



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

VAZIOS URBANOS: O NÓ DA LEGISLAÇÃO

Rafael Krstic Barreto¹

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere numa pesquisa acerca de vazios urbanos como espaços de potencialidade urbana. Tem como objetivo subsidiar a construção de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para a produção de habitação. A habitação não apenas limitada à célula habitacional, mas toda a escala do habitar a cidade, ou seja, o acesso à direitos sociais, que podem ser representados por equipamentos e serviços públicos.

Deste modo, é fundamental investigar estes espaços, os chamados vazios, através da perspectiva legal e das noções de uso e de função social da propriedade, igualmente amparadas no arcabouço legal disponível na legislação brasileira. Para tanto, este trabalho assume como recorte de análise a Área Central da cidade de Niterói/RJ.

A análise histórica dos processos de urbanização e da produção do espaço pelo capital imobiliário cumprem percursos metodológicos importantes a esta investigação. O vazio urbano não é fenômeno isolado dos processos históricos e das ações e intervenções políticas no território. Estas leituras embasam uma análise final acerca dos instrumentos legais para o planejamento urbano e as brechas que permitem a apropriação dos produtores imobiliários na reprodução capitalista no espaço urbano.

2. PROCESSOS HISTÓRICOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

À luz da leitura de Geiger² e Krykhtine³, é possível identificar e qualificar os vazios urbanos na Área Central de Niterói sob a perspectiva dos processos de urbanização e da reorganização da

¹ Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/PPGAU, da Universidade Federal Fluminense/UFF. Pesquisador voluntário do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos-NEPHU/PROEX/UFF. E-mail: rafael_krstic@id.uff.br

² GEIGER, Pedro Pinchas. **Urbanização e Industrialização na Orla Oriental da Baía de Guanabara**. (P. 495-522) In Revista Brasileira de Geografia. Ano XVIII, Out.-Dez. de 1956. Nº 4. p. 47-74.

³ KRYKHTINE, Carlos A. P. **Centro de Niterói: um olhar sobre os retalhos urbanos**. Prospecção sobre as potencialidades da gráfica digital e sua utilização na investigação dos planos e projetos urbanos do Centro de Niterói. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós graduação em Arquitetura e



produção capitalista no território. A área de análise é caracterizada por um tecido histórico o qual remonta ao início do século XIX e, ao longo do século XX, passou por intervenções e sobreposições temporais fruto de políticas urbanas desconexas com o mesmo e entre si.

Entre as décadas de 1920 e 1970, aterros sobre o mar foram produzidos para ampliar o Centro da cidade, então capital e centro político do Estado do Rio de Janeiro. A cidade de Niterói era, também, parte do cinturão industrial da capital federal e esta proximidade atraía uma produção imobiliária voltada para as classes mais abastadas desde o início do século XX, conforme a pesquisa de Bezerra⁴.

A perda da posição de capital estadual, na década de 1970, associada à realocação da produção industrial no território brasileiro, deixaram como consequências um período de decadência econômica. A este contexto, somam-se as supracitadas intervenções públicas no tecido urbano, desconexas e não concluídas, produzindo uma área central caracterizada por vazios não construídos e imóveis subutilizados, ou seja, em vacância.

Na década de 1990 a consolidação das políticas neoliberais tem como uma de suas manifestações na produção do espaço urbano a lógica dos planos estratégicos como instrumento do planejamento. O discurso político orientador das intervenções urbanas está sob a lógica do planejamento estratégico e das políticas de city-marketing, aponta Bienenstein⁵. Sob esta perspectiva, os vazios urbanos da Área Central de Niterói são uma expressão morfológica da incapacidade do Estado em gerir a cidade e tornam-se alvos de políticas baseadas nas parcerias público-privadas que viabilizam a produção imobiliária em larga escala.

Em 2013, a Prefeitura de Niterói tenta viabilizar uma Operação Urbana Consorciada (OUC) da Área Central de Niterói. Este instrumento, previsto desde 2001 no Estatuto da Cidade, tinha como grande exemplo de ação o Porto Maravilha, OUC a qual era amplamente celebrada pela municipalidade e pelos meios de comunicação como exemplo de requalificação urbana, avaliou Barreto⁶. As circunstâncias políticas e econômicas ocorridas no Brasil inviabilizaram qualquer tipo de investimento na escala prevista para a OUC da Área Central de Niterói.

Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Orientado por: Prof^a Dr^a Marlice N. S. Azevedo. Niterói, 2009. p.18.

⁴ BEZERRA, Maria Cristina Caminha. **Britânicos e alemães em Niterói: um estudo de imigração urbana** / Maria Cristina Caminha Bezerra. – 2015. 350 f.; il. Orientadora: Ismênia de Lima Martins. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História, 2015. p.44

⁵ BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel. **A cidade dos negócios e os negócios na cidade**. Notas sobre as operações urbanas na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015. p. 11.

⁶ BARRETO, Rafael K. **Revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro: análise da abordagem midiática sobre o processo de intervenção urbana**. Trabalho de conclusão de curso de graduação em



Em 2024, ocorre a revisão de legislação urbanística municipal, a Lei de Usos e Ocupação do Solo. Sob o discurso de densificação e combate à urbanização dispersa, esta foi a oportunidade e o caminho encontrado pela municipalidade para alterar parâmetros e orientar a produção imobiliária em larga escala. As mudanças de gabaritos viabilizaram a produção imobiliária ao longo dos eixos viários estruturantes, sob a perspectiva de densificar áreas consolidadas.

No entanto, o novo zoneamento transformou os vazios urbanos, especialmente aqueles não construídos na Área Central, como novas fronteiras para a produção imobiliária. Gabaritos foram alterados de oito para vinte e quatro pavimentos nos vazios localizados nos aterros sobre o mar, rapidamente atraindo a atenção e o apoio do capital imobiliário, reforçando a ideia de Borde⁷ acerca dos vazios como espaços de potencialidade. Aponta-se aqui, uma parceria público-privada, mesmo que informal, entre a municipalidade e o mercado.

Apesar de demonstrar conhecimento acerca dos instrumentos legais, vide a aplicação da OUC em 2013, o poder público ignora os demais instrumentos os quais poderiam combater a vacância de imóveis e os vazios urbanos. Magalhães e Ribeiro⁸ em reflexão aos 15 anos do Estatuto da Cidade já apresentavam o cenário acerca dos instrumentos legais e da sua aplicação, ou não, pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro, em especial o parcelamento/edificação/utilização compulsória (PEUC).

3. CONSIDERAÇÕES PARA O DEBATE

A Constituição Federal (1988) reconhece que a propriedade deve atender à sua função social, ou seja, devem observar os interesses da coletividade e do meio ambiente. Não pode a propriedade privada, sob o argumento de ser um direito fundamental e objeto de reprodução da ordem econômica, predominar. A fim de promover a função social da propriedade, o Estatuto da Cidade dispõe de instrumentos jurídico-urbanísticos para o planejamento urbano por parte dos municípios. O PEUC, já citado, bem como IPTU progressivo e a desapropriação de imóveis com pagamentos em títulos da dívida pública são alguns destes instrumentos.

Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Orientado por: Lia Rocha. Rio de Janeiro, 2014. p.43.

⁷BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Orientado por: Prof.: Dr. Roberto Segre. Rio de Janeiro, 2006. p.12

⁸ MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **“Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”**: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 53-74, jul./dez. 2016.



O nó da questão neste trabalho é a não aplicação destes instrumentos por parte dos municípios em suas legislações e políticas urbanas, sendo a cidade de Niterói um destes casos. Como fazer valer a função social da propriedade diante aos interesses dos proprietários e produtores imobiliários. No caso de Niterói, aponta-se, a participação da sociedade civil, em menor escala, e em grande escala de grupos e representantes da academia não foi suficiente para que a municipalidade adotasse na revisão da lei urbanística os instrumentos disponíveis.

É pertinente apontar também para a sua aplicabilidade, de fato. Considerando que parte das propriedades em vacância estão nas mãos de pequenos proprietários, não há previsão legal ou políticas públicas, no momento, de acesso ao crédito para a reforma de imóveis e a sua disponibilização no mercado, o que poderia atribuir novos usos aos mesmos.

Os pequenos proprietários não dispõem dos recursos de políticas, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), para recuperar imóveis subutilizados pela sua obsolescência ou ruína, casos muito observados na Área Central de Niterói, no seu sítio histórico. Fora dos aterros sobre o mar, majoritariamente não construídos, há um estoque de imóveis vacantes, em áreas urbanizadas, dotados de infraestruturas básicas e que poderiam ser alvo de políticas como a locação social, ou seja, subsidiada para a classe trabalhadora.

Em detrimento de políticas públicas, a legislação viabilizou a produção do mercado e do grande empresariado. Desde a revisão da lei urbanística, mais de 1500 novos imóveis foram lançados em novos empreendimentos a serem construídos na Área Central, especificamente nos aterros. Muitos destes empreendimentos viabilizados com financiamento do PMCMV.

Contudo, na cidade de Niterói a grande demanda por imóveis está concentrada na classe trabalhadora. Aluguéis inacessíveis e dificuldade de acesso ao crédito formal deixam desamparada a classe trabalhadora, fora do guarda-chuva das políticas públicas existentes. Não há, atualmente, nenhuma política pública, no âmbito municipal, voltada para a produção de habitação.

Através da legislação, a municipalidade entregou ao mercado os lotes não construídos, vazios de uso e de função, os quais poderiam ser alvo de políticas públicas para a produção de habitação e de equipamentos públicos. É fundamental reconhecer que os instrumentos legais disponíveis pelo Estatuto da Cidade dependem diretamente do interesse político para a sua aplicação. Aqueles os quais viabilizam a produção capitalista e, aponta-se também, privatista do espaço urbano através de parcerias público-privadas encontram franca utilização nos grandes e médios municípios. Contudo, garantir a função social da propriedade afronta os interesses dos grandes proprietários e produtores imobiliários.

Portanto, é preciso reforçar que os instrumentos já existem e estão regulamentados em lei. Observa-se que a sua aplicabilidade está associada à construção de políticas públicas socialmente



orientadas, ou seja, visando garantir os direitos da classe trabalhadora à cidade e à moradia. Todavia, apresenta-se o desafio de garantir aos pequenos proprietários viabilidade econômica, subsídios que busquem equidade social na aplicação dos instrumentos e no planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Rafael Krstic. **Revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro**: análise da abordagem midiática sobre o processo de intervenção urbana. Trabalho de conclusão de curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Orientado por: Lia Rocha. Rio de Janeiro, 2014.

BEZERRA, Maria Cristina Caminha. **Britânicos e alemães em Niterói**: um estudo de imigração urbana / Maria Cristina Caminha Bezerra. – 2015. 350 f.; il. Orientadora: Ismênia de Lima Martins. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História, 2015.

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel. **A cidade dos negócios e os negócios na cidade**. Notas sobre as operações urbanas na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessôa. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Orientado por: Prof.: Dr. Roberto Segre. Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 10.257**. Brasília, 2001. (Estatuto da Cidade).

GEIGER, Pedro Pinchas. **Urbanização e Industrialização na Orla Oriental da Baía de Guanabara**. (P. 495-522) In Revista Brasileira de Geografia. Ano XVIII, Out.-Dez. de 1956. Nº 4.

KRYKHTINE, Carlos Alberto Peres. **Centro de Niterói**: um olhar sobre os retalhos urbanos. Prospecção sobre as potencialidades da gráfica digital e sua utilização na investigação dos planos e projetos urbanos do Centro de Niterói. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Orientado por: Profª Drª Marlice N. S. Azevedo. Niterói, 2009.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **“Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”**: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 53-74, jul./dez. 2016.