



CURSO À DISTÂNCIA

DISCIPLINA 1

MÓDULO 1

AÇÕES INTEGRADAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS



Política Urbana e Habitacional

Política Urbana

Prof.Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Profª. Margareth Matiko Uemura

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL
Promovendo conhecimento e aprendizado por um mundo melhor

Aliança de Cidades
Cities Without Slums

FONTE


ESCOLA POLITÉCNICA DA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

CAIXA



Secretaria Nacional
de Habitação

Ministério
das Cidades


UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

DISCIPLINA 1: POLÍTICA URBANA

Prof.Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Prof^a. Margareth Matiko Uemura

Bem vindos!

Estamos aqui para iniciar o primeiro módulo do curso à distância e introduzir questões que esperamos debater durante curso e que sejam úteis no trabalho que vocês desenvolvem na sua cidade.

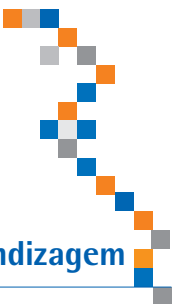
Todos vocês trabalham em prefeituras municipais e governos estaduais, e a construção da **Política Urbana** que definirá qual é a cidade que queremos para o futuro está cada vez mais sob a responsabilidade dos municípios, assim como normalmente demandam ações integradas entre as esferas de governo, já que as políticas de ocupação do território e parte das políticas habitacionais também podem ser da responsabilidade dos Estados.

Se quisermos que nossas cidades sejam efetivamente pautadas pela justiça social, rompendo com uma matriz que há séculos reproduz a exclusão e a segregação sócio-econômica, temos que entender as raízes da formação urbana brasileira, a partir da nossa colonização. Também é importante, para poder pensar em políticas habitacionais mais efetivas, entender as suas origens e as formas como estas foram evoluindo ao longo da nossa história.

Este módulo apresenta tal retrospecto histórico, trazendo subsídios conceituais que serão importantes para todo o restante do curso. Também fala do importante papel da população nesse processo, da sua mobilização em torno de movimentos organizados, e da importância de se garantir, no bojo das políticas urbanas e habitacionais, instrumentos efetivos de participação popular.

Também discutimos aqui o potencial dos chamados "instrumentos urbanísticos", leis especificamente pensadas para dar ao Poder Público maior capacidade para enfrentar as desigualdades sociais urbanas e o mau uso da terra e fazer valer a função social da propriedade urbana. Mostramos como tais instrumentos podem eventualmente ser uma alavanca para transformações profundas nas formas de conduzir a política urbana nos municípios, embora não sejam, por si só e sem uma gestão coerente e consciente das dificuldades a enfrentar, garantia de uma política urbana socialmente mais justa.

A seguir, após comentar os tópicos deste módulo, apresentamos um texto-base que servirá para lançar as discussões que faremos on-line. Esperamos que todos gostem e se impliquem verdadeiramente neste curso!



Metas de aprendizagem

- ___ Conhecer os processos históricos da formação nacional, no âmbito social, econômico e político, a partir da revisão da produção de alguns grandes interpretes da formação nacional (Celso Furtado, Florestan Fernandes, Chico de Oliveira, entre outros), e sua replicação no âmbito da produção do ambiente construído. Busca-se assim estabelecer uma matriz de compreensão das raízes estruturais da segregação urbana e da exclusão sócio-espacial que hoje são a regra nas cidades brasileiras.
- ___ Conhecer os processos históricos que desenharam este território excludente e como as políticas públicas reforçaram a segregação sócio-espacial.
- ___ Conhecer em que contexto se deu formação dos movimentos sociais pela reforma Urbana, a importância na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade e o conceito da função social da propriedade urbana.
- ___ Conhecer os instrumentos que permitem o cumprimento da função social da terra urbanizada, evidenciando o potencial que tais instrumentos representam para a formulação e aplicação de políticas urbanísticas, mas também analisando os entraves existentes nesse processo.
- ___ Conhecer as etapas para a implementação do Plano Diretor e os obstáculos que precisam ser vencidos para que ele não se torne uma carta de “boas intenções” e sim um instrumento de construção e controle das dinâmicas territoriais. Colocar a importância do pacto com os atores e os limites da gestão municipal. ■■

1. Crescimento Urbano: segregação e exclusão sócio espacial

O Brasil tem hoje cerca de 80% da população vivendo nas cidades, sendo que 60% se concentra em apenas 224 dos 5.561 municípios, dos quais 94 são aglomerados metropolitanos com mais de um milhão de habitantes.

É bastante comum ouvirmos que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles. É como se o caos urbano, as favelas, o transporte precário, a falta de saneamento, a violência, fossem características intrínsecas às cidades grandes, justificando a enorme dificuldade do Poder Público em resolver esses problemas e gerir a dinâmica de produção urbana.

Essa é, entretanto, uma visão equivocada. Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – é resultante não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento.

A desigualdade social das cidades brasileiras tem portanto suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana, como veremos adiante. Assim, já no Século XIX, no auge da economia cafeeira agro-exportadora, nossas cidades apresentavam forte segregação sócio-espacial, decorrentes da herança colonial e escravocrata. A industrialização incipiente, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro no início do século XX, iria aprofundar essa lógica, relegando a população operária, geralmente composta de imigrantes e ex-escravos, e ainda pouco numerosa, para bairros insalubres e precários de periferia. Como veremos no próximo tópico, contrastando com os bairros ricos do centro, objetos constantes de planos urbanísticos de embelezamento, proliferavam os cortiços, as habitações coletivas de aluguel e as favelas, muitas vezes por iniciativa de fazendeiros, profissionais liberais e comerciantes que viam nessa atividade imobiliária uma boa forma de aumentar sua renda (BONDUKI, 1998).



Mas se podemos dizer que ela se deu sobre uma matriz já marcada pela segregação social e a exclusão desde a época da colônia, foi de fato a forte industrialização da segunda metade do século XX, com a migração rural-urbana do Nordeste em direção aos pólos industriais do Sudeste, que iria exacerbar a tragédia urbana brasileira (KOWARICK, 1993). Tal fenômeno não foi exclusivamente brasileiro: de fato, a oferta de mão-de-obra barata nos países do Sul (da periferia do capitalismo, ver MARICATO, 1996) alavancou em muitos deles uma rápida industrialização promovida pelo deslocamento, para essas regiões, das grandes multinacionais dos países centrais, a partir da década de 50 do século XX.



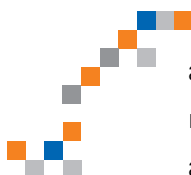
No Brasil, como em outros países da periferia do capitalismo mundial, a atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra disponível no campo provocou, a partir da década de 60, uma significativa explosão urbana. Entretanto, esse crescimento econômico tinha justamente como condição a manutenção do baixo valor da mão-de-obra, razão da nossa inserção na expansão do capitalismo internacional, sendo portanto um crescimento estruturalmente concentrador da renda, pois baseado em baixos salários. A famosa frase supostamente atribuída ao Ministro da Fazenda entre 1969 e 1974, de que antes "era preciso fazer crescer o bolo, para depois distribuí-lo", explicita bem um processo que autores como Roberto Schwarz ou Francisco de Oliveira chamaram de "industrialização com baixos salários". Hoje, o Brasil ainda apresenta (dados do IBGE de maio de 2008) um cenário em que os 10% mais ricos da população se apropriam de 75% das riquezas do país.

Assim, é fácil entender que o milagre econômico, se por um lado garantiu um crescimento significativo, levando o país ao oitavo posto da economia mundial, por outro lado o fez às custas da estagnação do desenvolvimento (a saber, a justa distribuição do crescimento econômico para o conjunto da população, formando um mercado de consumo amplo), e da manutenção da miséria. Ao contrário do que ocorrera nos EUA após a depressão de 1930 e o lançamento do New Deal, e na Europa no Pós-Guerra, onde a expansão industrial deu-se em um processo de inclusão social capitaneado pelo Estado do Bem-Estar Social, com vistas à estruturação um mercado de consumo de massa, elevando portanto os níveis de renda de toda a população, por aqui estruturou-se um sistema oposto, de "deixe-estar" social, em que a população pobre era relegada ao abandono, mantendo os baixos preços da mão-de-obra, enquanto o Estado-empresarial agia em total harmonia com os interesses das empresas que sustentavam nossa industrialização.



De certa forma, o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, aperfeiçoou-se como um instrumento sob o controle das elites: suas ações portanto não foram pensadas, ao longo da nossa história, com o mesmo sentido "público" do Estado do Bem-Estar Social, em que este era, em essência, toda a sociedade. No Brasil, o "público" sempre restringiu-se a uma parcela minoritária da população, aquela que compõe nosso limitado mercado de consumo (hoje em expansão), e é comum ainda hoje ver políticas urbanas destinadas à melhorias exclusivamente da cidade formal privilegiada, enquanto que obras essenciais e urgentes nas periferias pobres são preteridas. Assim, um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o país, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas.

Isto mostra as dificuldades que têm hoje as Prefeituras e demais órgãos públicos quando se interessam em implementar políticas que invertam essa lógica perversa, atendendo prioritariamente as camadas mais pobres da população: engrenagens seculares ancoradas em anos de burocracia e clientelismo, em que a política do favor imperava e tornava-se a regra, criam um emaranhado jurídico-institucional, burocrático-administrativo, muitas vezes de difícil solução. Ainda assim, acredita-se que os avanços obtidos graças à mobilização dos setores sociais implicados com a chamada "reforma urbana", sobre os quais falaremos adiante, e que culminaram na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, possam abrir novas possibilidades para uma ação pública socialmente mais justa e incluyente.



Do ponto de vista urbano, portanto, a ausência de suporte público ao processo de crescimento decorrente da industrialização da segunda metade do século XX levou ao que Ermínia Maricato chamou, similarmente ao processo econômico, de "urbanização com baixos salários". Por princípio, o sistema implantado restringia a possibilidade de se oferecer habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantissem qualidade de vida aos trabalhadores. A "melhor" política habitacional e urbana era a da "não-ação", deixando as cidades brasileiras conformarem suas enormes periferias sob o signo da informalidade urbanística e da auto-construção como única solução habitacional.

No período militar, as péssimas condições de vida da população mais pobre levaram o governo a estruturar uma política habitacional um pouco mais significativa, e tornou do Sistema Financeiro de Habitação. Entretanto, o recorte economicista e privatista, voltado mais aos interesses do crescimento econômico e ao favorecimento das grandes empreiteiras, fez com que o período do SFH/BNH, embora tenha produzido mais de 4 milhões de unidades, tenha sido marcado pela péssima qualidade das construções, a generalização do favor e das trocas eleitorais como regra para o atendimento à população, e a reprodução de um padrão urbano altamente oneroso para o Poder Público pelo qual, invariavelmente, os conjuntos habitacionais eram produzidos em áreas distantes e sem infra-estrutura.



Incentivava-se assim a especulação nas áreas intermediárias, o custoso (mas interessante para os grandes contratos de obras públicas) espraiamento da infra-estrutura urbana, a retenção da terra urbanizada mais central (e valorizada) para os setores dominantes de maior poder aquisitivo, a formação de grandes conjuntos monofuncionais (guetos?) nas periferias e, portanto, a formação de cidades cada vez mais desiguais e marcadas pela segregação sócio-espacial. E, sobretudo, a política habitacional beneficiava de fato apenas a população com renda superior a 3 salários-mínimos.



O resultado desse processo foi a explosão urbana nas grandes cidades brasileiras, que expressam hoje a calamidade social de um país cujo desenvolvimento combina o atraso com o moderno. Se em 1940 a população urbana no Brasil era de apenas 26,34% do total, em 1980 ela já era de 68,86%, para chegar em 81,20% no ano 2000. Em dez anos, de 1970 a 1980, as cidades com mais de um milhão de habitantes dobraram, passando de cinco para dez (MARICATO, 1996). Ao mesmo tempo, as 11 regiões metropolitanas do país apresentam taxas que giram em torno de 40% da sua população vivendo na informalidade urbana em assentamentos precários¹, seja em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (BUENO, 2000). Corroborando tais números, o Censo Demográfico mostra que "estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, que auferem renda familiar mensal abaixo de 5 salários mínimos" (ROLNIK).²

Do ponto de vista da produção de seu espaço, nossas cidades sofrem o problema da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios. Flávio Villaça (2000) mostrou como, na maior parte das capitais do país, verifica-se recorrentemente um eixo de desenvolvimento produzido pelas elites em seus deslocamentos em busca das áreas mais privilegiadas para se viver. Em uma clara inversão de prioridades, os governos municipais investem quase que exclusivamente nessas porções privilegiadas da cidade, em detrimento das demandas urgentes da periferia. O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e shoppings-centers, e que canalizam a quase totalidade dos recursos públicos, geralmente em obras urbanísticas de grande efeito visual, porém de pouca utilidade social. Para além desses bairros privilegiados, temos um mar de pobreza, cuja marca é a carência absoluta de investimentos e equipamentos públicos. Se considerarmos que a dinâmica de mercado imobiliário e dos investimentos em infra-estrutura acontecem apenas na cidade formal (embora exista até nas favelas um mercado imobiliário informal bastante ativo), temos que 50% ou mais do território se reproduz sem nenhum controle ou regulação, e esse é um problema estrutural central de nossa realidade urbana.

1. Se tomarmos a definição da ONU do que é um assentamento precário trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é freqüentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. São cinco componentes que refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: status residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado a saneamento e infra-estrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios; e adensamento excessivo. Em um assentamento precário os domicílios devem atender pelo menos uma das cinco condições acima.

2. ROLNIK, Raquel. "Marco Regulatório e Acesso ao solo urbano – limites e Possibilidades". Aula do Curso a distância "Implementação dos Planos Diretores e Regularização Fundiária" promovido pelo Ministério das Cidades.



Além disso, o atual quadro urbano continua mostrando um exagerado ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados metropolitanos, que paradoxalmente estão se esvaziando, evidenciando a ineficácia das políticas urbanas, ou talvez sua eficácia em aprofundar um sistema que interessa às elites. Enquanto a taxa média de crescimento anual das cidades brasileiras é de 1,93%, o crescimento na periferia de São Paulo, por exemplo, em algumas regiões chega a taxas superiores a 6% ao ano. Em compensação, o centro da cidade apresenta taxas de crescimento negativo, em torno de - 1,2%. A população pobre é invariavelmente relegada às periferias distantes, geralmente sem urbanização nem saneamento.

Por cima disso, e como era típico do Estado patrimonialista de que comentamos acima, as políticas de transporte sempre privilegiaram o transporte individual e elitizado por automóvel, investindo exclusivamente em obras viárias em detrimento de sistemas de transporte público de massa. Por isso, a população mais pobre perde horas de seu dia apertada em ônibus e trens precários e insuficientes. Os pobres são bem aceitos na cidade formal, desde que seja para trabalhar, onde servem para o funcionamento da cidade e da economia dos mais ricos. Para morar, entretanto, devem retirar-se aos seus bairros afastados, como em um apartheid espacial velado porém muito significativo.



É preciso, por fim, ressaltar um fenômeno mais recente: a sobreposição do drama urbano à uma verdadeira tragédia ambiental. Enquanto tais formas de urbanização espraiada ocorriam por sobre territórios urbanizáveis, as cidades simplesmente viam crescer mais e mais loteamentos de periferia, mesmo que irregulares e/ou clandestinos, havendo terras disponíveis para esse fim. À medida em que estas áreas vão sendo ocupadas, que a terra se torna escassa, avança sobre ela o mercado imobiliário, sempre expulsando para um pouco mais longe os que não conseguem arcar com a valorização decorrente. A partir da década de 1990, quando a escassez de áreas para assentamento dos mais pobres tornou-se dramática, só restou a essas faixas da população instalarem-se – não sem o apoio muitas vezes irresponsável dos próprios políticos – nas únicas áreas onde, por lei, nem o Estado nem o mercado imobiliário podem atuar: as áreas de proteção ambiental. Beiras de córregos, mananciais, encostas de florestas protegidas foram pouco a pouco sendo ocupadas, sob a benevolência do Estado e de toda a sociedade. Hoje, em decorrência, a questão ambiental torna-se um dos pontos mais sensíveis da questão urbana, enquanto áreas supostamente “de proteção permanente” viraram verdadeiras cidades, ilegais perante a lei, porém em tal grau de consolidação que a solução para o problema tornou-se de grande complexidade.



Tal cenário evidencia o desafio de reverter o quadro de exclusão e segregação sócio espacial que reflete espacialmente a fratura social do país, exigindo uma total inversão dos investimentos públicos, de tal forma que estes passem a atender a população de mais baixa renda, introduzindo mecanismos permanentes que lhe garantam o acesso à terra legal em áreas providas de infra-estrutura e equipamentos.

Trata-se de promover ações do Poder Público, em qualquer nível, que rompam com a tradição patrimonialista do nosso Estado, e atendam preferencialmente os excluídos, até mesmo como forma de promover a real expansão da base econômico, que não tem como suportar a lógica da restrição e da exclusividade. O sistema capitalista, por princípio, precisa de processos de expansão constante, ampliando o mercado, o consumo, gerando trabalho e renda. De certa forma, a lógica do capitalismo subdesenvolvido brasileiro é uma contra-lógica capitalista (que levou o sociólogo Florestan Fernandes a cunhar a expressão de uma "contra-revolução burguesa", de sinal invertido em relação à tradicional revolução burguesa capitalista européia), que gera, a persistir, deseconomias urbanas e estagna o desenvolvimento, criando, o que é pior, uma bomba social a retardamento, que cada vez mais parece prestes a explodir.

Os Planos Diretores e os instrumentos urbanísticos do estatuto da Cidade podem vir a ser ferramentas importantes nesse processo de transformação, embora não sejam por si só garantia de mudanças mais estruturais. A questão urbana está intrinsecamente associada, evidentemente, às políticas econômicas. Cidades mais justas só serão possíveis se tivermos no Brasil uma redistribuição efetiva da renda, em uma política macro-econômica inclusiva. Tanto a questão econômica quanto a possibilidade de implementação de instrumentos urbanísticos democráticos dependem antes de tudo de posicionamentos políticos efetivamente em defesa da população excluída. Porém, tal desafio está hoje colocado aos municípios brasileiros que devem implementar o Estatuto da Cidade em seus Planos Diretores.

Antes de apresentar tais instrumentos, entretanto, é importante compreender como se delineou a questão fundiária brasileira ao longo da história, concomitantemente aos processos urbanos acima descritos, para melhor enfrentar o desafio que o poder público tem na gestão do território. É sobre isso que trataremos no próximo tópico.



Alguns conceitos importantes para a compreensão da questão urbana

Diferenciação urbana, valor de localização e produção social do espaço

O solo urbano na cidade capitalista tem seu valor determinado por sua localização. Esta é definida pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável (a infra-estrutura urbana), pelas construções que eventualmente nele existam, pela facilidade de acessá-lo (sua “acessibilidade”) e, enfim, pela demanda. Esse conjunto de fatores é que distingue qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe valor e diferenciando-o em relação à outras áreas da aglomeração na qual se insere.

A localização é um fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias, tornam-se mais valiosos para interesses variados. São mais agradáveis para o uso habitacional, ou melhor situados para escoar a produção de uma fábrica, ou para atrair mais consumidores para uma loja, e assim por diante. Nas cidades brasileiras do início do século passado, que acabamos de descrever, os bairros centrais, que tinham boa infra-estrutura, concentravam mais gente, dispunham de linhas de bonde, eram próximos das estações de trem, eram os bairros privilegiados onde acontecia a vida urbana e comercial nascente, e onde se instalavam os palacetes da elite, embora as vezes bairros um pouco mais “distantes” atraíam os poderosos justamente pela sua exclusividade.

O que fica claro é que a localização será tanto mais interessante quanto mais houver trabalho social – isto é, investimentos públicos em infra-estrutura – para produzi-la, ou seja, para torná-la atrativa dentro de uma aglomeração urbana. Por isso, como aponta Deák (2001), “a intervenção estatal é um complemento necessário, ainda que antagônico, à regulação pelo mercado”³ do solo urbano. Tal intervenção do Estado pode dar-se por meio de obras urbanizadoras convencionais, mas também ocorre por meio de um conjunto de instrumentos tributários e reguladores do uso e das formas de ocupação do solo urbano.

Assim, a implantação de infra-estrutura urbana no Brasil sempre se deu em áreas concentradas das nossas cidades, não por acaso os setores ocupados pelas classes dominantes. Desde a virada do século XIX para o XX, todas as grandes intervenções urbanas promovidas pelo Poder Público foram, salvo raras exceções, destinadas a produzir melhorias exclusivamente para os bairros das elites.

É dessa prática da desigualdade na implantação de infra-estrutura, ou seja, do trabalho social que produz o solo urbano, que resulta uma dos maiores antagonismos da cidade capitalista: a melhoria urbana em infra-estrutura decorrente de investimento público – com o dinheiro de todos – gera valorizações que são apropriadas apenas por aqueles que podem pagar por elas, individualmente. É por isso que muitos dos instrumentos urbanísticos atuais, como por exemplo o IPTU Progressivo, buscam recuperar para o poder Público, de alguma maneira, parte da valorização gerada pelos investimentos públicos e apropriada pelos proprietários urbanos.

No Brasil, em que a escassez geral de infra-estrutura é gritante, concentrando-se desproporcionalmente em apenas alguns setores da cidade (onde se multiplicam pontes, túneis e avenidas), ocorre uma brutal diferença de preços que sempre foi muito bem manejada pelos especuladores, ainda mais quando, graças à sua proximidade com o Estado, conseguiam saber de antemão onde se dariam os próximos investimentos⁴.

3. Ver Deák, Op. Cit.

4. Vale observar que, nesse sentido, a melhor forma de lutar contra a especulação imobiliária urbana seria simplesmente, se a questão dos recursos não fosse tão complexa, generalizar a oferta de infra-estrutura para toda a cidade, “quebrando” dinâmica de diferenciação espacial gerada pela concentração do investimento público em infra-estrutura urbana.

2. Questão Fundiária no Brasil e as Políticas para atendimento habitacional no país

Como já colocado anteriormente, o problema habitacional no Brasil remonta do período da colonização, e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra. Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias –, ou simplesmente ocupada, sendo que nas cidades o Rocio era a terra municipal onde estavam as casas e pequenas produções agrícolas para o subsídio local. A terra até então não tinha valor comercial. A promulgação da Lei de Terras, em setembro de 1850, mudou esse cenário, ao instituir a propriedade fundiária no país, tanto rural quanto urbana: foi legitimada a propriedade de quem já detinha “cartas de sesmaria” ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leilado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. Para José de Souza Martins (1979), a lei teve como claro objetivo bloquear o acesso à propriedade por parte dos trabalhadores livres, ex-escravos e agora também imigrantes, de modo que eles compulsoriamente se tornassem força de trabalho das grandes fazendas. Na prática, a substituição do trabalho escravo pelo assalariado deu-se no Brasil ao mesmo tempo que a terra livre tornou-se privada.

Nas décadas anteriores à promulgação da lei, o latifúndio havia se consolidado com uma ampla e indiscriminada ocupação das terras, que expulsara os pequenos posseiros. Naquele momento os grandes latifúndios consolidaram seu poder, que nunca seria perdido no cenário político nacional, apesar da perda de hegemonia a partir das últimas décadas do séc. XIX, com o início da industrialização e o fortalecimento das forças liberais. Na prática, a Lei de Terras praticamente antecipou-se às grandes transformações que viriam a ocorrer no fim do século, com o fim da escravidão e o início da industrialização, garantindo a propriedade da terra rural e urbana aos poderosos, antes da possibilidade de uma economia mais aberta à mão de obra não-escrava, e, portanto, consumidora⁵.

As legislações posteriores, em especial no período republicano, continuaram bastante vagas na definição da propriedade, ou exageradas demais nos detalhes para a sua venda, ou ainda imprecisas na sua demarcação, tornando assim a questão da regularização especialmente complexa, e sujeita a fraudes e falsificações, tornando a posse ilegal um procedimento generalizado de apropriação da terra pelos mais poderosos.

No século XIX, quando o Rio de Janeiro ganharia uma dimensão urbana mais significativa com a vinda da família real, e quando São Paulo, já no fim século XIX, se desenvolveria significativamente em decorrência da prosperidade cafeeira, esta matriz fundiária rural evidentemente transferiu-se sem muitas alterações para as cidades, onde a posse da terra urbanizada iria seguir os mesmos princípios.

5. Ver a respeito, MARICATO, Erminia. “Habitação e Cidade”, São Paulo: Atual Editora, 1997 e MARTINS, José de Souza. “O Cativo da Terra”, São Paulo. Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.



Entretanto, as demandas sociais por habitação e infra-estrutura urbana já eram significativas, e não foram contempladas, deixando imigrantes, mulatos e descendentes de escravos abandonados à própria sorte. Em 1888, ano da abolição, o Rio contava com mais de 45 mil pessoas vivendo em cortiços (MARICATO, 1997). Como já dito, as cidades mais importantes do país já produziam uma forte diferenciação sócio-espacial, expulsando a população pobre dos centros urbanizados. A insalubridade, as epidemias, a violência, a alta densidade eram marcas dos bairros populares.

Na transição da economia agro-exportadora para a da industrialização incipiente, na passagem para o século XX, a tomada de hegemonia das forças políticas liberais e industrializantes não alterou a forma com que as cidades produziam a segregação sócio-espacial desde o período anterior.

Como já vimos, nas últimas décadas do século XIX, quando a economia e a política nacionais ainda eram comandadas pelos barões do café, as maiores cidades do país, Rio e São Paulo, eram objeto de planos urbanísticos que apenas embelezavam o centro das elites e ignoravam – ou mesmo incentivavam fortemente – a concentração da população pobre nas casas precárias de aluguel, nos cortiços e nas favelas que já começavam a aparecer (BONDUKI, 1998). Assim moravam, já nas periferias urbanas, ex-escravos e imigrantes atuando nos empregos terciários das atividades menos nobres que as cidades exigiam.

Segundo Bonduki (1998), a habitação das classes populares se deu, até os anos 30, através da produção privada de vilas operárias ou de moradias de aluguel, que podiam ir de casas com alguma qualidade até moradias de baixo padrão e coletivas, de tal forma que nesses casos era difícil diferenciar moradias de aluguel e cortiços. A produção das vilas foi incentivada pelo poder público através de isenções fiscais, pois eram consideradas uma solução de disciplinamento e higienização das massas.



Mas essas moradias de melhor qualidade, embora populares, só eram acessíveis para segmentos da baixa classe média, como operários qualificados, funcionários públicos e comerciantes, não sendo viáveis para a população mais pobre. Os cortiços, de qualidade ainda pior, eram portanto, a única forma de acesso à moradia pela maioria da população, além de se constituir num negócio muito lucrativo para seus proprietários. Foram fortemente combatidos em nome da saúde pública, mas se proliferaram de forma significativa, o que demonstra que a demanda por habitação para grande parte da população já era importante. Quando os cortiços se tornavam obstáculos à renovação urbana das áreas mais nobres da cidade, eram demolidos e a "massa sobrando" (Villaça, 1986) deslocada para as regiões menos valorizadas pelo mercado.



Na era Vargas, a partir de 1930, época que coincide com a emergência do Estado de Bem Estar Social na Europa, o Governo iniciou um programa de incentivo à industrialização, através de subsídios à indústria de bens de capital, do aço, do petróleo, à construção de rodovias, etc. Paralelamente, instituiu no país um novo clima político, com o fortalecimento do Estado e de suas ações, visando a constituição de um mercado de consumo interno mais significativo. Apesar da perda de hegemonia por parte da burguesia agro-exportadora, o Estado populista não interfere significativamente em seus interesses, evitando uma reforma agrária e mantendo intacta a base fundiária do país. No campo da moradia, a experiência dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, na década de 30, que se tornaram uma referência qualitativa na história da arquitetura de habitação social no Brasil, foi pouco significativa numericamente já que produziu, entre 1937 e 1964, apenas 140 mil moradias, a maioria destinada ao aluguel.

Além disso, a Lei do Inquilinato, de 1942, limitava as possibilidades de lucro para os proprietários de vilas e casas de aluguel, uma vez que congelava os preços e diminuía a segurança do negócio para os locadores. Acabou tendo como efeito o estímulo à propriedade privada do imóvel urbano, no lugar do aluguel, restringindo ainda mais o acesso à habitação (MARICATO, 1997).

Como já visto, a forte industrialização da segunda metade do século XX, levou o país a um acelerado crescimento econômico, porém baseado na necessária manutenção da pobreza, e portanto em uma significativa concentração da renda. Vimos no tópico anterior que a "melhor" política habitacional era a "não-política habitacional", deixando a população mais pobre que migrava para os grandes pólos industriais sem alternativas habitacionais, sem condições de acessar a terra urbanizada, e à mercê de loteadores clandestinos que disseminaram a ocupação informal e clandestina das periferias.

Também já comentamos que, nesse período, a política habitacional do regime militar, o BNH- Banco Nacional de Habitação⁶, embora com algum efeito quantitativo, teve um recorte privatista, favorecendo as grandes empreiteiras e o ciclo virtuoso do "milagre econômico", sem atingir a população abaixo dos 3 salários-mínimos, justamente a que mais crescia, dada a enorme concentração da renda. A próxima disciplina, (Disciplina 2: Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) tratará detalhadamente da questão.

Por outro lado, a submissão da terra urbana ao capital imobiliário fazia com que enquanto as periferias das grandes cidades expandiam seus limites e abrigavam o enorme contingente populacional de imigrantes, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios. Kowarick e Campanário (1990) mostram que em 1976, a terra retida para fins especulativos no município de São Paulo atingia 43% da área disponível para edificação. Somente em 1980 as áreas periféricas da cidade aumentaram em 480 km², permanecendo desprovidas dos serviços urbanos essenciais à reprodução da força de trabalho.

6. O BNH geria os recursos da poupança compulsória do FGTS (8% do salário formal) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, poupança voluntária.

Nos dias atuais, uma pesquisa recente do Centro de Estudos da Metrópole, do CEBRAP, mostrou que a periferia paulistana ainda cresce por ano seis vezes mais do que a área central.

 Ou seja, ao lado dos grandes conjuntos, a solução da ocupação pura e simples de glebas vazias e os loteamentos clandestinos continuava – e continua até hoje – a responder à maior parte da demanda habitacional de menor renda. Como já dissemos, com o tempo e o esgotamento dessas terras, restou à população mais pobre ocupar as únicas áreas onde estariam à salvo da ação do mercado: as áreas de proteção ambiental.

O déficit habitacional no país supera hoje os 7 milhões de moradias, ao mesmo tempo em que 5 milhões de imóveis estão vazios nos centros urbanos.

3. O papel dos movimentos populares pela reforma urbana

Face ao inquietante quadro exposto até aqui, é fácil entender que as desigualdades decorrentes dos processos de industrialização e de urbanização acabaram gerando insatisfações sociais significativas. Já em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana juntou especialistas e militantes do setor para tentar refletir parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começava a se delinear.

A ditadura militar, entretanto, desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático.

Porém a extrema precariedade dos assentamentos periféricos (favelas, loteamentos clandestinos), a absoluta ausência do Estado na implementação de políticas habitacionais e urbanas durante décadas, geraram um paulatino, mas consistente movimento de insatisfação e mobilização da população excluída. O movimento consegue uma primeira vitória em 1979, com a aprovação da Lei 6766, regulando o parcelamento do solo e criminalizando o loteador irregular.

Na década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país e marcado por um momento de amadurecimento de um discurso inovador sobre a política urbana é que se organiza o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana**⁷, articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, que se reforçou com os movimentos de organização política promovidas pela igreja católica – como a Comissão Pastoral da Terra e as Comunidade Eclesiais de Base – pelos sindicatos, pela universidade e pelo Partidos dos Trabalhadores.

7. A coordenação do Fórum Nacional da Reforma Urbana é formada por 15 entidades nacionais que atuam em áreas diferenciadas do urbano. Ver site www.direitocidade.org.br.

Os princípios do Movimento são os seguintes⁸:

- "Direito à Cidade e à Cidadania", entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- "Gestão Democrática da Cidade", entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- "Função Social da Cidade e da Propriedade", entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.



A descentralização administrativa estabelecida pós-constituição de 1988 busca fortalecer o papel dos municípios, ampliando a autonomia municipal e as possibilidades de gestão de nossas cidades na perspectiva de construir um território mais digno para todos, e não apenas para os privilegiados de sempre.

Neste quadro e com a mobilização popular em torno da defesa de uma cidade socialmente mais justa e politicamente mais democrática, é que foi apresentada uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, subscrita por 130.000 eleitores e encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

Os artigos 182 e 183 estabeleciam alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao Poder Público melhores condições de regular a produção e apropriação do espaço urbano com critérios socialmente mais justos e introduziam o princípio da chamada **"função social da propriedade urbana"**. Ou seja, os imóveis vazios situados na chamada "cidade formal" que geralmente se beneficiam de infra-estrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeados pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade; representam um alto custo social e por isso o proprietário deve dar uso para cumprir a função social da propriedade. Tais artigos, no entanto, ainda precisavam ser regulamentados. E apesar do agigantamento dos problemas urbanos brasileiros, foram necessários 11 anos de espera para que o capítulo da reforma urbana da nossa constituição – o Estatuto da Cidade – fosse definitivamente aprovado.

8. Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor, FNUR, 1989, publicada em: DE GRAZIA, Grazia (Org.). Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.



A aprovação da Lei no 10.257 deu-se em 10 de julho de 2001 e representa uma vitória significativa para o Movimento de Reforma Urbana. Para dar a todos o **"direito à cidade"** o **Estatuto da Cidade** regulamenta instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária que podem dar aos Poderes Públicos Municipais uma nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infra-estrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação.

Por definição expressa no art.41 do Estatuto, os municípios com "mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional devem elaborar o **Plano Diretor** para a utilização dos instrumentos. Desta forma, coube aos municípios a tarefa de aplicar os instrumentos urbanísticos transformando-os na peça básica da política urbana do município.



O Estatuto ainda determinou o prazo de 5 anos para as cidades que ainda não tivessem plano o fizessem. Este prazo venceu em 2006, foi prorrogado até 28 de fevereiro de 2008. E as câmaras têm até 30 de junho para aprovar os Planos enviados pelos municípios⁹.

Delegar à gestão municipal a implementação dos instrumentos tem conseqüências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera local a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país e garantindo que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser eficientemente participativa. O aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa, como já dito essencialmente política, no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. Portanto o essencial é que, os municípios não requeiem para uma etapa posterior, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos para que não se estenda além do razoável o prazo de implementação e efetivação da política urbana municipal. Senão, arrisca-se cair na infeliz evidência de que as leis de democratização da cidade podem não sair do papel e tornarem-se apenas um conjunto de boas intenções sem muita efetividade, o que não falta, aliás, no arcabouço jurídico-institucional brasileiro.

Porém, se bem formulados e discutidos, os Planos Diretores e os demais instrumentos que nele se abrigam podem ser um instrumento eficaz para inverter a injusta lógica das nossas cidades, em especial nas cidades de médio porte, ainda não tão atingidas pela fratura social urbana. E para isso, devem ser um instrumento construído por meio de processos participativos que definam pactos, reconhecendo e incorporando em sua elaboração todas as disputas e conflitos que existem nas cidades, com especial ênfase, evidentemente, àquelas historicamente excluídas desses processos.

9. Lei n 11.673 de 09 de maio de 2008. Ver texto na íntegra www.camara.gov.br

Só assim, surgido de um **AMPLO E DEMORADO** processo participativo, que inverta as prioridades de investimentos pelo parâmetro da urgência e da necessidade social, e que não fique sujeito à apressada agenda político-eleitoral dos governantes de turno, o Plano Diretor pode se tornar um ponto de partida institucional para que se expressem todas as forças que efetivamente constroem a cidade. Se toda a população – inclusive as classes menos favorecidas – apreender o significado transformador do plano, cobrará sua aprovação e fiscalizará sua aplicação, transformando-o em uma oportunidade para conhecer melhor seu território e disputar legitimamente seus espaços.

Cabe insistir, mais uma vez, que a efetividade dos instrumentos do Estatuto dependerá de forte disputa política municipal, no momento de sua regulamentação. Será então possível verificar se o estrutural (des)equilíbrio de forças da nossa sociedade permitirá que os instrumentos ganhem o peso necessário para promover alguma mudança na trágica desigualdade urbana das nossas cidades. No item 5, retomaremos a discussão, abordando os obstáculos a serem vencidos para a implementação do Plano Diretor e de seus instrumentos.

4. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade

As inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de área ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade – e de instituir as formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos Planos Diretores.

A gestão dos instrumentos pelo poder público é essencial para explorar todas as possibilidades que eles oferecem para atingir diretamente a propriedade urbana que não cumpre a função social e, de fato, fazer com que os objetivos do Plano Diretor sejam efetivados e executados. Os instrumentos que serão descritos a seguir têm como finalidade o acesso a terra urbanizada para as mais diversas ações públicas como:

- atender às faixas segregadas ou excluídas da cidade formal;
- reverter a lógica de ocupação pela criação de novos territórios, buscando ocupar os vazios urbanos existentes;
- estimular processos de requalificação/reestruturação de áreas específicas;
- atender a demandas de equipamentos urbanos e
- promover a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais entre outras estratégias para a implementação e desenvolvimento da política urbana.

São eles: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC; Consórcio Imobiliário; Direito de Superfície; Outorga Onerosa do Direito de Construir ; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir e Direito de Preempção.

Os instrumentos para fins de regularização fundiária¹⁰ serão abordados no próximo módulo, na **disciplina 3 – “Regularização Fundiária”**.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC

A adoção do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC, e dos instrumentos criados a partir dele (imposto predial e territorial urbano e desapropriação com o pagamento de títulos) já foi previsto desde a década de 70, quando o então Banco Nacional de Habitação – BNH estabeleceu o Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – CURA, que tinha entre seus pressupostos “a eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos”, a “diminuição dos efeitos negativos da especulação imobiliária” e “o adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios”.

Já em 1983, o executivo federal enviou ao Congresso a primeira proposta consolidada de lei nacional (PL no 775/83) acerca da política urbana, constituindo-se marco fundamental, posto que estabelecia princípios e um rol de instrumentos definitivamente incorporados na pauta da reforma urbana, entre eles o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

 O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios foi o único instrumento¹¹ que se tornou regra constitucional¹², dentre aqueles debatidos ao longo dos anos anteriores incorporados pelo PL no 775 e apontados na emenda popular.

Tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana, quanto a destinada a dar eficácia plena ao parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da aprovação do Estatuto da Cidade.

Objetivo do Instrumento

Induzir a ocupação de áreas vazias, subutilizadas e não utilizadas, localizadas em áreas dotadas de infra-estrutura, muitas vezes retidas para fins especulativos, visando evitar a pressão sobre as áreas frágeis e a expansão horizontal.

Aplicação

-  O município em seu Plano Diretor deve estabelecer as áreas em que será aplicado o PEUC.
-  Os critérios de dimensionamento e aproveitamento do terreno para definir subutilização.
-  O proprietário deverá ser notificado para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

¹⁰ Usucapião Especial Urbano ; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); Concessão de Direito Real de Uso – CDRU

¹¹ Evidentemente, não podemos esquecer do usucapião urbano, disposto no artigo 183 da CF, ainda que ela não se relacione diretamente à noção de instrumento de política pública, mas sim a um direito subjetivo.

¹² Isso não denota que cumprir a função social da propriedade imóvel urbana signifique simplesmente parcelar, edificar ou dar-lhe um uso, mas sim que a subutilização (em sentido amplo) constitui a mais grave ofensa ao princípio, um abuso ao direito de propriedade com as mais profundas consequências para o desenvolvimento urbano, capaz mesmo de colocar a perder qualquer estratégia local de concretização da função social da cidade. Mesmo assim, sua aplicabilidade ficou limitada à edição de legislação posterior, de competência da União, a qual deveria dar-lhe os parâmetros de concretização.

A melhor alternativa, que nos parece mais coerente com a dinâmica urbana, é construir, de forma transparente, uma escala de notificações durante os anos de vigência do Plano Diretor, em função das prioridades e estratégias estabelecidas no plano para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis. Assim, pode-se iniciar exigindo a correção da conduta dos proprietários de imóveis de uma dada região da cidade (obviamente, dentre as apontadas já no plano diretor, como determina o artigo 5º do Estatuto), daqueles que possuam (i) os imóveis com maiores dimensões, (ii) muitos imóveis contíguos de um mesmo proprietário (iii) ou onde os coeficientes de aproveitamento praticados estejam mais distantes do mínimo previsto no plano diretor (iv) ou ainda priorizar as áreas com maior infra-estrutura instalada. Desta forma, é possível uma acomodação coordenada do mercado sem causar um estremecimento de dinâmicas (como a valorização ou desvalorização imobiliária) cujos efeitos perniciosos já conhecemos.

Considerando que os desequilíbrios na ocupação do solo urbano, em especial a consolidação dos grandes vazios, não se estabeleceram de forma instantânea; ao contrário, foram fruto de pelo menos algumas décadas de processos econômicos e sociais perversos, acompanhados de uma carência de instrumentos jurídicos e políticas públicas que os direcionassem. Portanto, as correções necessárias não se darão de imediato.

Por outro lado, em cada cidade e região há especificidades também no que tange à dinâmica imobiliária. Há limites estruturais que podem ser obstáculos para que o adensamento pretendido daqueles vazios se dê com a velocidade e da maneira desejada, mesmo considerando um quadro otimista em que há fartura de crédito, agilidade no licenciamento, desoneração de insumos e incentivos ao empreendedorismo na incorporação imobiliária e na construção civil.



Portanto o PEUC, além de induzir a oferta de terras para urbanização estimula a atividade econômica privada (incorporação e construção civil). Assim o que cabe ao município é direcionar o uso destas áreas para atender à demanda municipal, sobrepondo instrumentos em uma mesma área, como por exemplo, a obrigatoriedade de parcelamento e edificação em uma determinada área gravada como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS pode atingir a três objetivos: o de disponibilizar a terra, a de "punir" o proprietário que retêm terras para fins especulativos e atender à população de baixa renda em áreas urbanizadas. Neste caso a constituição do Consórcio Imobiliário possibilita ainda a produção de lotes urbanizados ou edificados pela municipalidade. Outra forma é verificar se há dívidas de IPTU nos terrenos notificados e utilizar o instrumento da Dação em Pagamento¹³ nos casos em que haja interesse do município e do proprietário. A lei de Dação em Pagamento só poderá ser efetivada por iniciativa e concordância do proprietário.

13. Sua operação deve estar regulada em lei, que pode ser a do município, observadas as normas gerais de direito financeiro e tributário (além do Código Tributário Nacional, a lei federal no 4320/64 - orçamentos públicos, e a lei complementar no 101/00 - responsabilidade fiscal). Esta lei determinará, como apontado, forma e condições para a celebração do negócio, como (i) quais tributos podem ser extintos com a dação, (ii) se há necessidade de consolidação de todos os débitos atribuídos ao particular, ou, ao contrário, apenas alguns lançamentos serão extintos, (iii) eventual destinação dos bens imóveis adquiridos, etc.

Para todos os exemplos acima é necessário considerar principalmente a capacidade técnica e de gestão do município na definição, operação e no monitoramento do instrumento.

Prazo

O Plano Diretor estabelecerá o prazo para o proprietário dar uso ao lote notificado pelo poder público, findo esse prazo ele será penalizado pela aplicação progressiva do IPTU – Imposto Territorial e Urbano durante 5 anos. O valor da alíquota será definido em legislação específica e não poderá exceder a duas vezes a aplicada no ano anterior e não poderá ser superior a 15%. Esgotado este prazo e, se ainda o imóvel permanecer sem uso, o imóvel poderá ser desapropriado com pagamentos em títulos da dívida ativa

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º- Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Conforme artigo 6º "A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização."

Consórcio Imobiliário

Objetivo do Instrumento

Uma vez realizada a notificação para o parcelamento ou edificação compulsórios, o proprietário pode encontrar dificuldades ou obstáculos ao seu cumprimento. Buscando modular tais situações, e ao mesmo tempo permitir que o poder público crie um estoque de terrenos para os empreendimentos de interesse social - o que só é possível através da desapropriação - o Estatuto introduziu a figura do consórcio imobiliário, assim definido:

"Art. 46. O Poder Público 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.²⁵

§ 2º- O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei".

Aplicação

O Consórcio imobiliário é uma nova forma de contrato administrativo, que só poderá ser realizado mediante licitação¹⁴ (Lei no 8666/93 no âmbito constitucional, o artigo 22, inciso XXVII). Ou seja, dadas pelo menos duas propostas de constituição de consórcio imobiliário, deve a administração local realizar licitação para a escolha da melhor.

Desta maneira o Poder Público poderá urbanizar determinada área privada sujeita ao IPTU Progressivo, adquirindo após a obra finalizada parte do terreno, deixando ao proprietário outra parte cujo valor urbanizado seja equivalente ao valor de toda a área antes da urbanização.

Direito de Superfície

Objetivo do Instrumento

O direito de superfície permite a transferência do direito de uso do solo do proprietário para terceiros, por prazos determinados. Embora pouco utilizado esse instrumento é importante para acelerar algumas situações de necessária regularização fundiária e/ou urbanização, e para incentivar o exercício da função da propriedade urbana. Isso porque o proprietário que transferir o direito de superfície não estará abrindo mão de eventual valorização futura de seu bem. E em casos de terrenos ocupados, esse instrumento pode incentivar o proprietário a autorizar o uso do terreno, ainda mais se sua urbanização e regularização gerar uma valorização futura. O proprietário pode também transferir o direito de uso ao Poder Público – inclusive em negociações que envolvam a aplicação do IPTU progressivo – liberando-o para realizar obras de urbanização e regularização, cujo direito de uso será depois repassado aos moradores.

Por fim, o Direito de Superfície pode ser útil para terrenos públicos, podendo-se transferir o direito de uso à população que o ocupa, facilitando os procedimentos de regularização.

Aplicação

A concessão poderá ser onerosa ou gratuita e com prazos determinados. A transferência do direito de superfície poderá ser efetivada mediante escritura pública registrada em cartório.

Outorga Onerosa

No Brasil, a primeira experiência certamente remonta à década de 70 em São Paulo, proposta na gestão do então prefeito Olavo Setúbal que buscava estabelecer um sistema que permitisse ao proprietário de terrenos urbanos construir uma área proporcional ao seu terreno (coeficiente de aproveitamento= 1). Se ele quisesse adquirir mais área poderia pagar pelo excedente para que o valor pago fosse investido em equipamentos públicos.

¹⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

O objetivo seria "eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna" ¹⁵, desde então vem sendo constantemente discutido por urbanistas, juristas e demais militantes da Reforma Urbana. Em 1977 um Congresso sobre o "solo Criado" na cidade de Embu, resultou na "Carta de Embu" que explicita que o criador do solo urbano tem as mesmas obrigações que o loteador para com o poder público e, portanto, também deve realizar as compensações necessárias oriundas de seu empreendimento. Assim o pagamento/outorga do direito de construir deve ser caracterizado como um ônus e não um tributo.

O Estatuto da Cidade, consagra o solo criado institucionalizando a outorga onerosa do direito de construir, permitindo que o Estado onere construções que ultrapassem limites estabelecidos no Plano Diretor. A seguir, apresentamos como ela foi regulamentada no art. 28 a 31 pelo Estatuto da Cidade.

Objetivo do Instrumento

A intenção é dar ao Poder Público a possibilidade de recuperar a "mais valia" obtida pelo proprietário graças à valorização gerada por investimentos públicos urbanos. Como explicado no quadro do tópico 1, ao prover – com investimentos públicos – infra-estrutura urbana, ou definir coeficientes de aproveitamento para uma dada região, o Poder Público em geral provoca imediata valorização fundiária e imobiliária da área, gerando lucros significativos que são apropriados pelos proprietários, de forma privada e individualizada, gerando o que se chama de "mais-valia urbana". Assim, a outorga onerosa possibilita regular distorções de valorização geradas por essas intervenções.

Aplicação

O Plano Diretor define as áreas em que o direito de construir seja permitido além do Coeficiente de aproveitamento básico (CA=1), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário e os limites máximos que poderão ser atingidos, considerando a infra-estrutura existente e o adensamento desejado.

A outorga onerosa aprovada no Estatuto da Cidade responde a várias possibilidades já testadas em diferentes cidades brasileiras¹⁶. A venda de potencial construtivo pode, por exemplo, permitir uma maior verticalização – as vezes, mas nem sempre, revertida em maior adensamento – em corredores urbanos ou outras áreas cujo desenvolvimento urbano possa ser induzido. Por outro lado, o mesmo instrumento pode eventualmente refrear a verticalização em bairros residenciais

¹⁵. Instituto Polis. "Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos", Brasília: CEF/Pólis, 2001.pág.66

¹⁶. idem citação anterior



horizontalizados, ao estabelecer uma taxaço para a constru  o acima de um coeficiente construtivo básico (geralmente 1). Trata-se também de um eventual mecanismo de recupera  o da "mais valia" quando aplicado em bairros com potencial de verticaliza  o, que será, portanto devidamente onerada. Mas    importante frisar que a possibilidade de arrecada  o não pode transformar-se no objetivo do instrumento, caso contrário, ele acabará tornando a política urbana refém de uma lógica tributária, o que resulta em péssimos resultados para a cidade. Essa    a distor  o que ocorre com as Opera  es Urbanas Consorciadas, também previstas no Estatuto da Cidade. Estas são, em suma, uma variante da outorga onerosa, em que se especifica uma área dentro da qual os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo deverão ser obrigatoriamente aplicados na área delimitada pela lei específica que cria a opera  o.

Opera  es Urbanas Consorciadas

Objetivo do Instrumento

O objetivo central desse instrumento    a possibilidade de "parcerias" entre o Poder Público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra do "solo-criado", acaba financiando a recupera  o de uma área específica da cidade.

Aplica  o (Art.33)

- ____ I. Defini  o do perímetro de interven  o
- ____ II. Programa básico de ocupa  o da   rea
- ____ III. Programa de atendimento econômico e social para a popula  o diretamente afetada pela opera  o
- ____ IV. Finalidades da opera  o
- ____ V. Estudo do impacto de vizinhança
- ____ VI. Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em fun  o dos benefícios previstos no item I e II
- ____ VII. Forma de controle da opera  o, obrigatoriamente compartilhado com a sociedade civil

Todos os recursos da opera  o deverão ser aplicados na própria área delimitada. A mesma lei que aprova a opera  o urbana poderá prever a cria  o de "Certificado de Potencial Adicional de Constru  o, que poderá ser alienado em leilão ou utilizado diretamente para o pagamento de obras necessárias    opera  o" art.34    1  .

Direito de preferência/ preempção¹⁷

Objetivo do Instrumento

O poder público tem a preferência na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares

Aplicação:

O Plano Diretor delimitará as áreas em que incidirá o instrumento e fixará o prazo que não poderá ser superior a 5 anos. Ele poderá ser renovável após um ano do prazo inicial e durante a sua vigência fica assegurado a aplicação do instrumento, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

O Direito de preferência já estava previsto no ordenamento jurídico, porém o estatuto da Cidade ampliou enormemente as possibilidade de aplicação.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

-  I. regularização fundiária;
-  II. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
-  III. constituição de reserva fundiária;
-  IV. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
-  V. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
-  VI. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
-  VII. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
-  VIII. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagística.

Mais uma vez, as áreas sujeitas a esse instrumento devem ser indicadas no Plano Diretor, o que remete seu sucesso às negociações políticas na Câmara Municipal e, portanto, como já observado para os outros instrumentos a delimitação deve ser feita durante a elaboração do Plano Diretor e não postergar para legislação posterior.



¹⁷. é instituto já consolidado e regulado pelo direito privado. Sua aplicabilidade pode ser encontrada na Lei do Inquilinato (no 8245/91, artigo 27 e seguintes) e na Lei das Sociedades Anônimas (no 6404/76, artigos 171 e seguintes). Mesmo no campo do direito público o direito de preferência é aplicado quando da alienação de bens tombados (decreto-lei no 25/37, artigo 22).



À primeira vista, o direito de preferência se caracteriza como uma opção à aquisição de áreas por parte do poder público e apresenta vantagens em relação à desapropriação; pois ficam afastadas intermináveis discussões acerca da "justa e prévia indenização em dinheiro" afetas a desapropriação, e que acabam por travar o planejamento financeiro dos municípios. Em algumas situações, os juros moratórios e compensatórios, honorários periciais e etc, acabam por superar a indenização principal.

Entretanto, o grande limitador desse instrumento é sem dúvida a crônica falta de recursos públicos, exacerbada pelas opções macro-econômicas e pela Lei de responsabilidade Fiscal, o que restringe seriamente a possibilidade do Poder Executivo Municipal efetivar os negócios a ele oferecidos pelo Direito de Preempção.

No entanto é um instrumento importante especialmente em áreas centrais, já que com o instrumento, o município pode acompanhar as dinâmicas imobiliárias dessas áreas. Além disso, ao "segurar" a venda de imóveis em preços definidos e eventualmente congelados por determinado tempo (como ocorre, por exemplo, em Belém), o Poder Público consegue regular a valorização fundiária e imobiliária. Desta forma, o direito de preferência pode também se constituir em excelente alimentador de um banco de dados que acompanhe o mercado imobiliário. A metodologia mais usual adota fontes não confiáveis, ou porque (i) muitas transações são omitidas, quando observamos os registros acerca da escrituração no registro de imóveis, ou ainda (ii) porque os dados são obtidos a partir da expectativa de negócios (pesquisas em imobiliárias), as quais quase sempre não correspondem aos parâmetros dos negócios efetivamente concretizados.

O SEU MUNICÍPIO DELIMITOU ZEIS? PARA REGULARIZAÇÃO OU PARA PROVISÃO HABITACIONAL? EM ÁREAS CENTRAIS OU NA PERIFERIA?



Os Instrumentos de regularização fundiária para fins de moradia serão abordados no próximo módulo. No entanto cabe aqui um breve relato sobre o avanço da **Política Urbana e Habitacional** na utilização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Este instrumento que é aplicado pelos municípios desde a década de 80, com a demarcação das primeiras ZEIS ou AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social – pelas prefeituras municipais, foi e ainda é, um importante instrumento da política de inclusão social. Possibilitou em um primeiro momento, a intervenção física nos assentamentos de baixa renda (loteamentos irregulares e clandestinos, favelas e cortiços) assegurando infra-estrutura básica e, no momento seguinte, realizando atendimentos habitacionais e construindo equipamentos urbanos.

Nas décadas seguintes, os municípios introduzem a figura da ZEIS em vazios urbanos facilitando a produção/provisão de habitação de interesse social pelo poder público, por cooperativas habitacionais e, em situações especiais, e até pelos agentes econômicos. Assim, o conceito agrega uma nova possibilidade ao poder público: gravar áreas vazias ou imóveis subutilizados como ZEIS de forma a destiná-las exclusivamente (ou prioritariamente) a produção de habitação de interesse social – HIS, ampliando o acesso a terra urbanizada a população de baixa renda em áreas providas de equipamentos urbanos e mais centrais¹⁸ ao invés de estender a cidade criando territórios de exclusão.

Vale aqui lembrar que, nos dois casos, é possível estabelecer regras diferenciadas para o parcelamento (sobretudo) e também para o uso e ocupação do solo urbano com a finalidade de viabilizar financeiramente a produção de novas habitações para faixas com menores salários e, para atuar na regularização de assentamentos habitacionais para e por parte da população de baixa renda.



As ZEIS podem efetivamente colaborar para o acesso a terra urbanizada, seja por inserir na "cidade formal" uma fatia considerável de moradias da população de baixa renda (quando associada a programas de regularização urbanística e fundiária), seja por vincular áreas vazias (públicas ou privadas) à produção de habitação de interesse social, cuja demanda e estratégia podem estar detalhadas no diagnóstico do Plano Municipal.

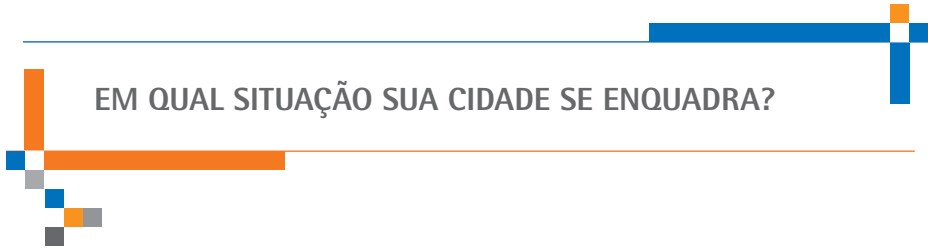
O coroamento deste processo se dá com a aprovação de um arcabouço jurídico e a iniciativa de alguns municípios em formular políticas e programas de regularização de assentamentos informais, não só garantindo a posse, mas entregando o título de propriedade ou um título de concessão de uso, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

5. Do Plano à Implementação – A gestão Municipal e a criação de um pacto

A implementação dos Instrumentos urbanísticos só se dará após a aprovação dos Planos Diretores Participativos. Entre os 5.561 municípios brasileiros, verifica-se as mais diversas situações: o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano; o plano já é lei mas não contempla as diretrizes do Estatuto da Cidade; o plano já é lei mas sua aplicação depende de detalhamento em outras leis ou da regulamentação dos instrumentos; ou o plano é auto-aplicável, ou seja, pode ser implementado imediatamente. O município que você trabalha provavelmente se enquadra em alguma destas hipóteses.



18. Muitos municípios têm definidos ZEIS em vazios nos projetos de reabilitação de centros e de reestruturação urbana, criando a possibilidade da permanência da população em áreas já valorizadas como é o caso de Recife, Vitória, Santo André, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e outros municípios.



EM QUAL SITUAÇÃO SUA CIDADE SE ENQUADRA?

Na melhor delas, em que o Plano é auto-aplicável, claramente deve estar estabelecido no seu texto legal:

- ____ as metas e estratégias para alcançar os objetivos;
- ____ as regras para aplicação dos instrumentos e sua demarcação exata no território do município;
- ____ os prazos, responsáveis e sanções para aplicação dos instrumentos;
- ____ o plano de investimentos e os recursos financeiros para a sua concretização e
- ____ o sistema de gestão para o acompanhamento, controle e revisão da sua implantação.

Do ponto de vista do ordenamento territorial, a função social da terra urbana se efetiva quando o uso e ocupação do solo estão compatíveis com a infra-estrutura existente (equipamentos e serviços); com a preservação ambiental; da paisagem e do patrimônio edificado significativo para a cidade. E, para ampliar o acesso a terra urbanizada visando um desenvolvimento urbano e econômico, os municípios buscam:

- garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre o interesse individual;
- ____ combater a retenção especulativa de terras e imóveis ociosos e induzir a ocupação das áreas vazias bem localizadas e com infra-estrutura, prioritariamente para moradia dos mais pobres;
- ____ enfrentar a questão da irregularidade urbana e trazer instrumentos de regularização plena das áreas ocupadas por população de baixa renda;
- ____ prever o planejamento da área urbana e rural e
- ____ construir Políticas Integradas (desenvolvimento urbano, meio ambiente, transporte, habitação, saneamento, etc.).

Pressupõe-se assim a construção de um "pacto" com as áreas técnicas da prefeitura que trabalham setorialmente; e outro "pacto" com os agentes da cidade, que tem interesses específicos e também uma lógica setorial. Para tanto, o Plano deve ser elaborado de forma participativa, com o envolvimento de todos os técnicos da prefeitura e segmentos da sociedade para construir instâncias de acompanhamento, discussão e controle.

Estas instâncias podem ser um local propício de capacitação de atores locais, particularmente dos membros dos diversos conselhos setoriais e delegados do orçamento participativo (nos casos em que o município tenha OP), para proporcionar a troca de informações e a ampliação do conhecimento sobre a cidade, para de fato tornar-se deliberativa. Também necessária é a capacitação dos técnicos municipais para regulamentar, acompanhar e controlar os novos instrumentos priorizando as ações estratégicas. E, ainda "quebrar" a visão setorial e imprimir uma análise territorial para que o Plano Diretor promova:

- ____ articulação com planos, projetos e ações setoriais do governo;
- ____ articulação com o Orçamento Municipal e Plano de Investimentos;
- ____ revisão de normas e procedimentos de controle do parcelamento, uso e ocupação do solo;
- ____ atualização do sistema de informações e controle do desenvolvimento urbano e
- ____ implantação e manutenção dos canais de controle social.

Este conjunto de planos por si só não garante a efetividade do que está estabelecido nos Planos Diretores. Como foi possível verificar na descrição de alguns dos instrumentos, eles compõem um conjunto de "ferramentas" que para serem utilizados exigem um conhecimento fundiário do município e principalmente, uma definição clara do uso das áreas públicas e privadas vazias, ociosas e subutilizadas. E ainda, das que sofrerão processos de mudanças decorrentes da implementação do Plano Diretor e das diversas legislações complementares.

Ou seja, é necessário que haja gestão pública, para articulação e utilização dos instrumentos de modo que eles sejam complementares. Este processo exige análises territoriais, monitoramento dos processos das dinâmicas imobiliárias e econômicas no território e dos resultados da implementação dos instrumentos de gestão fundiária e seu impacto na cidade, realizando ajustes de modo a alcançar a finalidade para as quais eles foram previstos em cada cidade.

A atualização do Sistema de Informações e Controle do Desenvolvimento Urbano é uma das peças chaves para construção de um bom diagnóstico e um instrumento para o monitoramento e controle. Em alguns casos, a simples atualização da planta de valores já é um instrumento importante de regulação do solo, além de ampliar as receitas municipais no caso de estarem abaixo da valorização real. Para tanto é necessária a:



- atualização e integração dos cadastros e construção de uma base de dados espacializada, de preferência geo-referenciada;
- produção de informações para o monitoramento e gestão do plano pelo governo e sociedade;
- informações sobre a inserção do Plano Diretor no Orçamento Municipal e no plano de investimentos do município e
- informações sobre a eficácia do Plano Diretor, no cumprimento de suas metas e estratégias de desenvolvimento urbano e em especial no cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

■ O poder público, como protagonista, deve garantir o interesse público e o acesso a todos a terra urbanizada, dialogando com os diversos atores sociais sobre os problemas e as propostas para a cidade. A aplicação dos instrumentos urbanísticos demanda uma ação que envolve vários departamentos de diversas secretarias da prefeitura, exigindo uma interação, integração e complementaridade nas ações. Esta "matricialidade", pouco comum nos organismos públicos, se não estruturada, tende a burocratizar o processo e até inviabilizar a consecução do instrumento.

Além da resistência em mudar procedimentos de trabalho e da visão setorialista já consolidada; há de se considerar as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura.

Portanto, a reforma urbana, prevista com a implementação dos Planos Diretores utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade, depende de gestão pública e de mudanças de procedimentos na "máquina" estatal para gerenciar estas novas ferramentas. Além da clara intenção de enfrentar os privilégios das classes dominantes, de um novo modo de olhar a cidade combinando/ integrando as dinâmicas públicas e privadas, e, utilizando o Plano Diretor de fato, como instrumento de planejamento. Segundo FERNANDES (2008) é necessário: "coragem na tomada de decisões; tempo de execução; investimento significativo; continuidade de ações; participação popular em todas as suas etapas; a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas".

Sem isso a inclusão dos instrumentos urbanísticos no Plano Diretor pode servir apenas como uma maquiagem demagógica, sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro.

As reflexões apresentadas neste texto, mostram longo caminho a percorrer, que depende de um processo paulatino de consolidação de uma cultura política que veja o Estado como o legítimo controlador da função social das propriedades urbanas e indutor do crescimento das cidades segundo o interesse público. Depende ainda, que o Governo Federal tenha a capacidade de organizar o funcionamento dos Sistemas Nacionais propostos garantindo recursos para os municípios viabilizarem a política urbana. E, como mencionado anteriormente, que as estruturas municipais se preparem técnica e administrativamente para este desafio.

Nesse processo, o papel dos grupos organizados da sociedade civil sempre será central e imprescindível para que a história do Estatuto da Cidade continue em seu difícil, mas até agora efetivo, caminho para garantir a reversão da extrema desigualdade e exclusão sócio-espaciais apresentadas pelas cidades brasileiras.

Vários municípios estão em processo de implementação do Plano Diretor, o que impede avaliações mais definitivas. No entanto, é possível identificar que mesmo na situação ideal em que há "vontade política" e entendimento dos técnicos quanto aos objetivos do Plano Diretor e possibilidades de efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ainda é difícil estabelecer planejamento e gestão de seu território impondo limites para a ocupação urbana. Em outros municípios, cumpre-se uma obrigatoriedade de consecução dos planos diretores – prazo 2008 – sem que haja efetiva intenção de aplicá-los. Nestes casos, obviamente os processos participativos também são duvidosos.

Como vemos, a briga está longe de acabar, assim como será difícil apagar a marca patrimonialista que faz parte da história da sociedade brasileira. E que está tão presente nas nossas cidades.

- ABREU, Mauricio de Almeida. "Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro" in *Espaços e Debates: revista de estudos urbanos e regionais*. Nº 37. São Paulo: NERU, 1994.
- BUENO, Laura M. de Mello; "Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização", Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.
- BONDUKI, Nabil Georges, "Origens da Habitação Social do Brasil". Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998
- BUCCHI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CLICHEVSKI, Nora; "Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación", Santiago do Chile: CEPAL/ECLAC - División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Série Medio Ambiente y Desarrollo, nº28, outubro de 2000.
- DAVIS, Mike; "Planeta Favela", São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- DEÀK, C. e SCHIFFER, S.; "O processo de urbanização no Brasil". Edusp/Fupam, São Paulo, 1999.
- FERNANDES, Edésio. "Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade" in *Acesso a Terra Urbanizada - Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária* : Florianópolis, 2007.
- FERREIRA, João S. W. "A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil", Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização", UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.
- "O mito da Cidade-Global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano", Petrópolis: Vozes, 2007; especificamente CAP 1 (cópia do trecho fornecida pelo autor).
- "Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas". Texto de apoio às discussões da Mesa 1 - "Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento", Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades, dezembro de 2003
- FURTADO, Celso; "Brasil: a construção interrompida", Paz e Terra: Rio de Janeiro/São Paulo, 1992.
- GASPARINI, Diógenes. Direito de preferência: instrumento urbanístico municipal. Fórum de direito urbano e ambiental. São Paulo: Editora Fórum: 28: jul/ago-2006.
- DE GRAZIA, Grazia (Org.) "Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana". Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- KOWARICK, "A espoliação urbana", São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- MARICATO, Erminia. "Metrópole na periferia do capitalismo". São Paulo: Hucitec, 1996.
- "Habitação e Cidade", São Paulo: Atual Editora, 1997.
- "Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias". In ARANTES, Otilia B., MARICATO, Erminia e VAINER, Carlos. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.
- "Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana", Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARTINS, José de Souza. "O Cativo da Terra!", São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.
- NAKANO, Kazuo. Dinâmicas dos Sub-espços da área central de São Paulo in SOMEKH, Nádia e COMIN, Álvaro - Caminhos para o Centro - Estratégias de Desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: CEM/CEBRAP e EMURB, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco de "Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". In *Contradições urbanas e movimentos sociais*. São Paulo: CEDEC, 1977.
- "O Ornitorrinco", São Paulo: Bontempo Editorial: 2003.

PINHEIRO, Otilie Macedo, PEREIRA, José Abílio . "Gestão Urbana Integrada e Participativa e a implementação dos Planos Diretores". In: Acesso a Terra Urbanizada -Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária : Florianópolis, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. "Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios". In: MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da cidade comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 131-140, 2002.

ROLNIK, Raquel, SAULE JR., Nelson – Instituto Polis; "Estatuto da Cidade – Novas perspectivas para a Reforma Urbana" , caderno 4, Instituto Polis, 2001.

ROLNIK, Raquel. "Marco Regulatório e Acesso ao solo urbano – limites e Possibilidades".

----- "Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades". Acesso a Terra Urbanizada -Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária : Florianópolis, 2007.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. "Entre a Nação e a Barbárie", Petrópolis: Vozes, 2000

SAULE JR., Nelson. "Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do plano diretor". Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, editor, 1997.

----- "As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária". Fórum de direito urbano e ambiental. São Paulo: Editora Fórum: 30 nov/dez-2006

SOUZA, Marcelo Lopes de. "Mudar a cidade –uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas". 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VILLAÇA, Flávio. "As ilusões do Plano Diretor", disponibilizado pela Internet (<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>), São Paulo, 2005.

----- "O que todo cidadão precisa saber sobre habitação".São Paulo: Global Editora: 2006

----- "Espaço intra-urbano no Brasil", São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/LILP, 2001.

----- "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In Deák C. e Schiffer, S. "O processo de urbanização no Brasil". São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.

Legislação

BRASIL, Lei Federal nº 4320/64 – orçamentos públicos, e a lei complementar nº 101/00 – responsabilidade fiscal

BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana

BRASIL, Lei Federal 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 Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho gestor do FNHIS.

BRASIL, Lei Federal nº 11.673 de 09 de maio de 2008

Publicações

Instituto Polis; "Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos", Brasília: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Caixa Econômica Federal, Instituto Polis, 3ª ed., 2005.

Ministério das Cidades; Cadernos MCidades nº1, nº5 e nº6.

Ministério das Cidades; Acesso a Terra Urbanizada -Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária : Florianópolis, 2007.