

Setor 5 - Introdução

Regeneração Urbana

Descrição

A ideia de regeneração urbana está associada à requalificação dos espaços urbanos em processo de degradação, mediante intervenções que recuperem seu uso ou estabeleçam suas formas de exploração, garantindo que a infraestrutura urbana possa cumprir sua função socioeconômica.

O conceito pode ser associado a diversas metas associadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, especialmente “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países” e “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.

Um dos objetivos centrais desse tipo de intervenção é dilatar o horizonte temporal de viabilidade espaços urbanos em zonas já consolidadas. Processos de requalificação dessa natureza requerem a participação ativa das pessoas envolvidas e a coordenação de ações dos diversos atores sociais que mantêm algum tipo de relação com o território objeto da regeneração.

Assim, mecanismos de cooperação parceria entre agentes públicos e privados são essenciais para o êxito dessas intervenções. Entretanto, é necessário considerar também os riscos de consequências indesejadas da intervenção, como, por exemplo, o afastamento da população residente das áreas intervencionadas, durante e após seu término.

Política Setorial no Brasil

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, contempla, como uma de suas diretrizes a articulação da política urbana às políticas sociais e de desenvolvimento, com foco no cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Assim, encontra-se em seu âmbito, a promoção do uso e ocupação democrática das áreas centrais, por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural, a vitalidade econômica e a preservação do patrimônio histórico e cultural, com o principal objetivo de estimular a consolidação da cultura de reabilitação urbana e edificação nos municípios brasileiros.

A execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a cargo do Ministério das Cidades, possibilitou a criação do Programa de Áreas Centrais Urbanas, com rubrica específica no Orçamento Geral da União (OGU). Por intermédio deste programa, os municípios passaram a ter acesso a linhas

de financiamento para elaboração de planos de reabilitação, de projetos Urbanísticos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público e de Projetos Arquitetônicos de requalificação de imóveis.

Este esforço, somado às iniciativas municipais proporcionou o surgimento de várias iniciativas, notadamente, em cidades de grande e médio porte, como por exemplo, o incentivo à implementação de hortas comunitárias.

Instrumentos Regulatórios

A Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade é o principal diploma legal que regula os instrumentos de intervenção utilizados para promover a requalificação urbana no Brasil. A lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana brasileira, por meio da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Assim, o Estatuto da Cidade atribui à União as seguintes competências: legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre normas para cooperação entre os entes da federação em relação à política urbana; promover programas de moradia e melhorias das condições de saneamento básico, das calçadas, dos passeis públicos e do mobiliário urbano; e implementar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A principal contribuição do estatuto é instituir 4 tipos de instrumentos que podem ser mobilizados para viabilizar processos de regeneração urbana. São eles os instrumentos de planejamento; os institutos tributários e financeiros; os institutos jurídicos e políticos; e os estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e impacto de vizinhança (EIV). O controle social da aplicação dos recursos municipais na implementação desses instrumentos é garantido pela lei.

Entre os instrumentos de planejamento, destaca-se o Plano Diretor, obrigatório para cidades com o seguinte perfil: acima de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público pretenda utilizar o restante dos instrumentos enumerados acima; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional.

São três, por sua vez, os institutos tributários e financeiros, a saber, o imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU); a contribuição de melhoria; e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Entre os inúmeros institutos jurídicos e políticos regulamentados na lei, destacam-se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos; o usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; e a transferência do direito de construir.

Quanto ao EIV, o estatuto estipula que lei municipal estabelecerá critérios para sua exigência de empreendimentos públicos e privados, incluindo a análise das seguintes questões: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; geração de tráfego e demanda por transporte público, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, entre outras.

Por fim, a gestão democrática da cidade é incentivada por meio de instrumentos, como, por exemplo, órgãos colegiados de política urbana; audiências, conferências e consultas públicas; e a iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Melhores Práticas

As experiências de requalificação de áreas urbanas degradadas, dando-lhes novas funcionalidades com foco em práticas sustentáveis já é uma realidade para um conjunto considerável de cidades brasileiras.

A implantação de programas de hortas comunitárias em áreas públicas também tem sido bastante utilizada. Além de promoverem a regeneração de áreas que, muitas vezes, eram destinadas ao depósito inadequado de resíduos, esses programas promovem a inclusão social de famílias de baixa renda, que passam a comercializar a produção das hortas.

Gargalos e desafios para o futuro

O principal gargalo das políticas de regeneração urbana no Brasil são as baixas capacidades técnica e administrativa das prefeituras de municípios médios e pequenos para implementarem efetivamente os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. O indicador mais concreto desse problema é a não aplicação dos conteúdos dos Planos Diretores, que muitas vezes são réplicas de documentos elaborados para contextos locais distintos.

O grande desafio nesse sentido é superar os problemas de descontinuidade decorrentes das mudanças de gestão ao longo do tempo, por meio, por exemplo, da construção de mecanismos de governança intertemporal, da construção de capacidades técnicas e administrativas nos órgãos de planejamento e da consolidação de uma memória institucional sobre o tema nos municípios. Assim, a mobilização de recursos de diferentes fontes para as obras de revitalização necessárias pode ser facilitada.

Outro entrave à aplicação dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto das Cidades, especialmente em relação às políticas de regeneração urbana, é seu perfil não autoaplicável¹. Muitos deles carecem ainda de detalhamento legal, seja da União, dos estados ou dos próprios municípios, para surtir efeito na prática. Parte dessa ausência de detalhamento gera novos entraves que impedem a articulação de dispositivos do plano diretor com elementos do planejamento orçamentário, por exemplo. O desafio para superá-lo é mobilizar apoio e articular atores políticos de setores diferentes da sociedade e do governo, no sentido de cobrar dos poderes estabelecidos que o façam.

O principal desafio para superar a escassez de recursos para o investimento em obras de infraestrutura que regenerem centros urbanos decaídos passa, portanto, pela construção de

¹http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade_cap00.pdf

mecanismos de governança concretos que articulem atores públicos e privados em arranjos institucionais mais efetivos no âmbito dos municípios.