

TRAJETORIAS DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA À LUZ DAS FASES DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

TRAYECTORIAS DE LA REGULACIÓN URBANISTICA A LA LUZ DE LAS FASES DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Claudia Acosta

Mestranda em Direito e Desenvolvimento

FGV – São Paulo

RESUMO

Em 40 anos, os latino-americanos sofreram um profundo processo econômico e social, se tornaram uma sociedade majoritariamente urbana. O processo de urbanização na região foi coincidente com os debates sobre desenvolvimento. Toma-se como ponto de partida a ideia de que podem se observar comportamentos diferenciados na instrumentalização do direito ao longo dos três momentos históricos pelos quais transitaria o Estado: Estado promotor/intervencionista, Estado regulador e o Estado indutor do desenvolvimento. Interessa aqui traçar o paralelo entre estes três momentos e a aproximação jurídica à cidade ao longo do processo de urbanização na América Latina. É fato que o papel do Estado na configuração das cidades tem variado a longo do processo de urbanização latino-americano e o direito que se aproxima à questão urbana tem participado destas mudanças. Procura-se aqui, a partir de exemplos jurídicos variados de cidades e países da região, observar tendências no papel do Estado em relação ao processo de urbanização. No final das contas, não é por acaso que a urbanização se associa positivamente com as medidas de crescimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento; urbanização; direito urbano; regulação urbanística; Estado desenvolvimentista.

RESUMEN

En 40 años, los latino-americanos sufrieron un profundo proceso económico y social, y se convirtieron en una sociedad mayoritariamente urbana. El proceso de urbanización en la región fue coincidente con los debates sobre desarrollo. Se toma como punto de partida la idea de que es posible observar comportamientos diferenciados en la instrumentalización del derecho a lo largo de los tres momentos históricos por los cuales transitaría el Estado: Estado promotor/intervencionista, Estado regulador y, el Estado inductor del desarrollo. Resulta de interés para este trabajo trazar un paralelo entre estos tres momentos y la aproximación jurídica a la ciudad a lo largo del proceso de urbanización en América Latina. Es un hecho que el papel del Estado en la configuración de las ciudades ha variado a lo largo del proceso de urbanización latinoamericano y el derecho, en su aproximación a las cuestiones urbanas, ha participado de estas mudanzas. Se busca en este trabajo, partir de ejemplos jurídicos

variados de ciudades y países de la región, para observar tendencias en el papel del Estado en relación al proceso de urbanización. Al final, no es por casualidad que la urbanización se asocia positivamente con las medidas de crecimiento económico.

PALABRAS-CLAVE: desarrollo; urbanización; derecho urbano; regulación urbanística; Estado desarrollista.

1. Introdução

No curto período de 40 anos, os latino-americanos deixaram de ser camponeses para se tornar majoritariamente urbanos. A partir de 1950, e de forma muito concentrada entre 1960 e 1990, altas taxas de migração campo – cidade foram observadas desde o sul do rio Bravo até o final dos Andes¹. As cidades passaram a ser rapidamente sinônimo de desenvolvimento e oportunidades em oposição às vastas e miseráveis zonas rurais que expeliam sua mão de obra. Assim, o processo de urbanização na América Latina foi coincidente no tempo com o pós-guerra, no âmbito econômico com a chamada industrialização tardia ou periférica, e nos debates acadêmicos com o surgimento da noção de desenvolvimento e o início dos estudos sobre direito e desenvolvimento.

O regime estabelecido no pós-guerra gerou grandes movimentações nos arranjos da economia mundial. A nova ordem era incompatível com o modelo agrícola exportador existente na região até então, e impôs um tipo de industrialização tardia que gerou economias de urbanização em um ritmo muito mais alto do que nos países desenvolvidos onde a transição demográfica ocorreu mais lentamente. A noção de desenvolvimento para os países de baixa produtividade e baixa renda, como os da América Latina, tomou força dentro e fora do âmbito acadêmico, e junto com ela uma intrincada relação entre o direito e o desenvolvimento.

A partir da década de 1950 surgiu uma linha de pensamento dominante denominada como *direito do desenvolvimento*, na qual o direito operaria como um instrumento auxiliar do Estado na geração de condições para o desenvolvimento². Propostas diversas que tem

¹ O documento da CEPAL denominado “Urbanización en perspectiva” citado na bibliografia apresenta um amplo análise demográfico da trajetória da América Latina desde 1950 até 2010.

² A trajetória e tendências dos estudos sobre direito e desenvolvimento é apresentada por Mariana Mota Prado no texto “*What is Law and Development?*” no qual assinala que duas linhas de pensamento foram traçadas nos estudos sobre desenvolvimento. Trata-se do *direito no desenvolvimento* (linha em que este trabalho se inscreve) e, mais recentemente, o *direito como*

surgido desde então como agendas políticas para o desenvolvimento dos países nas quais o direito aparece num lugar de destaque.

Hoje em dia a América Latina é a região mais urbanizada do mundo, e as suas cidades oferecem um panorama de múltiplos contrastes econômicos e sociais que permitem uma análise profunda sobre o que o desenvolvimento significa³. Dentro dos atores que contribuíram para a formação deste cenário, o Estado ocupa um lugar de destaque, e necessariamente o direito.

Seguindo a David Trubek (2006) observam-se três fases nos momentos históricos pelos quais transitaria o Estado. De forma simples poder-se-iam denominar como: Estado promotor/intervencionista, Estado regulador e o Estado indutor do desenvolvimento, nos quais se observam comportamentos diferenciados na instrumentalização do direito.

Propõe-se neste texto traçar um paralelo entre os diferentes momentos identificados acima e a aproximação jurídica à cidade ao longo do processo de urbanização na América Latina. É fato que o papel do Estado na configuração das cidades tem variado a longo do processo de urbanização latino-americano e o direito tem participado destas mudanças. Para esta análise utilizarei exemplos variados de cidades e países da região.

Na primeira parte deste trabalho pretende-se um aprofundamento nas condições existentes no início da urbanização (década de 1950) e industrialização e a aproximação desde o direito a situação urbana até o início da década de 1980. Numa segunda parte se analisa a participação do Estado no período do Estado regulador e a chamada liberdade do mercado (décadas de 1980 e 1990). A terceira parte trata de localizar a discussão urbana no âmbito jurídico a partir do início do século XXI até os nossos dias e as tendências que se

desenvolvimento, as quais apresentam ampla divergência tanto na noção de desenvolvimento como do papel do direito, mas convergência na importância do Estado para alcançar os objetivos do primeiro. No *direito como desenvolvimento*, o direito passa de ser um mero instrumento a um condicionante central na garantia das liberdades que permitem o crescimento humano.

³ De acordo com a recente publicação de la ONU-Habitat: “*Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*”, cerca do 80% da população da América Latina mora em cidades, superando inclusive os países mais desenvolvidos, pelo qual se considera como a mais urbanizada do mundo. Neste mesmo documento se oferecem amplos detalhes sobre as condições e contrastes existentes nas cidades da região.

observam. Finalmente, se oferecem algumas idéias centrais trabalhadas neste texto na conclusão.

2. De 1950 ao final da década de 1970: ausência do regime urbanístico?

A partir de 1950 varias formulas surgiram para que os países pobres alcançassem o desejado sucesso econômico⁴. Os países da America Latina foram amplamente influenciados pela proposta da CEPAL que, entre outros elementos, aportava uma saída para o problema estrutural de financiamento⁵.

Num ambiente de pobreza e alta concentração de população proveniente do campo sem alternativas de emprego, o ambiente urbano latino-americano foi se estruturando em torno da favelização. Este último fenômeno se associou a um mercado de solo urbano em ebulição. Como existia uma massa de população demandando solo em um ambiente de oferta escassa do mesmo em condições adequadas (com provisão de serviços públicos, infra-estruturas, equipamentos urbanos e segurança).

Esta situação, vista desde a perspectiva histórico-estruturalista, demandaria a presença de um Estado forte e focado no planejamento, com a formação de instituições e entidades estatais com ferramentas jurídicas para atuar nesse mercado. Países como México, Brasil e Chile apostaram na construção de um Estado forte, protagonista, diretor.

Num cenário ótimo se conseguiriam as condições espaciais adequadas para o desenvolvimento da industria e o financiamento das infra-estruturas e serviços urbanos associados à produtividade, e pelo menos um ajuste entre as grandes maiorias pobres que precisavam de solo urbano e os poucos “produtores” do mesmo. Mas, o que aconteceu com a questão urbana durante estas décadas?

⁴ Estas formulas são analisadas por Schapiro e Trubek no texto “*Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal*” citado na bibliografia deste trabalho.

⁵ Para melhor compreensão da proposta cepalina veja-se o trabalho introdutório de Bielschowsky dentro do texto “*Cinqüenta anos de Pensamento na CEPAL*”, também referenciado na bibliografia.

Surgiu assim o “Estado desenvolvimentista” que se auxiliava do direito público para intervir em setores estratégicos da economia. Marcado pelo autoritarismo, o Estado planejador se territorializou no paradigma do planejamento totalizante que dominou instituições e práticas. Se adotaram, principalmente nas grandes cidades, figuras de *master plan* (plano diretor) centradas no zoneamento, com um discurso formalista, cuja força e implementação ficou reduzida as áreas “nobres” e projetos específicos, deixando de fora a cidade informal. Se constituía assim a tradição do planejamento afastado da realidade econômica, social y territorial urbana.

Durante esta etapa a aproximação desde o direito à problemática urbana foi escassa e incipiente, em muitos casos reduzida a um código urbano cujo conteúdo remete fundamentalmente a normas técnicas de construção e desenho urbano, mas deixando de lado questões centrais como os direitos de propriedade, o mercado de solo e a problemática do financiamento de serviços e suportes urbanos. O paradigma do direito de propriedade absoluto e livre de obrigações ficou refletido na realidade urbana e tornou-se sacro.

Um caso que bem exemplifica a ausência de produção normativa relevante durante este período na região é o México. Conhecido a nível mundial como o *milagre econômico mexicano*, este país se destacou pelo *performance* econômica de padrão industrial urbano cuja “(...) *expansão econômica implicou um desenvolvimento urbano acelerado*” (Garza, 2002, p 11; tradução livre) . A sua população urbana passou de 42,6% em 1950 a 66,3% em 1980, sendo que a Cidade do México se constituiu na maior metrópole da América Latina até hoje. Durante três décadas a taxa de crescimento anual da população urbana foi superior a 4.4%, e o país passou de 60 cidades com mais de 20.000 habitantes para 180⁶.

Essas cifras evidenciam a dimensão de um fenômeno imbricado no coração das relações da propriedade, no qual se esperaria alguma intervenção estatal por meio da produção normativa. A Cidade do México, centro financeiro, industrial e político do país, foi testemunha fiel da violência com que este processo acontecia e da ausência do Estado pelas vias jurídicas como veículo de governança. Para exemplificar, entre 1970 e 1980 a cidade recebeu, em média, 440 mil habitantes por ano, adicionando 4.4 milhões em uma década (Garza, 2002, p 11). Estes novos moradores se “acomodaram” nos espaços tornando-os

⁶ Estes dados foram publicado em 2009 e provem do trabalho “Urbanización en perspectiva” citado na bibliografia.

urbanos pela força da aglomeração, mas não pela produção de suportes adequados para a vida na cidade nem de condições de seguridade jurídica da propriedade.

A única produção normativa relevante no tema urbano durante 30 anos de urbanização explosiva do país foi o a *Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)*, vigente até hoje. Expedida em 1974, já de forma tardia em relação ao fenômeno que perseguia, a avaliação do seu conteúdo mostra ainda mais a ausência de um Estado planejador ou que pelo menos acompanha o que acontecia nos seus territórios, e menos ainda um interesse por intervir nos interesses econômicos do efervescente mercado do solo urbano na época.

Analisando esta legislação urbana, Antonio Azuela (1989) afirma que as reformas introduzidas pela LGAH poderiam no máximo ser chamadas de tímidas. Desde seu ponto de vista, não se incorporaram limitações claras nem modificações substanciais ao regime da propriedade imobiliária urbana como, por exemplo, a exigência de um uso produtivo nos tempos requeridos pela cidade ao invés da espera por condições de mercado mais favoráveis para a venda ou edificação, e menos ainda, garantias sociais em favor dos habitantes das cidades. Estas características da LGAH se explicariam pelo fato de que as relações de propriedade, além de uma definição jurídica, comportam um importante significado econômico, que tem “(...) *um peso inegável nos processos que dão lugar à produção normativa*” (Azuela, 1989, p 209; tradução livre).

A ausência de legislações urbanísticas com ferramentas para atender a situação das cidades na região, pode-se explicar, seguindo o pensamento de Azuela (acima citado), pelo fato de que os interesses econômicos ligados ao solo foram o suficientemente fortes para impedir uma transformação no conteúdo normativo da propriedade urbana mais favoráveis às demandas sociais existentes. Desta maneira, o Estado desenvolvimentista não encontrou nas transformações urbanas e nas suas iniquidades um fator catalizador de intervenção do mesmo através da regulação destas relações econômicas pela via do Direito.

3. De 1980 e 1990: Titulação – mecanismo de captura da cidade informal

A década de 1980 trouxe para a região uma importante queda econômica. Conhecida como a “*década perdida*”, durante este período a situação econômica significou a redução de

recursos públicos para financiar, entre outros aspectos, a provisão de serviços públicos, redes de infra-estrutura, e programas de moradia social.

Como notado anteriormente, a própria favelização teria motivado a consolidação do Estado desenvolvimentista latino-americano permitindo a criação de um exército de reserva de mão de obra urbana. Seria de se esperar que este Estado lideraria o processo do desenvolvimento que acontecia de forma acelerada no âmbito urbano. Porém, a condição crítica de muitas cidades no início da década de 1980 reforçava a incapacidade do Estado de resolver ou pelo menos intervir no problema urbano.

O Estado desenvolvimentista se esgotou como modelo abrindo espaço à corrente neoliberal que reclamava por maior liberdade de mercado para atingir o crescimento. A agenda de desenvolvimento proposta pelas agências internacionais incluía duas premissas de amplo impacto no mundo jurídico: *The rule of Law* e *One size fits all*⁷. O Estado precisava virar o gerente no fornecimento de bens e serviços sem intervir diretamente no mercado auxiliando-se, entre outras ferramentas, dos direitos privados. A agenda do desenvolvimento incluiu como parte do caminho ao crescimento econômico reformas orientadas à proteção e fortalecimento dos direitos de propriedade, segurança jurídica e liberdade no mercado. Porém, significariam estas propostas mudanças estruturais nas regras do mercado do solo urbano? Como se encaixavam no âmbito das relações jurídicas associadas à propriedade imobiliária?

Como foi mencionado, entre 1950 e 1980 ocorreu a transição urbana na região, mas a mesma foi um processo marcado pela iniquidade no acesso ao solo e serviços urbanos. Assentamentos precários (mecanismo principal de crescimento territorial para os pobres e absorção da população migrante) tinham-se reproduzido como produto de uma lógica econômica clara: o mercado de terras ilegais. As favelas de forma massiva, mas também a urbanização formal, contribuíram para a formação de um déficit estrutural de serviços e infra-estruturas urbanas que se refletia na baixa qualidade de vida urbana. E, os componentes ambientais das cidades (rios, áreas de proteção natural, morros, etc) encontravam-se em franco processo de deterioro.

⁷ Estas duas premissas são amplamente discutidas por Mario Schapiro (2011), no texto “Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: A nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado”.

Era evidente que o novo modelo de Estado, neoliberal e desregulador, teria um caminho fácil para se instaurar no âmbito urbano. Os exercícios de planejamento urbano, já fragilizados e reduzidos espacialmente a pequenos espaços formais das cidades, se tornariam ainda menos influentes durante as décadas do neoliberalismo e, em muitos casos, considerados como um exercício obsoleto, do qual restariam basicamente as normas de zoneamento.

A modo de exceção na região, em 1989 foi aprovada na Colômbia a Lei 9 ou Lei de reforma urbana produto da iniciativa legislativa de um grupo de congressistas interessados no tema urbano. Sendo a primeira lei de ordenamento territorial de caráter geral no país, esta lei contemplava instrumentos específicos de intervenção no mercado de solo urbano, assim como estabelecimento de obrigações associadas à exploração econômica do solo pelos proprietários, porém, não foi efetivamente implementada. Posteriormente, em 1997, foi aprovada uma segunda legislação de Ordenamento territorial. A lei 388 encontra-se vigente, mas, para efeitos desta análise, vale destacar que a sua implementação começou no início da década de 2000. Enquanto isso, as cidades colombianas cresceram orientadas basicamente pelas tendências do mercado e fazendo coletivas as suas falhas na forma de carências e desequilíbrios extremos no acesso aos bens e serviços urbanos.

Simultaneamente, no Brasil foi aprovada a Constituição Federal de 1988, a qual incluiu um capítulo de reforma urbana proveniente dos movimentos sociais. Porém, apenas em 2001 se aprovou lei específica regulamentando estes artigos da constituição. O Estatuto da Cidade começou a sua implementação efetiva a partir de 2004 com a aprovação da segunda geração de planos diretores do país. Assim, no Brasil, durante o Estado neoliberal não foram aprovados novos parâmetros jurídicos para o mercado urbano, via de regra, as cidades trabalharam com o marco federal expedido pela lei no. 6766 de 1979 (lei de parcelamento do solo).

Relações jurídicas associadas a propriedade imobiliária

A implementação da premissa do *Rule of Law* no mercado de solo urbano na América Latina se concretizou no reforço aos dispositivos privados. Grandes áreas de terrenos, muitos deles já consolidados com ocupação urbana, encontravam-se fora do mercado formal de solo,

e as reformas da política de terras se orientaram à titulação individual. Fosse por oposição à existência de direitos de base coletiva ou pela regularização de terras ocupadas, geralmente de propriedade pública, a alternativa proposta foi a mesma, um título individual de propriedade plena. Este mecanismo, além de significar segurança jurídica e liberdade para os atores privados agirem livremente no mercado, atingia uma preocupação maior das agências desenvolvimentistas: o crescimento massivo do setor informal de terras⁸.

Dois casos exemplificam mudanças orientadas a incorporar no mercado formal grandes áreas que se encontravam no setor informal de terras urbano. O México fez uma importante mudança normativa de reforço do direito de propriedade *individual* por oposição aos direitos de base coletiva e o Peru criou um programa massivo de titulação de áreas urbanas informais (assentamentos precários).

México: privatização dos ejidos

Por oposição ao direitos de propriedade individual, sistemas de propriedade da terra baseados em direitos grupais ou coletivos operariam como um obstáculo para a livre circulação da propriedade no mercado de solo⁹. E, se em principio estas reformas se orientassem às áreas rurais, na prática podiam incidir no mercado de solo urbano por conta da expansão urbana em direção a áreas originalmente rurais.

Dentro deste tipo de mudança normativa, a mais importante, pela localização das terras coletivas e o tamanho do capital em jogo, foi a do México. De acordo com a atual Constituição política (promulgada em 1917) e produto da reforma de terras rurais acontecida na revolução mexicana do início do século XX, no México além da propriedade privada

⁸ Para atingir o objetivo de reduzir o crescente mercado informal de terras, e também outros objetivos associados à propriedade rural, foram implementados na região diversos projetos de reforma de terras do tipo *One size fit all*. De acordo com Barnes et. al. (1999), com o apoio da USAID, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e outras agências bilaterais, a partir de 1980 foram financiados na América Latina projetos de registro de terras, titulação, administração de terras e de cadastro, todos eles orientados à formalização jurídica da terra. Se identificaram como problemas: a centralização excessiva das instituições de registro, regímenes de propriedade limitados, ausência de bases legais para projetos pilotos, a ausência de vínculo entre os sistemas de registro e cadastro, a complexidade os registros históricos da propriedade, e a degradação e insegurança dos documentos jurídicos.

⁹ A matriz francesa do direito de propriedade –com ênfase na noção de propriedade absoluta e individual- opera como base do sistema jurídico em todos os países colonizados pela Espanha e Portugal; e é uma herança de peso para este análise.

individual e a propriedade pública, se configurou uma terceira categoria: a propriedade social conformada pelos *ejidos* e as *comunidades*. Esta forma de propriedade foi estabelecida a fim de proteger as terras das comunidades camponeses e indígenas e apresentava importantes restrições para a sua comercialização.

Com o crescimento das cidades, muitos *ejidos* viraram áreas de crescimento urbano e reservas territoriais para a expansão das cidades. Em diversos casos os *ejidos* apresentaram localizações privilegiadas para o mercado urbano mas, por conta da sua natureza jurídica e a sua destinação normativa para uso rural, não tinham como ingressar ao mesmo pela via da legalidade. Entre 1950 e 1992, os limites urbanos se expandiram sobre terras *ejidales*, e de fato ocorreu a transformação desses espaços em áreas urbanas, via de regra de maneira informal tanto nos direitos associados à propriedade como do ponto de vista das disposições jurídicas urbanas. Como reação *ex post* e curativa, desde 1974 criou-se o programa mais antigo da região de regularização da propriedade denominado CORETT, que permitiria a regularização de assentamentos informais localizados em terras de propriedade social (*ejidos e comunidades*)¹⁰.

Mas, em 1992 foi aprovada uma reforma constitucional que pôs fim à dificuldade das terras *ejidales* de ingressar no mercado formal de terra¹¹. A reforma reconheceu claramente os direitos dos *ejidatarios* sobre suas parcelas de terra e lhes outorgou a faculdade de decidir as condições mais convenientes para o aproveitamento da sua propriedade (Acosta, 2006)¹². Isso significou a privatização destas terras, pois facultou aos *ejidatarios* vender individualmente as suas parcelas de terra se assim o desejassem, o que permitiu a entrada das terras *ejidales* ao mercado imobiliário formal¹³. Para operacionalizar esta reforma mediante a individualização da propriedade *ejidal* foi implementado o programa PROCEDE, o qual “(...) implementado de 1992 a 2006, proporcionou finalmente títulos de solo individuais aos

¹⁰ Veja-se a Edesio Fernandes, no trabalho “Regularization of Informal Settlements in Latin America” presente na bibliografia.

¹¹ Como motivos principais para esta reforma foram enunciados: finalizar a reforma agrária e dar certeza jurídica à pequena propriedade, reconhecendo

¹² Resulta importante explicar que já com anterioridade a esta reforma a saída institucional para este “entrave” jurídico era a legalização dos assentamentos informais localizados em *ejidos* utilizando expropriações e titulações.

¹³ Isto, sem considerar a oportunidade de ouro que o México perdeu de orientar a expansão de serviços e o crescimento urbano de suas cidades e, ampliar o acesso formal ao solo urbano para os pobres.

residentes de 26.000 ejidos (cerca do 90% dos 29.000 ejidos do país)” (Fernandes, 2011, p 29; tradução livre).

Peru: titulação como desencadeante do desenvolvimento

Em relação ao mercado de terras informais, um caso que alcançou fama mundial foi o amplo programa peruano de titulação de terras públicas em assentamentos precários¹⁴. Este programa baseava-se no postulado econômico de que a titulação permitiria que o morador se tornasse proprietário e, posteriormente, com este capital imobiliário representado por um título de propriedade, pudesse ingressar no circuito econômico formal, por exemplo, utilizando a sua propriedade como garantia no sistema bancário para obter um crédito.

Perante um procedimento de três etapas (incluindo a demarcação e registro de terrenos e edificações), entre 1996 e 2006 foram outorgados mais de um milhão e meio de títulos, deles 1/3 na cidade de Lima (Fernandes, 2011). O esquema enfocou a informalidade desde o âmbito jurídico dos *property rights* mas não das condições físicas e de acesso a serviços que se requerem para o adequado desenvolvimento da população urbana e a integração destas áreas pobres à cidade.

Não foram incluídas melhorias físicas nem investimentos públicos em redes de serviços básicos, vias ou espaços públicos. Posteriormente, foi confirmada a sua baixa efetividade como medida de combate a pobreza e também não foi representativo para melhorar o acesso ao crédito bancário para as famílias (Fernandes, 2011). Este resultado estaria associado à crítica feita a os transplantes institucionais e modelos legais. Transplantando a reflexão proposta por Schapiro (2012) o reforço das instituições do mercado formal perante o *good law* dos direitos privados aplicado ao mercado informal de terras urbanas no Peru, não alterou o *status quo* para a população objeto desta política nem significou uma mudança significativa neste mercado.

Assim, do ponto de vista normativo, o mercado de solo urbano não tinha sido alvo do Estado desenvolvimentista, nem operava leis urbanísticas que impusessem importantes restrições ao mercado de solo. A ausência de marcos normativos abrangentes de ordenamento

¹⁴ Este projeto foi baseado no pensamento do economista Hernando de Soto no livro *The mystery of capital*. Previamente tinha sido implementado um abrangente programa de modernização dos sistemas de registro da propriedade também liderado por De Soto.

territorial e planejamento urbano na região, tornavam desnecessárias grandes medidas desreguladoras, e o planejamento urbano estava fora da discussão. Por outro lado, o mercado de terra urbana tinha se desenvolvido na região criando um enorme sub-mercado de solo de caráter informal altamente lucrativo (em parte, graças a ausência de serviços e de infraestrutura). Era preciso implementar medidas orientadas a reduzir esta brecha entre ambos sub-mercados e inserir as terras no mercado formal mediante mecanismos de titulação individual. Um outro paradigma associado ao direito de propriedade tinha se consolidado durante aquele tempo: o paradigma do direito de propriedade absoluto e livre de obrigações e sujeições para o seu exercício no âmbito urbano.

4. Século XXI: arranjos público-privados para o desenvolvimento urbano

A América Latina entrou no século XXI com uma população majoritariamente urbana e tendência geral à estabilização tanto nas áreas urbanas como rurais¹⁵ e, ainda que com altos déficits de serviços e equipamentos urbanos, um renovado espírito democrático no âmbito local.

A eleição popular de prefeitos virou uma realidade praticamente em toda região, e, através de mudanças fiscais, o processo descentralizador impôs novos desafios para a prestação de serviços e financiamento de infraestruturas urbanas. Adicionalmente, muitos municípios ampliaram os serviços sob sua responsabilidade nem sempre com aumento consistente nas receitas. Ao mesmo tempo, experiências locais de gestão urbana, algumas iniciadas na década de 1990, aparecem no cenário regional, acompanhadas ou não por marcos jurídico – urbanísticos.

Colômbia e o Brasil, como mencionado, iniciaram o século com legislações urbanísticas abrangentes e propostas de planejamento físico do território focados no nível local. Estas legislações, paradigmáticas na região, tiveram origens muito diversas. Na Colômbia obedeceu à iniciativa legislativa do próprio governo, enquanto que no Brasil foi produto dos movimentos sociais ligados à reforma urbana. Em ambos países a gestão do território e a situação das favelas encontrava-se na veia do debate público.

¹⁵ Referencia proveniente do trabalho “Urbanización en perspectiva” ja citado.

Desde o ponto de vista normativo nesse século observa-se um renovado interesse na região por marcos jurídicos que se aproximem da questão urbana e, porque não, estabeleçam regras ao mercado de solo urbano. Assim:

“Entre 2006 e 2009, El Salvador, Honduras, Panamá, e Uruguai aprovaram uma nova legislação urbanística nacional. Na Bolívia, Equador e República Dominicana, recentes mudanças constitucionais incluíram o tema urbano e a função social da propriedade. Observam-se discussões para modificar a lei urbanística na Costa Rica, Guatemala, Peru e Venezuela. No México tem ocorrido mudanças nas legislações estaduais (Queretaro, por exemplo). Ainda que a regulação não garanta resultados, a recente atividade normativa dá mostras de que o tema tem retornado às agendas políticas e sociais da região. (ONU-Habitat: “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana”, 2012, p 147; tradução livre)

Porem, estas mudanças normativas, muitas delas em andamento, terão de lidar com uma questão central: a tradição consolidada na região da primazia dos direitos individuais e absolutos por oposição ao interesses públicos bem como o interesse geral. Igualmente, o governo do território, precisará de importantes negociações para induzir o mercado urbano a novos arranjos menos desequilibrados para as cidades e a população, caso com esta ferramenta se pretenda avançar na qualidade de vida urbana e na competitividade das cidades.

O desenvolvimento se apresenta no âmbito urbano, menos como um projeto nacional, e mais, como a somatória de boas praticas nas quais o direito pode ser tanto veiculo quanto condicionante. O cenário local assiste novas apostas baseadas num delicado equilíbrio entre o Estado e o mercado, e o Estado e a sociedade, onde o termo gestão joga um importante papel, e a gestão do solo ainda mais.

Na Colômbia e no Brasil, os dois países que fizeram uma clara aposta por um novo governo do território e planejamento do espaço físico urbano, os marcos jurídicos nacionais

têm traçado os objetivos éticos e políticos a serem atingidos com a gestão do solo. A lei 388 de 1997 (Colômbia) e o Estatuto da Cidade (Brasil) especificam tais objetivos e a gestão do solo se auxilia de instrumentos que “(...) *recaem sobre a propriedade, estabelecendo regras do jogo tanto para o exercício do direito de propriedade no âmbito urbano como para o comportamento do mercado de solo urbano*” (Furtado e Acosta, 2012, p 67).

Será que as figuras de participação público-privada no âmbito urbano, atendem à tendência observada por Schapiro e Trubek (2012) de maior convergência entre atores privados na qual o Estado, age com agente estratégico de articulação do desenvolvimento? Um caso interessante para esta leitura são as chamadas operações urbanas consorciadas (OUC) do Brasil, instrumento por excelência de parceria entre o poder público e o setor privado para o desenvolvimento de projetos urbanos. Nesta figura confluem financiamento e projeto urbano e parceria público-privada onde mercado e estado encontram interesses comuns.

As OUC tiveram origem nas experiências da Cidade de São Paulo, a partir do plano diretor de 1985 que incluiu a delimitação de 35 áreas de intervenção com este mecanismo. Na época denominado Operações Interligadas, desde seu início se configurou como uma ação focalizada de parceria público-privada, na qual seria possível viabilizar as intervenções necessárias a partir da mobilização da valorização gerada pelas próprias intervenções. Iniciadas durante a década de 1990, a primeira Operação urbana de São Paulo foi a Operação Urbana Anhangabaú (Lei no. 11.090 de 1991), cuja vigência foi de quatro anos, e seu perímetro foi posteriormente integrado à Operação Urbana Centro (Lei no. 12.349 de 1997); e foram também aprovadas a OU Faria Lima e a OU Água Branca em 1995 (Furtado e Acosta, 2012).

As experiências pioneiras de São Paulo, assim como o sucesso em arrecadação da famosa operação Faria Lima¹⁶, levaram a promulgação do instrumento dentro do leque de ferramentas de intervenção urbana incluídos no Estatuto da Cidade. Com acertos e erros, estas experiências influenciaram o país inteiro. O Estatuto da Cidade tentou corrigir as principais críticas levantadas, entre elas o fato de que tivessem acontecido em áreas onde o

¹⁶ De acordo com o estudo de Daniel Todmann Montandon (2007), a OU Faria Lima arrecadou cerca de 150 milhões de dólares entre 1995 e 2004 como resultado dos sucessivos leilões de Certificados de Edificabilidade Potencial Adicional Construtiva, os denominados CEPAC's.

mercado imobiliário já apresentava grande interesse que era limitado pelo zoneamento existente (Rolnik *et al*, 2002). Assim, a normativa procura corrigir o seu traço excludente e a ausência de um caráter redistributivo no cerne dessas operações (Furtado e Acosta, 2012). O novo marco jurídico federal se propôs a regulamentar as Operações urbanas como “consórcios”, dali a nova denominação de OUC, retomando a noção de parceria -alem do econômico-, de gestão de um projeto urbano que signifique transformações efetivas das áreas intervindas (Maleronka, 2010).

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, em termos normativos, as OUC se configuraram como o paradigma no Brasil de intervenção pública na cidade com participação dos capitais privados imobiliários. Porém, esta parceria tem derivado em novos arranjos público-privados mais propícios aos interesses públicos e a um papel do Estado como agente estratégico do desenvolvimento? É possível alcançar, como o Estatuto da Cidade estabelece “transformações urbanísticas estruturais” e “melhorias sociais” com equação dos impactos sociais da intervenção?

Considerando que esta legislação é relativamente nova e que as OUC são instrumentos para intervenções de amplo porte nas quais só se pode falar em mudanças estruturais no longo prazo, é cedo ainda para chegar a conclusões. Porém, vale a pena trazer as questões que a propósito das OUC na cidade de São Paulo, em específico na OUC Água Espreada, traz Camila Maleronka:

“O exame da operação urbana consorciada Água Espreada evidencia a ausência ou a insuficiência do projeto e da parceria desenvolvidos. A atividade do grupo de gestão é irrelevante e as propostas para a área são pouco ousadas – antes de considerar uma visão de conjunto de cidade, se realizam como intervenções pontuais concentradas em obras viárias. O mecanismo de financiamento da operação urbana, entretanto, funciona aparentemente bem e demonstra sensibilidade para acompanhar os preços imobiliários (...) Argumenta-se, porém, que o Estatuto da Cidade constitui uma oportunidade para a revisão conceitual da operação urbana. Isso porque o texto da regulamentação nacional do instrumento contribui, em certa medida, para a recuperação desses atributos perdidos ao prescrever o objetivo

de ‘transformações urbanísticas estruturais’ e o controle compartilhado da operação entre poder público e sociedade civil, além de deixar em aberto os meios para se efetivar a intervenção. Assim, a operação urbana consorciada se apresenta como instrumento próprio para promover projetos urbanos por meio de parcerias, alinhando-se às noções contemporâneas de projeto urbano e parceria público-privada” (Maleronka, 2010, pp 157 e 159).

As OUC representam uma figura na que confluem interesses convergentes entre atores privados e o Estado, e, este último, tem, a nível normativo, o papel de agente estratégico de comando e articulação do projeto. Porém, a gestão, coração da figura conceitualmente, aparece como um dos aspectos mais fracos na sua implementação, sendo que a parceria termina reduzida a trocas entre recursos privados e autorizações construtivas. No mesmo sentido, a finalidade urbanística de transformação estrutural parece ainda longe de ser atingida, de modo que o espaço oferecido pelas OUC para uma atuação importante do Estado no desenvolvimento urbano se perde e, com ele, a oportunidade de que grandes áreas da cidade consigam superar a tradicional desequilibrada e excludente configuração do espaço urbano latino-americano.

5. Considerações finais

A trajetória histórica das cidades latino-americanas praticamente acompanha as três fases pelas quais transitaria o Estado identificadas por Trubek e Santos (2006). Nestas décadas, de uma forma ou outra, o direito esteve presente na configuração das realidades urbanas da região, mas seguindo a sorte do seu criador (o Estado), a participação dos dispositivos jurídicos tem variado.

Durante o auge da migração campo-cidade, nota-se que o direito, entendido como ferramenta do Estado promotor e intervencionista, foi o grande ausente no processo de transformação do espaço urbano. Fortes interesses econômicos ligados ao direitos de propriedade explicariam a aparente ausência da mão pública no intenso mercado de solo urbano.

Decorrente da situação anterior, o Estado neoliberal encontrou o “terreno abonado” para a implantação da agenda de reforço dos dispositivos privados no âmbito urbano. O paradigma de direitos absolutos configurado nas décadas anteriores, oferecia um mercado de solo com poucas restrições e amplas garantias à exploração econômica da propriedade urbana, pelo qual não foram necessárias grandes reformas desreguladoras. A maior preocupação era o crescente sub-mercado urbano de terras informais, o qual gerou movimentos jurídicos de grande porte como a modificação na Constituição mexicana do artigo da propriedade, e o extenso programa de titulação do Peru. Em ambos casos *one size fit all*, direitos individuais, mesmo que a receita não leve aos objetivos que a justificavam.

Finalmente, no século XXI, pode se dizer que duas correntes (não necessariamente opostas) orientam os movimentos regulatórios no âmbito urbano na região. De um lado, o renovado interesse pela gestão do território aparece sob a forma de novos marcos regulatórios que transitam pela arena política. De outro, figuras de parceria público-privada e “gestão” se aproximam da idéia do Estado indutor do desenvolvimento. Porém, é amplo ainda o caminho que os Estados latino-americanos precisam percorrer no âmbito urbano para atingir ou pelo menos reduzir as amplas desigualdades manifestas no território, e, como as Operações Urbanas Consorciadas propõem, alcançar transformações estruturais no espaço urbano.

No final das contas, como fazer para que os arranjos institucionais, além de se focar no sucesso econômico, contemplem as condições de vida urbana dentro dos objetivos a serem atingidos? O que o direito urbanístico -nas particularidades da urbanização e do mercado de solo da América Latina- pode ter a ver com o desenvolvimento? Ao final, não é por acaso que a urbanização se associa positivamente com as medidas de crescimento econômico.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, C. *Participación en Plusvalías: condiciones jurídicas para su implementación en México*. 2006. 85 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos). Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México A.C., Ciudad de México, 2006.

AZUELA, A. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1989.

BARNES et. al. Land registration modernization in developing economies: A discussion of the main problems in Central/Eastern Europe, Latin America, and the Caribbean. Em: *URISA Anual Conference*, Chicago, Illinois, 21 – 24 August, 1999. Disponível em: <http://www.terrainstitute.org/pdf/URISA99R.pdf> . Acesso em: agosto de 2013.

BIELSCHOWSKY, R. Introdução. Em: _____ (Org.). *Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, Record, 2000 pp. 15-44.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *Urbanización en perspectiva*". *Observatorio Demográfico, América Latina y el Caribe*. Año IV, no. 8, octubre, 2009. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

FERNANDES, E. Regularization of Informal Settlements in Latin America. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2011.

FURTADO, F.; ACOSTA, C. *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, Instrumentos e Implementación*. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2012. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf. Acesso em: agosto de 2013.

GARZA, G. Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. Notas. Em: *Revista de información y análisis* num. 19, 2002. INEGI. México. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/geografica/ciudades.pdf>. Acesso em agosto de 2013.

MALERONKA, C. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada à luz da experiência*

paulistana. Tese de Doutorado, 2010. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

PRADO, M. What is Law and Development?. Em: *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 11, n. 1, 2010.

SCHAPIRO, M. G. Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: A nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado”. Em: *Revista Direito GV*, v. 7, n. 1, 2011. São Paulo, jan-jun, pp. 341-352.

SCHAPIRO, M.; TRUBEK, D. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. Em: _____ *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*, São Paulo: Saraiva, pp. 27-70, 2012.

TODMANN, M. D. *Estudo da Operação Urbana Faria Lima: Avaliação Crítica e Novos Rumos*, apresentado em Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, Belem do Pará, 2007.

TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. Em: _____ (Orgs.), *The new Law and Development – a Critical Appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006.