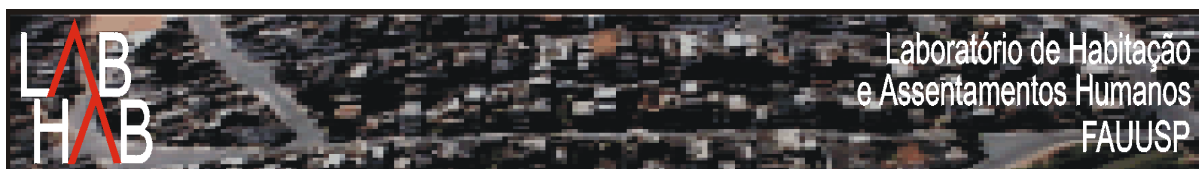


	Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos	
Disciplina: Regularização Fundiária: Princípios e Conceitos Básicos		
Professor(a): Betânia de Moraes Alfonsin / Rosane Tierno		



ESTATUTO DA CIDADE

O CONTEXTO DO ESTATUTO DA CIDADE

Ermínia Maricato

Trecho do livro "Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana", editora Vozes, no Prelo

O Estatuto da Cidade, projeto de lei (5.788 de 1990) cuja aprovação foi aguardada intensamente, merece um parêntese no fluxo das idéias aqui apresentadas.

Em seu relatório sobre o PL, quando de sua última passagem pela Câmara Federal, o deputado Inácio Arruda (PcdoB –CE) arrola alguns acontecimentos da história recente da política urbana no Brasil, que antecederam ao Estatuto da Cidade. Esse roteiro é útil para revelar as resistências que existem às medidas democratizantes da produção do ambiente construído urbano.

Em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha, cidade de Petrópolis. O contexto histórico era de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa.

Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, o que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade.

O documento resultante desse seminário que teve o IAB- Instituto de Arquitetos do Brasil seu principal promotor, serviu de base para a criação do SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964.

O contexto político nacional mudara radicalmente entre 1963, quando o seminário foi realizado, e 1964, quando por meio de um golpe, uma junta militar assumiu o poder. Tem início uma longa jornada de reversão das propostas políticas das reformas de base que estavam sendo construídas democraticamente, embora com um peso desproporcional de lideranças de intelectuais, na maior parte dos temas.

Juntamente com o SERFHAU, foram criados o SFH – Sistema Financeiro da Habitação e o BNH – Banco Nacional da Habitação. Em 1967 as fontes de financiamento da política habitacional e urbana, em especial do saneamento básico, passaram a alimentar um forte movimento de construção nas cidades. Ele se estenderia até a passagem dos anos 70 para os 80, quando a crise do petróleo e a reestruturação produtiva internacional causaram significativo impacto na economia brasileira, que até então, mantinha forte crescimento.

Além desse grande movimento de construção as cidades mereceram outras providências do planejamento tecnocrático conservador, como foi a institucionalização das Regiões Metropolitanas. No II PND – Plano nacional de Desenvolvimento, a questão urbana mereceu menção significativa. É criado o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os PDs – Planos Diretores Municipais proliferam em todo o país.

Já mencionamos a falta de eficácia dos planos urbanísticos em relação ao rumo tomado pelas cidades em seu vertiginoso crescimento. As iniciativas e medidas do regime autoritário não só não ampliaram o acesso à moradia e à cidade como causaram o aprofundamento do fosso que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não tem acesso a ele.

Em meados dos anos 70, tiveram início as manifestações sociais por parte daqueles aos quais cabia apenas as migalhas do “milagre brasileiro” (como ficou conhecido o período de intenso crescimento econômico, na primeira metade dos anos 70, acompanhado também de intensa repressão política). A igreja católica, movida pela Teologia da Libertação, teve um papel fundamental nesse despertar dos chamados “movimentos sociais urbanos”, nesse período. Em 1975, a CNBB- Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil aprova e divulga um documento – “Uso do solo e ação pastoral” – que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade. Desde 1975, a questão urbana havia ressurgido nas manifestações da sociedade civil : movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimentos de mães por creches, movimentos de moradores de favelas por acesso à água e luz, e em especial surge no coração da região onde se instalou a indústria fordista, automobilística, as greves do ABCD – municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema, em 1978 e 1979. A correlação de forças políticas começa a mudar.

Em 1979 o Congresso Nacional aprova a lei 6766, que estabelece diretrizes para o parcelamento do solo e criminaliza o promotor de loteamentos ilegais, após uma década de tramitação desde sua primeira versão até a aprovação. Em 1983 é o próprio governo militar que toma a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o Projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, PL 775/83. Tem início a saga do Estatuto da Cidade. Outros acontecimentos relevantes tiveram lugar entre essa primeira versão da lei do Desenvolvimento Urbano e a aprovação do Estatuto da Cidade.

Em 1985 é criado o MDU- Ministério do Desenvolvimento Urbano e o governo federal, em conjuntura de abertura política e enfraquecimento do regime autoritário, dá início a um debate nacional sobre os 21 anos de atuação do BNH e solicita sugestões para seu redesenho. No ano seguinte, as capitais dos estados retomaram as eleições diretas para prefeitos. Mas o que parecia ser a superação de 22 anos de trevas não aconteceu. O debate sobre o BNH foi abortado, exatamente quando parecia que as iniciativas sociais, abandonadas em 1964 poderiam ser retomadas pelo governo conhecido por “nova república”. Em 1986 o BNH foi extinto e sua herança transferida para a CEF – Caixa Econômica Federal.

Nos anos seguintes (durante toda a década de 90) o MDU mudou várias vezes de nome e de atribuições até desaparecer como ministério e transformar-se em secretaria, com pouca influência nos rumos do Brasil urbano. Em contraposição ao crescimento dos problemas urbanos, o espaço institucional e a importância dados a eles, diminui. A ótica da orientação da política econômica retorna sob a hegemonia de economistas que desconhecem a cidade e o território. Os movimentos sociais também passam por um refluxo, nos anos 90, decorrente do sucesso da reconstrução de uma nova aliança conservadora em nível nacional associada às forças hegemônicas da globalização. No final dos anos 90, a orientação do FMI – Fundo Monetário Internacional, seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, define a suspensão de investimentos públicos em setores sociais estratégicos como energia e saneamento. A orientação do FMI interfere também no financiamento habitacional e urbano. A resolução do Banco Central 2668 de 1998 e suas sucedâneas dificultam a tomada de empréstimo pelo poder público e a resolução 2682 do Conselho Monetário Nacional dificulta ainda

mais o crédito habitacional, exigindo maior segurança para o empréstimo. Esta última medida ignora que o empréstimo habitacional se ampara em hipotecas e ignora mais ainda que o financiamento habitacional no Brasil não atinge a população que ganha menos de 12 salários mínimos, o que significa deixar de fora do mercado e até mesmo dos empréstimos públicos mais de 70% da população. Todos esses fatos mostram a exagerada subordinação do governo brasileiro ao FMI e sua interferência na gestão das cidades.

A maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscritos por mais de 130.000 eleitores) lograram fazer parte do texto da carta nacional. O antigo PL do Desenvolvimento Urbano também inspirou parte do texto do capítulo da Política Urbana. A vitória no entanto não foi completa. O tratamento dado à implementação da função social da propriedade, dificultou muito sua aplicação. Nelson Saule Junior se refere a este fato:

"A proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominado "Centrão" na Assembléia Nacional Constituinte, de condicionar nos termos do § 4º do artigo 182 da Constituição Brasileira, a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social a propriedade urbana a existência de uma lei federal e do plano diretor, continua produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma reforma urbana nas cidades."

Após a promulgação da CF de 88, o senador Pompeu de Souza apresentou projeto de lei visando regulamentar os mencionados artigos 182 e 183. Nasce o PL 5.788/90 e tem início sua tramitação extremamente morosa. Apesar do esforço de alguns e do agigantamento dos problemas urbanos, a sociedade brasileira iria esperar mais de uma década para ver regulamentado, o capítulo de política urbana da CF de 88.

Cabe ao Fórum Nacional de Reforma Urbana o mérito de nunca Ter deixado de exercer pressão sobre a aprovação do PL. O FNRU, seguindo uma trajetória que prioriza a luta por conquistas legais deu destaque a dois projetos de lei em suas ações: o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Moradia Popular, PL este apresentado por meio de iniciativa popular, em tramitação desde 1991.

Para completar o quadro do período é preciso mencionar dois episódios que resultaram em avanço legal para a gestão urbana democrática, que não foram fruto das mobilizações sociais. O primeiro é aprovação do direito à moradia como preceito constitucional. A emenda (número 26) de iniciativa do senador Mauro Miranda, foi aprovada sem objeções para compor o artigo 6º da CF. O direito está assegurado no papel, o que não deixa de ser importante, mas implementá-lo é outra coisa e passa pelas relações de poder que definem a aplicação da lei no Brasil.

O segundo se refere à aprovação (ou reafirmação da validade?) do IPTU progressivo, instrumento jurídico ao qual o judiciário atribuiu a condição de inconstitucionalidade em diversas ocasiões. Ele foi inserido em emenda constitucional n. 29 (setembro de 2000), relativa ao SUS- Sistema Único de Saúde. O objetivo foi dar uma compensação de receita ao município, devido aos encargos a mais que irá receber com a implantação do SUS. Merece destaque a participação do então deputado federal Eduardo Jorge em sua tramitação.

O CONTEÚDO DO ESTATUTO DA CIDADE

O substitutivo aprovado partiu do projeto original PL 5.788/90, somado a 17 outros Projetos de Lei que lhe foram apensados. Mais do que um resumo sucinto, a lei deve ser objeto de muitos e amplos debates se, de fato, queremos vê-la aplicada em prol da justiça social. Detalhes de redação podem firmar diferentes interpretações num contexto de evidentes conflitos sociais e de tradição conservadora da maior parte dos executivos, legislativos e judiciários. Vamos fazer aqui apenas um resumo do que julgamos seus principais pontos, recomendando o urgente debate da lei por parte das prefeituras democráticas, juristas progressistas e entidades da sociedade civil para fazer valer o motivo que fundamentou a existência de tal lei.

Como regulamentadora dos Artigos 182 e 183 da C.F., em seu parágrafo único do capítulo I, ela “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental”.

As Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade (capítulo I) não fogem muito à marca do discurso pleno de boas intenções presente em muito da nossa legislação mas apresentam uma virtude: o número de palavras e a dimensão do texto foram muito reduzidos e objetivados se levarmos em conta a maioria dos projetos de lei que tratam de temas urbanos. Dentre os aspectos a serem salientados, as diretrizes gerais prevêm:

Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.(art. 2º, XIII)

Apesar da falta de conseqüências para o desenrolar dos efeitos dessa audiência pública, e apesar da previsão do EIA – estudo prévio de impacto ambiental e EIV – estudo prévio de impacto de vizinhança (cap.II, seção I, art. 4º, IV) estamos diante de uma novidade quando a participação da população interessada, em casos que extravasam a condição legal da edificação no lote ou gleba, pode dar início a um processo de embate político opondo moradores e promotores imobiliários.

Outros destaques inovadores das diretrizes gerais estão nos itens XV e XVI do artigo 2º:

- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais;
- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social

Várias são as leituras que podem ser feitas a partir dos enunciados acima, para o bem e para o mal. Se, de um lado, a legislação detalhista ajudou a inviabilizar um mercado de moradias populares e legais, por outro, um número significativo de experiências baseadas na diminuição de padrões, (a exemplo do programa Pró- Morar do BNH) revelaram-se desastrosas. A forma da elaboração das legislações municipais é que poderá (se a correlação de forças permitir) evitar a interpretação da lei que contemple, exclusivamente os interesses de lucros privados obtidos a partir do declínio da qualidade do produto. Trata-se aí de uma formulação técnica adequada para excluir da legislação atual as exigências que, sendo supérfluas ou prevendo padrões exagerados, aumentam o custo das edificações. Mas trata-se também de garantir padrões mínimos de qualidade e habitabilidade que respeitem os aspectos regionais, climáticos, topográficos e ambientais bem como aspectos sociais e culturais.

O capítulo II, que se refere aos Instrumentos de Política Urbana, relaciona instrumentos já existentes e com aplicação vigente e outros que são novos.

Como instrumentos gerais estão previstos:

- a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e;
- c) planejamento municipal.

Os instrumentos da política urbana relacionados na lei são aplicáveis predominantemente, ao nível municipal. Antes de discorrer sobre eles, é preciso destacar o lugar, na lei, da questão regional e metropolitana.

A C.F. remete aos Estados a competência de instituir Regiões Metropolitanas. Para não cair em inconstitucionalidade e diante das divergências que o tema suscitou, as lideranças parlamentares que conduziram as negociações decidiram excluir proposta a respeito. A lei é frágil portanto, em tudo aquilo que diz respeito a questões intermunicipais, mesmo quando reza, contraditoriamente que: “art. 45 – Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”

Ou seja, a lei não obriga a existência dos organismos gestores metropolitanos mas caso existam ela os obriga a incluírem a participação da população de forma “significativa”.

Voltando aos instrumentos de política urbana municipal, eles são os seguintes:

Institutos tributários e financeiros

- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
- contribuição de melhoria
- incentivos e benefícios fiscais e financeiros

Institutos jurídicos e políticos

- desapropriação
- servidão administrativa
- limitações administrativas
- tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
- instituição de unidades de conservação
- instituição de zonas especiais de interesse social
- concessão de direito real de uso
- concessão de uso especial para fins de moradia
- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
- usucapião especial de imóvel urbano
- direito de superfície
- direito de preempção
- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso
- transferência do direito de construir
- operações urbanas consorciadas
- regularização fundiária
- assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos
- referendo popular e plebiscito

Como já foi destacado, a maior parte desses instrumentos são regidos por legislação própria. Merece destaque a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, já afirmada na CF de 88 que implica no acesso à lei (aos direitos portanto) e à cidade, mas que é bastante ignorada pelos poderes públicos.

Vamos tratar com mais detalhes daqueles instrumentos que se referem à função social da propriedade.

O solo urbano não edificado, sub utilizado ou não utilizado, incluído no Plano Diretor poderá, de acordo com a lei municipal específica obrigar-se ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Caso isso não ocorra, o imóvel estará sujeito ao IPTU progressivo no tempo e a seguir, quando não seguir as determinações acima, à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente.

O Estatuto da Cidade fixa prazos e forma de aplicação de cada um dos instrumentos. A alíquota do IPTU progressivo no tempo (máximo de 15%) deverá ser majorada (até no máximo duas vezes o valor do ano anterior) a cada ano, durante cinco anos.

Dadas as exigências burocráticas e os prazos para que esses instrumentos possam ser implementados e considerando ainda que um Plano Diretor e lei complementar devem preceder e orientar sua aplicação, podemos concluir que as medidas, tais como estão previstas na lei (decorrente do texto da C.F.) não permitem respostas rápidas aos problemas urbanos atuais. Os conflitos decorrentes da aplicação da função social da propriedade tiveram sua resolução remetidos à esfera municipal, quando da definição do plano diretor. Não é difícil prever a dimensão dos obstáculos que surgirão para aprovar, em qualquer Câmara Municipal, a submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local, à função social da propriedade no PD. O mesmo se aplica ao direito de preempção (prioridade para o governo municipal na compra de imóveis) que dá ao município instrumento importante para a obtenção de terras para as políticas públicas urbanas.

A figura do Consórcio Imobiliário (Art. 46, parágrafo 1 das Disposições Gerais) poderá ser de grande auxílio para os planos habitacionais mas exige claro controle social. Por meio dela, o poder público poderá realizar obras em propriedade privada (desde que requeridas pelo proprietário) e pagar por ela em unidades imobiliárias.

Infelizmente, um dos instrumentos mais importantes para os programas de moradia social em áreas centrais foi excluído do P.L., durante sua tramitação. Ele estava presente no projeto original, Art. 8º, seção II:

Art. 8º - Configuram abuso de direito e da função social da propriedade:

I- (...)

II – recusa de oferecer à locação sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário e seus dependentes, salvo nos casos excepcionados no P.D.

Considerando o nível exagerado de imóveis vazios, passíveis de locação, nas áreas urbanas centrais, essa possibilidade poderia representar algum impacto significativo.

Os instrumentos que se referem à regularização fundiária de áreas ocupadas podem ter sua aplicação mais ágil, já que não dependem, de acordo com a lei, do Plano Diretor. Aparentemente, O Estatuto da Cidade apresenta fórmulas mais eficientes para a regularização do que para a ampliação da produção de novas moradias. O usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, se não resolvem todas as dificuldades da regularização jurídica (já que muitas delas decorrem de desencontros entre diversas instâncias do aparelho do Estado ou da confusão registrária) aponta caminhos e elimina muitas das limitações.

O formato coletivo do usucapião e a atribuição de uma fração ideal do terreno a cada morador é solução há muito reivindicada por todos que enfrentaram a complexidade de definir parcelas individuais de terra em favelas.

O mesmo se dá com a concessão especial para fins de moradia em áreas públicas. Resta verificar se essa condição (coletivista) induz, como um corolário da proposta central, a uma certa unidade na comunidade que é objeto dessas ações de regularização.

Os instrumentos de Operação Urbana e Outorga Onerosa podem, dependendo de como se dá sua aplicação, representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado. O texto da lei não garante que o poder público não seja capturado por interesses privados ao investir os recursos captados na valorização da própria área e com isso favorecer apenas os empresários que aí investem. (FIX E WHITAKER, 2001; FIX, 2000)

A ressalva da participação obrigatória da sociedade civil no controle da operação não é garantia suficiente para que o controle seja social e não de grupos com interesse mercantil e financeiro. Não há novidades na lei, a esse respeito.

Quanto ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade reforça-o como a figura central e decisiva da política urbana. Há um travejamento, em torno dele, da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade. Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas a, sucessivamente, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública. O direito de preempção também dependerá de lei municipal, baseada no Plano Diretor. O mesmo se aplica à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas e à transferência do direito de construir.

O Plano Diretor é tomado como parte integrante do processo de planejamento municipal, que inclui ainda o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual participativo. Isto significa que os investimentos anuais devem levar em consideração o Plano Diretor, o que parece óbvio mas usualmente não acontece como veremos em outra parte desse livro.

Nas cidades com mais de 500 mil habitantes, é obrigatório um plano de transporte como parte do Plano Diretor. Outras menções que merecem destaque no capítulo do PD são a compulsoriedade de sua revisão a cada 10 anos e também de englobar o território de todo o município.

Sobre a gestão democrática da cidade, o texto da lei evidencia uma preocupação com a participação social em todos os processos descritos anteriormente. Estão previstos instrumentos como:

I- órgãos colegiados de política urbana, em níveis nacional, estadual, municipal;

II- debates, audiências e consultas públicas;

III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V- referendo popular e plebiscito

Como já foi destacado o orçamento participativo é obrigatório. O texto vai mais longe quando afirma que o Plano Diretor resultará inválido quando não obedecer ao disposto no parágrafo 4º do capítulo II, que determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, garantir:

I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativa dos vários segmentos da comunidade;

II- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos

III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos

Nas Disposições Gerais o texto da lei mostra novamente essa intenção clara quando define que o prefeito incorre em improbidade administrativa quando impedir ou deixar de garantir a participação de comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil em casos de aplicação da lei com previsão de dispêndios públicos (art. 52-I).

Para que os instrumentos previstos no estatuto da cidade não se tornem “letra morta” ou até mesmo, para que eles não venham alimentar ainda mais a dinâmica do mercado excludente (há diversos instrumentos que poderiam ser utilizados nessa direção, como vimos), há muito para se fazer. Após a nomeação de tantos instrumentos urbanísticos e figuras jurídicas ou políticas, ainda resta um que pela importância e utilização universal merece algumas considerações apesar da pouca importância que lhe dá o Estatuto da Cidade. Trata-se do zoneamento.

LEI DE ZONEAMENTO

As leis de zoneamento, constituem, talvez, a expressão mais forte do urbanismo modernista com sua utopia de dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo, etc. Desde as críticas pioneiras de Jane Jacobs (1968) e do Team X (grupo inglês que criticou a cidade funcional no 4º CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) o zoneamento foi literalmente submerso sob ataques ininterruptos. No Brasil, as críticas já desenvolvidas sobre a legislação de zoneamento e sua aplicação permitem chegar a algumas conclusões: 1) ela está bastante descaracterizada com grande parte das edificações e seu uso, fora da lei, 2) dificulta a ampliação do mercado privado em direção a camadas de mais baixa renda, 3) desconsidera a questão ambiental, 4) é de difícil compreensão e aplicação, 5) ignora as potencialidades dadas pelos arranjos locais ou informais, e finalmente, 6) contribui com a segregação e a ilegalidade. (Cf. Nery Jr. já citado.)

Essa crítica tem levado muitos urbanistas, até mesmo progressistas, a reforçarem posições neoliberais, ao “jogar fora a água do banho com a criança”. A simplificação e por vezes, a flexibilização dessa legislação é necessária. A cautela exige, entretanto, que se reafirme a necessidade do zoneamento no uso e na ocupação do solo, não como um instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas, ao contrário, de ampliação do direito à cidade.

O novo zoneamento deve regular apenas o essencial como é o caso de restringir os usos incômodos. Deve verificar também os aspectos que tem sido valorizados após os anos 60: o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população.

Apesar da diferença que separa o ambiente construído nos países do Mundo central dos países do mundo periférico, algumas considerações de Jane Jacobs, que são feitas tomando em consideração as cidades americanas, apontam lições aproveitáveis. Uma calçada, dependendo de suas características, pode funcionar melhor do que um parque, para crianças e mães. A construção das relações de vizinhança são um patrimônio insubstituível, e pode garantir a segurança a todos, mais do que os aparatos policiais. A diversidade de usos, de tipologia de edifícios, de faixas de renda, de raças, é o que garante a vitalidade para uma rua ou quadra, ou cidade. (Jacobs, 2000).

O zoneamento pode contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de rendas. Ele pode contribuir ainda para determinar a finalidade do uso para a moradia social em áreas específicas, embora a marca dos grandes conjuntos residenciais populares, segregado e homogêneo deve ser evitada, como já foi mencionado. Trata-se de formula-lo e utiliza-lo com finalidades diferentes das que o caracterizam tradicionalmente sua formulação e aplicação entre nós. A virtude das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, por exemplo, está em garantir um formato da função social da propriedade, ao determinar seu uso por interesse social, sem estar subordinada à aprovação de um Plano Diretor, como prevê o estatuto da Cidade, o que poderia atrasar muito algumas iniciativas governamentais e legislativas urgentes.