade sempre significa um impacto no ambiente natural e construído. No ambiente natural, alteram-se as condições da fauna e da flora, modificam-se os regimes de escoamento e infiltração das águas superficiais e subterrâneas. São gerados resíduos, que se infiltram no solo e são lançados na terra e no ar. Quando a

urbanização ocorre de forma precária e incompleta, não atendendo as exigências técnicas necessárias ao parcelamento do solo e não respeitando os condicionantes do meio físico certamente os impactos ambientais associados ao empreendimento trarão consequências negativas à qualidade de vida na cidade como um todo.

Se o novo loteamento é destinado à população de baixa renda ampliam-se os problemas geotécnicos associados às deficiências nas obras de terraplenagem e infra-estrutura (drenagem, esgotos, pavimentação, calçamento de passeios etc.). Estes problemas tem ação direta na área de abrangência do empreendimento, sejam eles gerados pela erodibilidade dos solos e assoreamento dos rios e córregos ou problemas de risco de desabamento de moradias associados a escorregamentos nas encostas. Os efeitos indiretos destes parcelamentos implantados a longas distancias da região central atingem a cidade como um todo, através das inundações recorrentes a cada período de chuvas, do incremento dos congestionamentos nas principais vias de circulação devido ao grande número de viagens a serem realizadas pela população moradora das periferias e do conseqüente aumento na poluição atmosférica.

No ambiente construído, um novo loteamento significa a expansão da área que deve ser mantida e atendida pelo Poder Público, com sistemas de transporte, água, tratamento de esgotos, iluminação e equipamentos públicos (creches, praças, escolas, centros esportivos etc.)

A pior situação ocorre quando se tem grandes áreas loteadas, que são vendidas pelos empreendedores, mas que não chegam a cumprir sua função social, de abrigar uma nova edificação. Vale refletir sobre os riscos ambientais associados a um novo núcleo, com grande número de lotes vendidos pelo empreendedor mas não ocupados (edificados). Por quais motivos e em quais situações este risco existe e é mais relevante?

- o risco existe quando não é viabilizada rapidamente a implantação de todas as obras (pavimentação, drenagem, esgotos, arborização, coleta de lixo etc.) que asseguram a proteção do meio físico;

- o risco existe quando não se implantam os equipamentos e serviços públicos necessários a uma boa condição de vida para a população, gerando inclusive o risco de invasão e degradação dos terrenos destinados a praças e equipamentos;

- o risco existe, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, associado à elevação dos gastos com transporte e investimentos nas redes de infra-estrutura. Os custos elevados de operação e manutenção do novo núcleo habitacional, arcados pelo Poder Público, desviam recursos que seriam necessários para dotação ou recuperação das condições de habitabilidade em outras áreas nas quais o processo de urbanização já foi deflagrado. Estes custos são maiores quando a área se encontra afastada do núcleo urbanizado do município.

Desta forma, pode-se afirmar que, "a existência dos vazios urbanos no interior das cidades, além de colaborar para a degradação da qualidade de vida, gera enormes deseconomias para a sociedade como um todo. Terrenos urbanos mantidos sem uso útil implicam num aumento da extensão das redes de água e esgoto, de iluminação pública, da coleta de lixo e do sistema viário, aumentando não só os custos da implantação mas também da manutenção e operação destas redes. Assim, a produtividade econômica das cidades cai, seja pelo congestionamento das áreas centrais, seja pela rarefação da ocupação das áreas

periféricas que aumenta as distâncias a serem percorridas pela população e pelas mercadorias." (FERNANDES, 1993)

Além dos problemas ambientais citados devem ser acrescidos aqueles relacionados à ocupação irregular de áreas de interesse ambiental, sejam áreas públicas de um loteamento regular, ou loteamentos clandestinos e invasões. "As restrições legais à ocupação de áreas de valor ambiental e de risco - dissociadas de outras medidas - retiram do mercado formal essas áreas, que se transformam em alternativas atraentes para o assentamento de moradores de baixa renda" (VILLA, 1999), deteriorando ainda mais as condições de vida nas cidades.

### **3- ALTERNATIVAS PARA A AÇÃO DO PODER PÚBLICO**

Serão adiante apresentadas e analisadas algumas iniciativas do Poder Público que podem constituir medidas alternativas ou complementares à expansão dos bairros periféricos com loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social. Muitas delas já são consagradas há décadas fora do Brasil, embora aqui tenham uma utilização muitas vezes restrita.

#### **3.1 Estímulo à ocupação de lotes e edificações existentes**

Durante curso ministrado por técnicos do IPT sobre projeto de loteamentos, realizado em 1998 em Campo Grande, ocorreu uma situação inusitada. Os participantes, técnicos do Poder Público e da iniciativa privada, decidiram reservar parte do tempo do curso para a discussão de alternativas para estimular a ocupação dos lotes vazios existentes, evitando assim ampliar desnecessariamente a área loteada da cidade. Conforme apontado por ARRUDA (1997), "em Campo Grande a produção de lotes foi maior que a demanda do crescimento populacional ao longo das 3 últimas décadas, e em 1997 existiam mais de 90 mil lotes vagos, além de uma vasta área urbana vazia e não parcelada". O número de lotes vagos, utilizados para fins residenciais, comportariam cerca de 360.000 habitantes. Em um período de 24 anos (1970 - 1994) o acréscimo populacional da cidade foi de 286 mil habitantes. Mesmo assim, é enorme a pressão para que se abram novos loteamentos populares. Por outro lado, conforme pode se observar na Carta Geotécnica de Campo Grande, na maior parte das áreas periféricas verificam-se sérios problemas geotécnicos, relacionados principalmente à erodibilidade dos solos e à ocorrência de água subterrânea a pequena profundidade. Os investimentos (privados e públicos) para que se possa implantar e manter uma área loteada nestas circunstâncias são muito grandes. Foi assim, oportuna a possibilidade de discutir alternativas à ampliação dos bairros periféricos da cidade. Na linha do estímulo à ocupação dos lotes vazios, foram apontados os seguintes instrumentos:

- ampliar as linhas de financiamento de materiais de construção, para população carente que já dispõe de lote;
- ampliar o apoio técnico ao auto-construtor e buscar a redução de despesas para aprovação, legalização e registro das novas edificações;

- flexibilizar o tamanho mínimo do lote, para a construção de grupos de edificações. Supondo que o lote mínimo seja de 360 m<sup>2</sup>, admite-se, como exemplo, que em dois lotes (720 m<sup>2</sup>) sejam construídas 3 ou 4 edificações;

- permissão de construção de pequenos condomínios horizontais (agrupamento de casas ou prédios de até 2 pavimentos), em lotes onde normalmente só se permitem residências unifamiliares;

- investimentos concentrados em obras de infra-estrutura em bairros em que interessa a rápida ocupação e onde se identifica que a propriedade da terra já foi pulverizada.

Na linha do desestímulo à retenção meramente especulativa de lotes e de um ajuste tributário, visando mais justa captação e aplicação dos recursos públicos, podem ser apontados:

- apuração de atrasos nos pagamentos do Imposto Territorial dos lotes vagos e concentração de esforços para acelerar os processos judiciais e implementar as negociações com os grande proprietários de terra inadimplentes, visando a constituição de um banco de terras público;

- alíquota diferenciada de Imposto Territorial Urbano, cobrando-se valores mais elevados dos terrenos não utilizados;

- ampliar exigências de obras e manutenção dos terrenos vagos (calçamento de passeios, arborização, execução de muros, limpeza de terrenos etc.), executando-se as obras e efetuando-se a cobrança dos valores correspondentes, nos casos de não atendimento à exigência;

- política diferenciada de cobrança por obras públicas realizadas (água, drenagem, esgotos, pavimentação, eletricidade, iluminação etc.), dando-se subsídios à população que já edificou nos lotes.

Em paralelo às medidas que visam estimular a edificação nos lotes vazios são desejáveis medidas voltadas à utilização das edificações existentes, vazias ou sub-aproveitadas. Em muitos municípios o número de domicílios desocupados é superior a 5% do total de domicílios disponíveis. Somem-se a estes os imóveis que perderam seu potencial de uso para fins comerciais, industriais ou de serviços, que poderiam ser reabilitados para fins residenciais. Nas maiores cidades encontram-se bairros quase integralmente constituídos por edificações com estas características. Embora tenha sido prevista na Constituição um conjunto de medidas visando fazer cumprir a função social da propriedade urbana (artigo 182) ainda são frágeis os mecanismos legais visando impedir a manutenção de uma edificação desocupada, por mais que isto seja indesejável na ótica do desenvolvimento sustentável. As medidas que podem ser adotadas pelo Poder Público são basicamente de estímulo à utilização do imóvel desocupado e de investimento direto, na aquisição/desapropriação de imóveis ou em obras de reabilitação, que podem ser realizadas em parceria com a iniciativa privada.

### **3.2 Controle da expansão urbana**

Não é rara a pressão para abertura de novos loteamentos mesmo quando o número de lotes vagos disponíveis no município é ainda elevado. Muitos loteamentos têm seus lotes vendidos em período recorde, embora a construção nos lotes se processe em dezenas de anos. O Poder Público pode agir através da delimitação do perímetro urbano e do estabelecimento de exigências restritivas de obras de infra-estrutura para os novos loteamentos.

Essas medidas podem ser acompanhadas de ações de estímulo à rápida construção. Uma das possibilidades neste sentido é a liberação parcial dos loteamentos de maior porte. Supondo-se um empreendimento de 1000 lotes- pode-se aprovar o projeto e liberar a execução de obras de apenas parte do empreendimento (300 lotes, por exemplo). A liberação da implantação dos demais lotes fica condicionada à execução e recebimento das obras de infra-estrutura às quais o empreendedor se comprometeu e à efetiva utilização de uma parcela dos lotes que foram produzidos. Passa a ser de interesse do empreendedor a venda dos lotes, e também que rapidamente se construam as edificações. Ele poderá adotar medidas de estímulo, como por exemplo, a redução do número de prestações ou do seu valor, a partir do momento em que está em andamento a obra de edificação no lote comercializado.

### **3.3 Qualificação dos bairros periféricos**

Paralelo às ações de controle da expansão urbana e de estímulo ao uso de lotes e edifícios existentes é necessária uma ação contundente de qualificação dos bairros periféricos, que não pode se limitar à simples implantação parcial, gradativa e descoordenada de obras de infra-estrutura.

Os planos locais devem incluir programas e projetos integrados de recuperação e qualificação dos bairros. Entende-se que estes programas e projetos devem ser previstos por sub-bacias hidrográficas. Esta alternativa possibilita consolidar ações de recuperação ambiental, abrangentes, em um determinado setor da cidade. Incluem-se entre estas ações a captação e tratamento de esgotos, recuperação e tratamento paisagístico dos fundos de vale, a prevenção de riscos geotécnicos e de enchentes, entre outras.

A qualificação dos bairros periféricos é uma iniciativa que deve incluir a valorização do patrimônio ambiental e a implantação e manutenção de equipamentos públicos que são usualmente escassos nestas áreas. O estímulo à geração de centralidades locais visando evitar o movimento pendular em direção às áreas mais equipadas é, sem dúvida, fator que pode acelerar o processo de recuperação e integração destes bairros ao tecido urbano. Deve também ser meta do programa de qualificação a geração de referências e marcos urbanísticos/arquitetônicos, amenizando o caráter de bairro-dormitório usualmente verificado nas periferias.

#### 4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando, vale destacar que o ciclo de obtenção de lucros com o modelo de expansão periférica e suburbana que marcou as cidades brasileiras pode estar chegando ao fim. As áreas vazias loteadas se expandiram em demasia, fazendo com que seja muito longo o ciclo entre abertura do loteamento e a vinda dos investimentos públicos que provocam a grande valorização da área loteada. A privatização dos serviços de infra-estrutura traz também um novo quadro que deve ser considerado e analisado. Desta forma, pode-se dizer que poderemos ter em breve uma situação em que interesse a todos manter sob controle o processo de expansão das áreas urbanizadas. Espera-se que esta nova situação não somente contemple a busca de novas alternativas de mercado e busca de lucratividade, mas seja também um avanço na linha de eliminar a exclusão social e garantir o direito à cidade para todos.

#### 5- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUDA, Angelo.M.V. **Parcelamento do solo urbano em Campo Grande: visão crítica e roteiro legal.** Campo Grande: FAU/UNIDERP 1997. 59p.
- BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998
- FERNANDES, A. **Instrumentos de Política Fundiária Urbana - o técnico e o político na questão do uso do solo.** Dissertação de Mestrado apresentada a FFLCH/USP. São Paulo: mimeo, 1993.
- GONÇALVES, C.W.P. **Paixão da Terra.** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.
- VILLA, B. Legislação urbanística, programas de habitação de interesse social e política ambiental: a hora da articulação. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999. p.285-294.