

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS COMPULSÓRIOS NA URBE AMAZÔNIDA: ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO INTEGRADA DA POLÍTICA HABITACIONAL, OCUPAÇÃO DO SOLO E EXPANSÃO URBANA EM PORTO VELHO

RESUMO

Porto Velho, situada na Amazônia brasileira, possui extensão territorial de 34.096 Hectares, abrangendo 13 (treze) distritos com características morfológicas e ocupacionais distintas, consolidados através de ciclos conformadores e intensificadores de vazios territoriais, delimitados por sucessivas cartas de aforamento e glebas particulares. A questão urbana hodierna, voltada às estratégias de ampliação da oferta habitacional no município, refletem um processo de segregação sócioespacial histórico. Enquanto o déficit habitacional vige em elevado índice, o perímetro urbano municipal apresenta grande parcela de sua área vazia ou subutilizada.

Nesta vertente emergem correntes ideológicas, no âmbito do mercado imobiliário e do Poder Legislativo Municipal, com finalidade meramente especulativa, mobilizadas em direção a uma nova ampliação do perímetro urbano cuja parcela abriga grande potencial ambiental, gerando uma forma urbana paradoxal e implicando na incapacidade financeira do Poder Público para provimento de sua infraestrutura. Este estudo, portanto, prioriza a identificação, quantificação, qualificação e classificação dos vazios urbanos e espaços ociosos existentes, de propriedade pública e privada, objetivando a construção de

um diagnóstico que referencie a implementação do instrumento urbanístico de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória vinculado à demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social em um contexto regional.

**PALAVRAS CHAVE : VAZIOS URBANOS -
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS - HABITAÇÃO
- PLANO DE EXPANSÃO URBANA.**

ABSTRACT

Porto Velho, located in the Brazilian Amazon has territorial extension of 34,096 hectares, covering thirteen (13) districts with distinct morphological and occupational characteristics, consolidated through cycles conformers and enhancing territorial empty, delimited by successive letters of tenure and private plots. The current urban agenda, focused on strategies to expand the housing supply in the city, reflect a process of historical spatial segregation. While the housing shortage prevails in high index, the municipal urban area has a large share of empty or underused area. In this respect emerge ideological currents within the housing market and

the Municipal Legislature, with speculative purpose, mobilized toward a new expansion of the urban area which hosts a large portion of environmental potential, generating a paradoxical urban form and implying the inability of financial Government for providing its infrastructure. This study therefore emphasizes the identification, quantification, qualification and classification of existing urban and stranded empty spaces, public and private property, aiming at the construction of a diagnosis that refers to the implementation of the urban instrument Installment, Building and Using Compulsory linked to demarcation of Special Zones of Social Interest in

a regional surrounding context.

KEYWORDS: URBAN EMPTINESS - URBAN CONTROL INSTRUMENTS - HOUSING - URBAN EXPANSION PLAN

1. INTRODUÇÃO

Surge da recorrente e sistemática prática da especulação imobiliária a problemática dos impactos negativos que têm levado o meio urbano de Porto Velho à degenerescência e obsolescência dos espaços intersticiais, dominadas excessivamente por áreas vazias que oneram as finanças públicas e dificultam o provimento integral de infraestrutura e serviços essenciais.

Uma espacialidade de cunho social torna-se, portanto, uma meta necessária do Poder Público, lançando mão de estratégias de sustentabilidade voltadas à compactação dos espaços, excluindo paulatinamente da malha urbana tais áreas vazias ou subutilizadas.

Há uma aguda relação entre o aproveitamento qualitativo dos nichos urbanos e a implementação de incrementos de gestão prerogadas tanto pela Constituição Federal brasileira, como

pelas normas infraconstitucionais, de cunho preventivo e protecionista da função social da cidade e da propriedade.

Dentre os diplomas que trouxeram a obrigação pública de interferência sobre a propriedade privada que se distancia da função social, que é dar-lhe o melhor uso, encontra-se o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória com previsão disciplinadora e extrafiscal, em toda sua gama de implicações e efeitos.

Não obstante, em Porto Velho, o recurso traz preceitos que requer aproximação aos demais instrumentos da política urbana inseridas pelo Plano Diretor, no intuito de mitigar uma série histórica de retenções exclusivistas.

Neste sentido, é latente o marco legal do Plano de Expansão Urbana que visa conter o processo de espraiamento, e, por consequência, o controle

da proliferação de novas áreas ociosas. Tal expansão da área urbana em Porto Velho vem sendo incrementada vertiginosamente ao longo das últimas décadas, sem, no entanto, atingirem aproveitamento eficiente ou sem coordenarem-se com a política habitacional vigente, características estas que confrontam o novo ordenamento jurídico urbanístico trazido pela Lei Federal que Instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608 de Abril de 2012), além da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecida pela Lei 10.257 de 2001, o intitulado Estatuto da Cidade.

As tensões sócioespaciais advindas destas persistentes fragmentações sobre a morfologia da cidade são refletidas com o agravamento da precariedade de acesso à moradia, bem como à posse da terra e a equidade das cargas tributárias

que lhe recaem. Assim, dentre as estratégias que orientam a transformação do meio ambiente urbano, destaca-se a criação e regulação das Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, instrumento que associado ao Plano de Expansão Urbana, ao Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios do solo vacante, tende a conduzir uma eficiente dinâmica de equilíbrio territorial.

2.APROPRIAÇÃO DA TERRA NA URBE AMAZÔNIDA: MARCOS REGULATÓRIOS, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E PRODUÇÃO ESPACIAL EM PORTO VELHO.

O processo ocupacional da Região Amazônica no Brasil abriga, ainda nos dias de hoje, características de apropriação da terra vinculadas a modelos defasados ou precários de regularidade. A complexidade fundiária é devida ao modo de apropriação da terra frequentemente definida pela clandestinidade da ocupação, grilagem, imprecisão de ordem técnica e registral como sobreposição de títulos, cadastros e imagens.

O desenvolvimento de grande parte das cidades amazônicas, bem como de bairros localizados nas capitais, se deu sobre terras públicas tuteladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, inicialmente criados como núcleos de assentamentos de reforma agrária. Este é o caso de alguns bairros e dos treze distritos que compõem o município de Porto Velho, que, até os dias atuais, não dispõe de regularidade fundiária, embora possuam qualificação definida pelo Plano Diretor municipal.

Nestas áreas, não só as moradias não possuem títulos de propriedade, mas também equipamentos públicos, como hospitais e escolas, sedes dos governos estadual e municipal e órgãos federais estão edificadas em terras sem

registro. Diante deste quadro, é muito difícil para os governos locais executarem de modo efetivo sua política de desenvolvimento urbano em áreas que enfrentam grandes fluxos migratórios, uma vez que, sem a propriedade do solo claramente definida, as prefeituras ficam de mãos atadas diante da impossibilidade de realizar investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos, fazer cumprir a legislação urbanística e promover suas políticas habitacionais. (GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2012).

A dinâmica espacial de Porto Velho, consolidada por contínuos movimentos de expansão e retração migratória, influenciou diretamente sua estrutura jurídica urbanística, que em raros momentos alcançou plena efetividade de transformação do território, despontando um Laissez-faire urbano, motor para a ineficácia dos instrumentos de planejamento e controle, em prejuízo ao cumprimento da função social da cidade.

Sua condição geográfica, inicialmente desprovida de meios eficientes de acesso, foi o principal vetor de isolamento, suficiente para retardar uma ocupação desenvolvimentista e derivar um processo de povoamento espontâneo, que se constituiu como embrião urbano da cidade.

A evolução espontânea da ocupação urbana, somente foi rompida ao iniciarem os fluxos migratórios e propagação de colônias permanentes que se instalaram no então território federal, com intuito de participarem ativamente dos grandes ciclos econômicos experimentados em escala regional.

A fase recente da ocupação da bacia amazônica começou na década de 60 do século XX com a construção de estradas ligando o Centro-Sul à região Norte. Nas décadas de 70 e 80, o desmatamento foi um reflexo do modelo desenvolvimentista e de integração pensado

para a região, pautado por políticas de ocupação (por motivos geopolíticos) concretizadas por meio da implantação de grandes projetos de colonização e mineração (Pólo Noroeste, Projeto Carajás e construção de usinas hidroelétricas e rodovias). Os incentivos fiscais para os grandes projetos agropecuários tiveram também papel importante, viabilizando a conversão de grandes áreas florestais em pastagens extensivas (MAHAR et al Apud ALENCAR et al.2004).

No espaço demográfico, um considerável incremento se deu a partir da finalização da pavimentação da BR-364, em 1983, responsável por interligar a região sudeste do Brasil a Porto Velho, quando antes somente era possível ser acessada através da ferrovia Madeira-Mamoré tendo a cidade de Guajará Mirim como ponto inicial, pela via fluvial do Rio Madeira, partindo de Manaus ou por via aérea.

No lapso temporal de 1983 a 1986, Porto Velho expandiu em número 12.435 para 29.037 migrantes¹, experiência que seria repetida futuramente com a implantação das grandes Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, ocasionando um inchaço populacional de 292.399 habitantes em 1996 para 428.527 habitantes em 2010.² (fig. 1)

De modo similar, um processo anterior foi responsável pelo incentivo do movimento de ocupação massiva no Estado de Rondônia e, por consequência, de sua capital: os Projetos Integrados de Colonização-PICs, implantados pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária-INCRA no ano de 1970, esta, uma ação promovida pelo poder público, fortemente ligada ao incentivo estatal do ciclo agropecuário, todavia, suficiente para endossar o processo de ocupação urbana desordenada.

¹ Fonte: Seplan (Dados SIMI). Item 2. Demografia

² IBGE. Censo:2010.

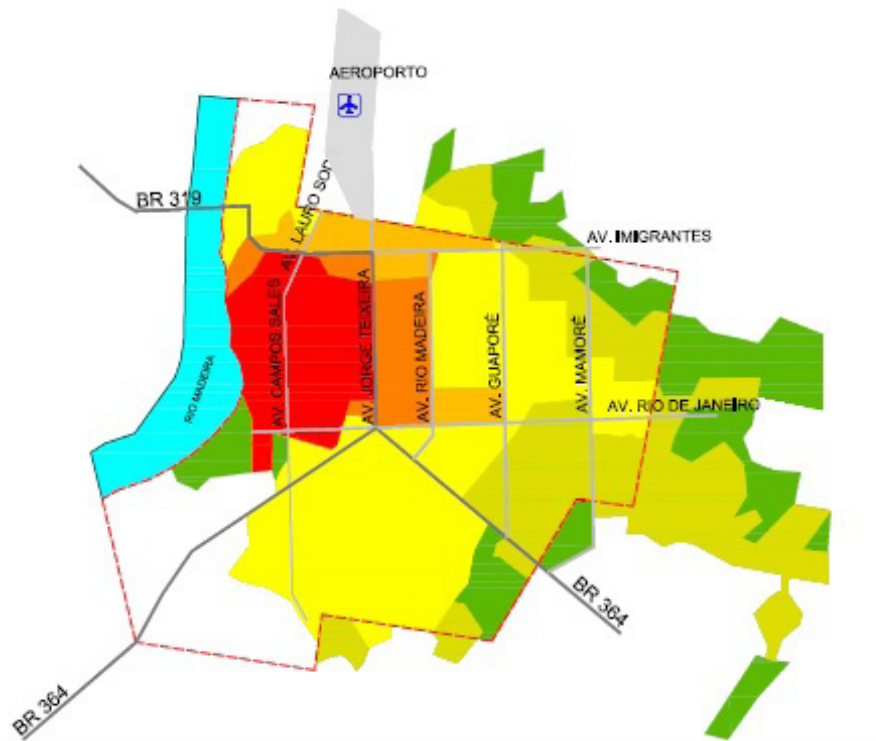
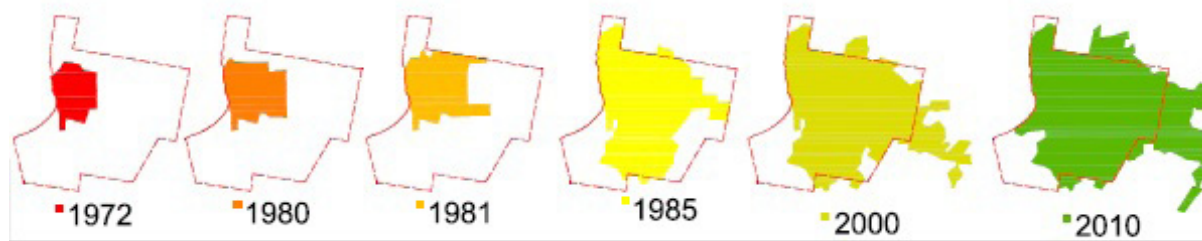


Figura 1 - Evolução da área urbana de porto Velho **Fonte:** Departamento de Gestão Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Velho

É notável o distanciamento corriqueiro entre o rito formal de intervenção sobre o solo pra fins de parcelamento urbano e a maneira como a cidade de Porto Velho se reproduziu e se reproduz, através de rotineiras ocupações clandestinas, seja através de loteamentos piratas deflagrados pelo mercado paralelo do solo, seja por grupos de baixa renda que vislumbram nas áreas públicas ociosas uma possibilidade para assentarem-se definitivamente.

Na oportunidade da transição de Rondônia, da condição de Território Federal para Estado da federação no ano de 1981, fora promovida a demarcação do perímetro urbano referente ao Distrito Sede da capital Porto Velho, possuindo uma área bruta de 85,33 Km², no entanto, somente para fins de registro de propriedade e não para incidência das obrigações estabelecidas pela Lei Federal 6.766 de 1979 que dispunha sobre o Parcelamento do Solo Urbano, excluía-se uma área total 14,99 Km², inteiramente inseridas no perímetro urbano e que, posteriormente foi ampliado para 415,34 km², através da Lei Complementar 097 de 1999, que versa sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo municipal. As áreas excluídas tratavam-se de terras tituladas, destinadas aos Ministérios da Aeronáutica, do Exército e da Agricultura, além de uma extensão de terra já reservada à União através do Decreto 1.031/1939, com área de 243,41 Ha e de grandes glebas denominadas Sítio Ceará, Boa Vista e Takilândia transferidas na qualidade de título definitivo a proprietários particulares, com características de latifúndios urbanos.

Este processo de exceção sobre a titularidade fundiária, assim da delimitação original do perímetro urbano, pode ser considerado a centelha precursora de grandes vazios sobre a malha urbana formal, fomentando a insegurança jurídica que se perpetua hodiernamente.

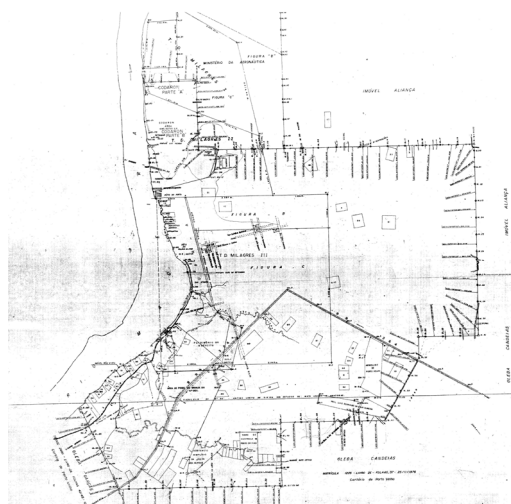


Figura 2: Delimitação inicial da área urbana e áreas excluídas.
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Velho

Tal fato observa-se mediante a sobreposição das cartas excluídas originalmente aos atuais espaços ociosos e subutilizados da área urbana. Interessa notar que a maior porção territorial destas áreas, localiza-se nos extremos geográficos do perímetro urbano, tornando perceptível que daí efloram os grandes vazios urbanos e ocupações subnormais existentes na cidade.

Explicitamente, as ocupações irregulares e áreas ociosas que se estendem através de parte da Avenida Imigrantes até os limites da Base Aérea de Porto Velho, prolongando-se à Avenida Jorge Teixeira e incorporando os bairros “Nacional” e “São Sebastião”, encontram-se assentadas sobre áreas averbadas como Títulos Definitivos Milagres I e II, de propriedade do Governo Estadual de Rondônia, atualmente sofrendo processo de regularização fundiária.

Alhures, ao leste, destacam-se os grandes aglomerados informais aglutinados sobre os vazios urbanos que se prolongavam do bairro “Ulisses

Guimarães” ao bairro “Teixeirão”, a nordeste, ambos compostos de terras tituladas pelo INCRA, inseridos na extinta Gleba Rio Madeira.

Os primórdios dos instrumentos de intervenção do solo em Porto Velho, funcionalistas em gênero, acompanham a sanção Lei de Zoneamento número 064 de 1973, produto de uma conjuntura de fomento governamental às ações declaradas prioritárias para uma reforma urbana de contorno local, denominado “Plano de Ação Imediata”.

Sem dúvida, a Lei de Zoneamento trouxe consigo rebatimentos de uma norma de controlepredecessora, o Código Municipal de Posturas, a Lei 53-A sancionada em 27 de dezembro de 1972, no Governo Jacob Freitas Atalah, além de diplomas mais remotos, contendo singelos regramentos de ocupação e uso do solo. As Posturas municipais disciplinam, em determinado grau, as interferências de ordem estética, higiênica, conservacionista, inclusive social urbanas do município, deixando à margem questões referentes aos aspectos de destinação do solo urbano.

No entanto o funcionalismo moderno da cidade consagrou-se somente a partir da Lei de Zoneamento de 1973, que estabelecia normativas sobre o zoneamento, ordenamento do uso e desenvolvimento dos terrenos e edificações no âmbito do Município.

A trajetória da estruturação sócio espacial da capital rondoniense marca-se por sucessivas transformações ao passo que os diplomas normativos de uso e ocupação do solo dispõem e delimitam os instrumentos de intervenção.

Cronologicamente, e posteriormente à Lei de Zoneamento de 1973 e sua revisão através da Lei 475 de 1985, constitui-se a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, em 1990 e ao curso do Governo Francisco Chiquilito Erse, revisada através da atual Lei Complementar 098 de

1999 e sustentada pelo Plano Diretor Municipal de 2008 que introduziu no município os Instrumentos da Política Urbana em sua figura recente.

No bojo da aplicação destes instrumentos, inserem-se as relações da modelagem sócioespacial do território municipal, ao mais, interferindo nas relações de inversão econômica que minoram a informalidade urbana³.

No rol dos instrumentos jurídicos e políticos contemplados pelo Plano Diretor Municipal, encontra-se disposto o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), que, em linhas gerais, reproduz os critérios normativos já dispostos no Estatuto da Cidade. No plano morfológico de Porto Velho, ao decurso das últimas décadas, nota-se uma estratificação contínua de padrões e tipologias espaciais que comumente rechaçam os instrumentos legais de gestão, em especial o PEUC, motivo pelo qual o perímetro urbano constitui-se, por décadas, por imensas áreas ociosas.

Como consequência, consubstanciam-se novas formas espaciais disjuntivas, a exemplo da expansão urbana desordenada com aumentos de perímetros não planejados, o urban sprawl com a incorporação de novas áreas fragmentadas ao núcleo urbano do município com baixíssimas densidades populacionais e construtivas, sempre a exigir novas e maiores áreas para os assentamentos humanos⁴.

Ainda, há o surgimento de formações constelares e espaiadas, parcelamentos clandestinos e informais do solo ocasionando um plus de densidades brutas, sobrepreço do lote urbano e saturação do sistema viário.

A incongruência entre o processo de crescimento do município e a inserção dos instrumentos de gestão, impõe determinados encaixes

³ ZEMKO, 2004

⁴ GALSTER et al.,2001

territoriais formados por fenômenos híbridos e desagregadores da topologia urbana e rural da cidade. Uma espacialidade diferencial onde já se torna indefinida, inclusive, a própria definição dos lugares para efeito de regularidade e significado⁵. Deste modo, o que se observa ao longo das últimas décadas, é uma tendência à manutenção de consideráveis áreas sem parcelamento, contíguas às áreas urbanizadas, que resguardam intenso campo de aplicação dos instrumentos compulsórios indutores de urbanização.

Em Porto Velho, os processos de produção do espaço baseados na informalidade já não concentram uma questão sintomática, isto é, não traduzem um fato degenerativo das relações jurídico urbanas, senão, tornaram-se um fator estrutural na configuração urbana da cidade.

Como casos típicos, possui relevo a criação, através da Lei Complementar 431/2011, do núcleo urbano de “Nova Mutum Paraná” e do seu pólo industrial, ambos vinculados ao Distrito de Jacy Paraná, a aproximadamente 120 km do distrito sede de Porto Velho:

[...] compreendendo o loteamento “Nova Mutum Paraná”, a margem esquerda da Rodovia Federal BR 364, KM 818, sentido Acre, com área de 2.524.577,46 m², (dois milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, quinhentos e setenta e sete metros quadrados e quarenta e seis décimos quadrados), a Área de Interesse Histórico e Cultural da Estrada de Ferro Madeira Mamoré com área de 365.681,00m², (Trezentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e um metros quadrados), a Zona de Expansão Urbana com área de 5.333.371,54 m².

A inserção da “Zona Especial de Interesse Social

5 LACOSTE, 1988.

6 Art. 1º da Lei Complementar 431 de 04 de Outubro de 2011.

Tomé de Souza”, criada pela Lei Complementar 467 de 2012, aponta, no mesmo sentido, a parcimônia instrumental no fortalecimento de distúrbios urbanos, dada a ampliação não planejada de seu perímetro formal. Assim:

Fica declarado como Zona Urbana no Município de Porto Velho, Distrito sede, à margem esquerda do Rio Madeira a área que compreende o lote nº 338, localizado a margem direita da Rodovia Federal BR 319, sentido Humaitá, com área de 300.113,90 m².

Esta incorporação de uma nova área reservada à implantação de habitações de interesse social coaduna-se às demais áreas gravadas para implantação de ZEIS, já estabelecidas pelo Plano Diretor: I – área entre a Estrada de Ferro Madeira Mamoré e a Rua Euclides da Cunha; II – área localizada ao sul do setor Militar; III – área localizada a leste da dos bairros Cascalheira, Juscelino Kubitschek e Tancredo Neves⁸.

Mais além, a sanção das Leis 1.615, 1.616, 1.617 e 1.692, dispoño sobre a autorização legislativa municipal para receber doação de terras destinadas à implantação ZEIS, criadas de modo desvinculado ao Sistema de Planejamento municipal.

Por sua vez, o fato da criação destas novas ZEIS possuem uma configuração alheia ao processo estabelecido pelo Plano Diretor, dada a ausência de lei que instituisse a política municipal de habitação através do Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS, e pela morosidade na incumbência de competências, confinaram áreas subutilizadas, bolsões de exclusão, hoje, plenamente ocupados por parcelamentos e edificações clandestinas, aguardando a anistia de

7 Art. 1º da Lei Complementar 431 de 04 de Outubro de 2011.

8 Art. 44 do Plano Diretor Municipal de Porto Velho; Lei Complementar 311 de 30 de junho de 2008.

um modelo de regularização fundiária tão cara à sustentabilidade urbana.

Não bastante ao endosso do espraiamento urbano, durante a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo n. 097 de 1999, houve a inclusão de inúmeras áreas à zona urbana de Porto Velho, que ao tramitar da comissão técnica preparatória para a aprovação da Câmara de Vereadores, teve sua expansão urbana ampliada de 500 m (quinhentos metros) para 5.000 m (cinco mil metros), configurando um novo perímetro com limites indefinidos.

Embora a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo tenha ampliado a área destinada à expansão urbana direcionada pelo Plano Diretor, não há, a priori, de ser caracterizada antinomia aparente de normas no âmbito da urbanística, pois esta se destina a complementar àquela na pormenorização do zoneamento.

Aliás, a inclusão do supracitado projeto habitacional “Tomé de Souza”, localizada a aproximadamente 930m (novecentos e trinta metros) do perímetro urbano, utilizou-se desta lacuna, que investe de legislação urbana uma porção territorial ainda desprovida de parcelamento, abrigo de um grande maciço florestal e hidrológico, chegando a abranger 41.462.993, 83 m² (quarenta e um milhões quatrocentos e sessenta e dois mil novecentos e noventa e três vírgula oitenta e três metros quadrados) na margem esquerda do Rio Madeira. Tal ampliação do perímetro urbano reservou aos proprietários de lotes inseridos nesta área a permissão para lotear, ressalvadas a servidões ambientais e urbanísticas existentes, embora sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, como disposto no inciso V do art. 46 da Lei Federal 11.977/2009 que trata, dentre outros temas, da regularização fundiária urbana e art. 45 da Lei Complementar 311/2008,0

Plano Diretor Municipal.

Alojou-se na criação destes componentes - que sequer prontificam-se a caracterizarem clusters urbanos - um padrão complexo de “informalidade-legal”, promotor do espraiamento territorial e especulação massiva de novas áreas da cidade.

Não menos notório, é a desvinculação dos instrumentos municipais da política urbana aos “núcleos urbanos distritais”. A saber, o município de Porto Velho possui uma vasta extensão territorial de 34.096,388 Hectares, o que introduziu em sua malha uma característica de “pulverização” da ocupação, decorrendo na criação de 12 (doze) distritos.

Já no Plano Diretor municipal, considera-se como Macrozona Urbana, não somente o núcleo urbano do distrito sede como também os demais núcleos urbanos distritais⁹. *Daí surge uma série de conflitos de ordem fundiária, potencializadores da incapacidade de abrangência do Poder Público sobre o controle dos espaços intersticiais ociosos e da expansão desenfreada: o não atendimento à exigência de demarcação do perímetro nos respectivos núcleos urbanos, a incapacidade de promover imediata regularização fundiária uma vez que tais áreas encontram-se sob o domínio da União. A deleção do poder público em delimitar estas áreas e a ausência de um plano de desenvolvimento setorial específico fomentou a forma sem norma dos grandes aglomerados, alejando-se de padrões similares aos das “cidades de contorno”¹⁰ e deixando um imenso passivo de irregularidade e vazios urbanos sobre a ocupação do solo, para além dos limites do distrito sede.*

A burla ao sistema formal de parcelamento do solo pra fins urbanos é uma realidade flagrante que não condiz com o princípio basilar da função social da propriedade.

Mormente a este aspecto, a Lei Municipal de

⁹ Art.13; § 1º da Lei Complementar 311/2008

¹⁰ GARREAU, 1988

Parcelamento uso e Ocupação do Solo e a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e, dispõem sobre as medidas punitivas que devem recair sobre aquele que loteie ou desmembre o solo sem autorização do órgão público competente, sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença ou mesmo veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade do empreendimento.¹¹

Aloca-se um contrassenso na proliferação de vazios urbanos nos rincões da cidade, considerando que são diversos os instrumentos de controle e ocupação do solo, estatuídos originalmente pelo Estatuto da Cidade e replicados pelo Plano Diretor Municipal de Porto Velho. Na verdade trata-se de institutos constituídos, com intuito de estabilizar a distribuição de renda derivada do solo e universalização do acesso à terra urbanizada.

O liame entre os instrumentos da política urbana e a gestão municipal conserva estreiteza absoluta, consistindo na sustentação de planos, programas e práticas controladas que assegurem que o crescimento populacional seja acompanhado por acesso a infraestrutura, habitação e emprego¹², assim como o controle de determinados processos, como concentração e dispersão espaciais, que conformam a organização do espaço em suas origens e dinâmica.

A proliferação de terras vazias, na caleta da história do município, trouxe como consequência uma mixórdia fundiária que não se distancia das práticas de estruturação urbana nas demais cidades brasileiras onde prepondera o modelo do espraiamento urbano e da insegurança sobre

¹¹ Lei Complementar 097/1999 e art. 50 da Lei Federal 6.766/1979, respectivamente.

¹² DAVEY, 1993.

posse da terra.

Neste obsoleto modelo de cidade, numerosas e vultosas áreas seguiram o desenvolvimento à margem do planejamento prévio e integrado, com ausência de sistema viário, sem fixação de padrões, reserva de áreas verdes, de espaços público ou provisão de infraestrutura básica. Assim, o acúmulo de disfunções comprometeu e reduziu a habitabilidade urbana e afetando a qualidade de vida da população¹³.

Assim, a aplicação de medidas compulsórias para o ordenamento territorial e urbanização controlada, emergem como elementos fulcrais para controle do crescimento espontâneo e desordenado, da fragmentação da malha urbana e do gradativo espraiamento da unidade morfológica municipal.

3.EXPANSÃO URBANA E CONFLITOS PARA GESTÃO DO SOLO EM PORTO VELHO.

Os processos de expansão urbana e crescimento das áreas periféricas e periurbanas, distanciadas da prévia consolidação e provisão de equipamentos e serviços públicos nos espaços ociosos preexistentes, geram novas situações de vulnerabilidade socioambiental e espacial. O problema segue além da infraestrutura obrigatória a ser atendida pelo parcelador formal, senão à forma dispersa com que o conjunto de investimentos urbanos localiza-se, o que, dependendo das estratégias locais, tende a fortalecer o processo de ocupação irregular cujos impactos sociais e demandas de serviços sobrecarregarão ainda mais os gastos da administração municipal.

Esta forma de expansão ocasiona elevados

¹³ FARIA, 1995.

níveis de vulnerabilidade socioambiental da população que se apresenta com o surgimento de loteamentos irregulares e ocupações subnormais sobre áreas de risco, em áreas protegidas por legislação ambiental e nos intervalos vazios que se formam entre os empreendimentos implantados. Daí a necessidade de desencadear processos de acúmulo e contenção da expansão urbana periférica e redução da pressão sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas, formato este estabelecido pelo Plano Diretor de Porto Velho.

Conforme já descrito, Porto Velho sofreu ao longo das últimas décadas vários estímulos para expansão de seu perímetro urbano, incluindo regulamentações na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sem que fosse dimensionado ou estimado o real impacto que este processo ocasionaria sobre a estrutura urbana.

No ano de 2013, um novo projeto denominado “Novo Porto”, tramitou por iniciativa do legislativo municipal, cujo texto legal propunha o acréscimo de 170.113.568,00 m² (cento e setenta milhões cento e treze mil quinhentos e sessenta e oito metros quadrados) à malha urbana, no sentido da Rodovia Federal 319, até o limite geográfico com o estado do Amazonas, área esta equivalente a duas vezes a dimensão do perímetro ao perímetro urbano atual. Esta nova projeção foi estabelecida, novamente de forma aleatória sem que houvesse qualquer coordenação com a mitigação dos vazios urbanos já existentes ou preposição de estudos ambientais específicos como estabelece o Estatuto da Cidade.

A Lei Federal 12.608, que alterou o Estatuto da Cidade, ressalta que qualquer expansão no perímetro urbano impescinde da elaboração de um Plano de Expansão Urbana e este, carece de levantamentos ambientais, topográficos, estudos e relatórios de impacto detalhados, dentre outros,

para sua execução. Qualquer ampliação requer, ainda, uma alteração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município de Porto Velho e não isenta o Município de promover o adequado aproveitamento dos terrenos não parcelados, não edificados e utilizados, sejam estes públicos ou privados, já incorporados ao perímetro urbano, nos termos da Seção IV do Estatuto.

A incorporação massiva e potencial de novos lotes, na contramão do que apregoam fundamentos mais liberais e propostas de desregulamentação do Estado, não constitui uma criação de reserva fundiária ou ampliação da oferta de terrenos e diminuição do déficit habitacional, ressaltando que, certamente, a simples transformação do imóvel rural em urbano representa uma valorização automática sobre preço original, fomentando uma retenção especulativa através da ação promovida pelo poder público.

Tais custos são externalizados socialmente através de uma nova pressão demandante por equipamentos e serviços urbanos.

O Plano Diretor organiza o crescimento e o funcionamento da cidade e, principalmente, é um instrumento que regula o preço da terra. Pode promover a valorização fundiária, na medida em que propõem alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo, fatores geradores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa. Isso pode ocorrer em muitas situações, como por exemplo: quando o Plano Diretor define zonas de expansão urbana; quando altera o uso do solo de rural para urbano; quando estabelece a possibilidade de novos loteamentos; quando define formas, parâmetros de ocupação e potenciais construtivos para as diversas zonas da cidade; quando altera usos permitidos - por exemplo, de habitacional para comercial, de estritamente residencial para

misto; quando estabelece incentivos à ocupação com determinado uso; quando define as formas de parcelamento permitidas para cada parte da cidade; entre outros. Uma vez que o Plano Diretor incide sobre o valor da terra, pode incluir instrumentos de recuperação social da valorização do solo gerada após a sua entrada em vigor. (FONTES, SANTORO & CYMBALISTA, 2007).

Sobre esta aglutinação de áreas ao perímetro urbano com pretextos de incremento de arrecadação tributária, merece alusão a explanação do professor Dr. em estruturas ambientais urbanas, Nabil Bonduki:

A expansão da mancha urbana significa, para as prefeituras, além da possibilidade de cobrar o IPTU, a necessidade de extensão de serviços urbanos e a construção e manutenção de novos equipamentos, entre outras despesas. Além disso, muitas vezes, a abertura de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente às dinâmicas de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração do parque edificado de áreas centrais, esvaziando áreas onde o estado já investiu, implantando infraestrutura e equipamentos sociais, que continuam requerendo manutenção. Quase nunca novos parcelamentos periféricos estão vinculados à escassez de móveis urbanos, sendo comum verificar municípios onde há milhares de lotes vazios ao mesmo tempo em que a implantação de novos loteamentos é intensa. São dinâmicas que seguem a lógica do mercado fundiário e imobiliário, fortemente especulativo. (BONDUKI, 2010).

O raciocínio é aplicável à lógica do processo de expansão urbana em Porto Velho, uma vez que as porções territoriais ali localizadas compõem-se, majoritariamente, de terrenos rurais e outros com restrições quanto à urbanização por albergarem intenso maciço ambiental.

Neste rumo, alguns empreendedores vêm

procurando a Secretaria de Planejamento e Gestão com o intuito de obter informações quanto à instalação de empreendimentos habitacionais, comerciais e de serviços em áreas localizadas na margem esquerda do Rio Madeira.

4. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA NA GESTÃO DA EXPANSÃO URBANA E HABITAÇÃO.

O instituto do “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, é um instrumento que tem como objetivo “coibir a ociosidade de terrenos bem localizados da cidade ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento” e traz, em decorrência do seu não cumprimento, a imputação sequencial de punições e sanções.

O Plano Diretor do município alberga a obrigação constitucional de contemplar o instrumento, definindo e delimitando as áreas da cidade nas quais os proprietários deverão ser notificados para proceder ao adequado aproveitamento¹⁴ dos seus imóveis.

Esta providência é fundamental para que o município aplique o conjunto de instrumentos que lhe permitirão combater e retenção especulativa de imóveis urbanos que se enquadrem nas categorias de não utilizados ou subutilizados. A retenção especulativa de imóveis urbanos é uma das formas de especulação imobiliária, que contribui para a exclusão urbanística ou socioterritorial, que se manifesta nos fenômenos de favelização e periferização da população. A exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é o primeiro passo de uma sequência que se combina para ampliar o acesso à terra bem localizada, possibilitando um melhor resultado da aplicação dos recursos

14 ROLNIK, 2010, org

públicos para a produção habitacional destinada às famílias de baixa-renda (SALANDIA, 2013).

A regulação sobre áreas vazias e ociosas localizadas perímetro urbano e sua indução ao devido aproveitamento, portanto, trata-se de obrigação do Poder Público, constitucionalmente estabelecida no parágrafo 4º do art. 182, devendo exigir ao proprietário do solo urbano não edificado em área delimitada pelo Plano Diretor, mediante lei específica, a promoção do seu adequado aproveitamento sob pena sucessiva de parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.¹⁵ Seguindo esta toada, O Estatuto da Cidade, em sua Seção II, contempla o instrumento e amplia sua aplicabilidade, delegando o detalhamento à lei municipal derivada do Plano Diretor que deve fixar prazos para o cumprimento das obrigações estabelecidas, considerando subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente¹⁶. Ressalta-se que a notificação do proprietário de imóveis vazios ou subutilizados se dá através do Poder Executivo municipal e que há, necessariamente, a obrigação de proceder devida averbação desta no cartório de registro de imóveis. Tal subscrição da notificação, na respectiva certidão de propriedade é de suma importância, tanto pela imputação da obrigação de fazer ao proprietário como pelo vínculo do ato ao objeto afetado.

A notificação ao proprietário pelo Executivo municipal dar-se á por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal ou por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação por funcionário.

A diretriz também é replicada na Lei Orgânica

15 Constituição da República federativa do Brasil de 1988.

16 Art. 5º; § 1º da Lei 12.257/2001.

do Município de Porto Velho, demonstrando que a política urbana municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade, onde:

O proprietário de solo urbano incluído no plano diretor, com área não edificada ou não utilizada nos termos da lei federal, deverá promover seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial progressiva no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública municipal, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos em parcelas anuais iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais (PORTO VELHO, 1990)

Já na oportunidade da elaboração do Plano Diretor de Porto Velho, fôra gravado um plano de manchas que definiu a localização dos vazios urbanos municipais, assim como dos parcelamentos que apresentavam baixa densidade construtiva, isto é subutilizados, majoritariamente situados à zona leste da cidade, passíveis de incidência de parcelamento, edificação e utilização compulsória pelo poder público.

Não coincidentemente, estas áreas alocam-se nos setores cadastrais inseridos nas áreas delimitadas por antigas cartas de aforamento, sem olvidar das demais áreas obsoletas localizadas sobre bens dominicais (ou domíniais) em área urbana.

Para Helly Lopes Meirelles, bens dominiais “são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim desejar¹⁷.”

Para fins de consolidação dos vazios sobre estes bens, é relevante a adoção de medidas exortadas pela Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento

17 MEIRELLES. Direito Administrativo Brasileiro, 2000.

e alienação de bens imóveis de domínio da União, mediante convênio.

Afinal, o instituto de parcelamento, edificação e utilização do solo há de incidir sobre todas as áreas vazias intraurbanas, sejam estas de propriedade pública a ou privada, no sentido de vinculação do interesse social ao interesse público.

*O valor estratégico dos bens imóveis que compõem o Patrimônio da União reside no fato de se constituírem em terrenos e edificações geralmente localizados em áreas de grande valorização econômica nas cidades [...] ou de significativa fragilidade ambiental, como é o caso dos terrenos situados ao longo da orla marítima e margens de rios, e abrigar em, ainda, uma importante reserva de vazios urbanos, com grande potencial para atendimento a demandas sociais.*¹⁸

O que resta pendente para a observância constitucional do Instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória em Porto Velho, além da notificação dos proprietários para cumprimento da obrigação em prazo definido, é a demarcação individual dos lotes e a regulamentação dos casos passíveis de incidência da progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU, muito embora o mapa 11 do mesmo anexo apresente a delimitação de três setores de aplicação imediata da punição sanção.

Por sua vez, o IPTU progressivo no tempo, impõe-se como medida extrafiscal ao proprietário que descumprir os prazos da notificação para proceder com o parcelamento, edificação ou utilização de seu terreno, incidindo por no máximo 5 (cinco anos) sobre o valor venal do imóvel com alíquota limite de 15%. Findo este período, o Poder Público municipal estará autorizado a desapropriar o imóvel mediante pagamento ao proprietário de títulos da dívida pública, ou mesmo mediante unidades imobiliárias urbanizadas caso seja estabelecido consórcio, nos termos do Estatuto da Cidade: “O Poder Público

18 BORGES;LEAL.2011

municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.¹⁹”

Os prazos, estabelecidos pelo Plano Diretor de Porto Velho, são de um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; prazo de um ano, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento e prazo de um ano para utilização da edificação ou reinício da obra, sendo que “a transmissão do imóvel, por ato intervivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização²⁰”

Diz-se extrafiscal a cobrança do IPTU progressivo no tempo, pelo seu caráter doutrinário à urbanização, isto é, uma exação fiscal não meramente arrecadatória, destinada a impor um comportamento ao proprietário.

Na esfera das normas infraconstitucionais federais, traduz um novo marco jurídico a Lei 11.124/05, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHI e tem, como objetivos, dentre outros, “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável²¹”.

Sua redação aponta claramente para a priorização de áreas já consolidadas da cidade de forma a ampliar a garantia do direito à moradia e habitação, trazendo, ainda, a diretriz de “utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizada ou subutilizada, inseridas na malha urbana²².”

Inserir-se o confronto entre o princípio de direito à moradia e o elevado número de vazios urbanos

19 Art. 46 da Lei 12.257/2001.

20 Art.33 da Lei Complementar 311/2008

21 Art. 2º da Lei Federal 11.124/2005.

22 art. 4º da Lei Federal 11.124/2005.

presentes na malha de Porto Velho quem bem serviriam à ampliação da oferta de moradia.

O número de lotes vazios é estimado em 19% das unidades imobiliárias existentes no perímetro urbano atual, no entanto, considerando o provimento efetivo de terra vacante em área bruta, o percentual de 80,37 % de área urbana disponível, sem o devido parcelamento, uso ou ocupação.²³

Dado este esboço, a política para implantação dos instrumentos urbanísticos de parcelamento, ocupação e utilização do solo, segue em fluxo contrário à supressão do déficit habitacional.

5. CONCLUSÕES

Dada a imensa quantidade de solo ainda disponível para utilização e implantação de infraestrutura, provimento habitacional e equipamentos comunitários, desponta a aplicação do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsória à medida que emerge uma forte pressão dos setores econômicos em direção a novas ampliações do perímetro urbano, destinando-se ao benefício exclusivista e privatista, distanciando-se da função social da cidade constituído.

Observa-se a necessidade de tomada de decisão do ponto de vista do planejamento urbano estratégico pelo Poder Público Municipal, sistematizando as áreas prioritárias para a intervenção e alcance do instrumento, de maneira coordenada com as demandas existentes, sejam elas de provimento e adensamento habitacional, edificação ou mesmo sob o aspecto de incremento dos espaços públicos e áreas verdes, partindo dos espaços mais centrais às franjas da cidade.

De modo geral, Porto Velho apresenta uma realidade inconveniente no âmbito da ocupação

23 FONSECA. 2014

de áreas da União, que foram excluídas assim do processo de demarcação original do perímetro urbano, com lenta transferência ao patrimônio estadual e municipal para fins de regularização fundiária.

Tais terras constituem histórico modelo de manutenção da ociosidade em grandes áreas urbanas, a considerar sua implicação em obste primário ao parcelamento do solo e, conseqüentemente, à garantia da posse em cumprimento à função social da propriedade. Tanto é que figuram como terras devolutas, e devolutas são, pois desocupadas permaneceram até sua devolução à União da República.

Torna-se necessário, a adoção de perspectivas menos perdulárias, com a compatibilização do desenvolvimento local ao uso e ocupação do solo, aos recursos ambientais, à infraestrutura urbana, à oferta de equipamentos urbanos e comunitários e à mobilidade de pessoas e bens através da requalificação na ocupação dos terrenos urbanos ociosos.

No arcabouço jurídico urbanístico, e do ponto de vista do planejamento estratégico, emergem novos modelos a serem implementados para o alcance da gestão integrada da expansão urbana e políticas públicas habitacionais, quais sejam a utilização dos instrumentos compulsórios vinculados aos instrumentos de planejamento da expansão urbana que situam as intervenções sobre o ambiente construído em escalas de intervenção cada vez mais razoáveis.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, Constituição da República Federativa.1988
- _____, Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.
- _____, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.Estatuto da Cidade.
- _____, Lei nº 11.124 de 16 de Junho de 2005.Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- _____, Lei nº 11.977 de 07 de Julho de 2009.Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
- BONDUKI, N.G. et al; Cidades que Crescem Horizontalmente; in. Cad. Metropol., São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 417-440, jul/dez 2010.
- BORGES, Jennifer dos S.; LEAL, Suely R. O Patrimônio da União como Recurso Público a Serviço do Desenvolvimento Urbano: Entre o Planejamento Inclusivo e a Governança Empreendedora. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Code, 2011.
- DAVEY, Kenneth J. Elements of Urban Management .Urban Management Programme Discussion Paper No 11. Washington, UNCHS/World Bank, 1993.
- GALSTER, G., HANSON, R., WOLMAN, H., COLEMAN, S., and FREIHAGE, J. (2001), Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept.Housing Policy Debate, v.12, issue 4, Fannie Mae Foundation.
- GARREAU, J. Edge City: Life on the new frontier, Doubleday, Nova York, 1988.
- GOUVÊA, D.C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia legal. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revis-ta/rbeur/index>.
- FONSECA, Diogo H.C. Inclusão Habitacional e Reversão da Segregação Territorial Através da Gestão de Vazios Urbanos em Porto Velho. Anais do 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. EDIPUCRS, 2014.
- FONTES, Mariana L. P., SANTORO, Paula & CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da gestão social da valorização da terra. In: BUENO, Laura M. de M & CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Planos Diretores Municipais. São Paulo: Annablume, 2007.
- IBGE. Censo Demográfico.Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 de maio.de 2013.
- LACOSTE, Yves. A Geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer a guerra, Campinas, Papirus, 1988.
- MEIRELLES, Helly Lopes.Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2000.
- PORTO VELHO, Lei Complementar 311 de 30 de Junho de 2008. Plano Diretor de Porto Velho.
- _____ Lei Complementar 097 de 29 de Dezembro de 1999. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Porto Velho.
- REIS, Nestor Goulart. Notas Sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano. Via das Artes, São Paulo; 1ª edição, 2006.
- SALANDÍA,Luis F.V. Instrumentos de Combate à Especulação Imobiliária.IN. Curso de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Ministério das Cidades. Brasília, 2013.
- ZEMKO, John A. Políticas para Reducir el Sector Informal e Promover la Inversión,2004.